



REKENKAMERCOMMISSIE PURMEREND EN BEEMSTER

Onderzoek naar integrale schuldhulpverlening

Integrale schuldhulpverlening

Nota van bevindingen

Colofon

RKC Purmerend / Beemster

Leden

de heer A. (Arron) Bell (voorzitter)

de heer K. (Keesjan) Res (vice-voorzitter)

de heer F. (Fred) Beijert

mevrouw M. (Monique) van Boven

de heer C. (Coen) Lageveen

mevrouw A. (Anneke) de Leeuw

de heer J. (Jack) Koster

de heer P. (Paul) van Meekeren

mevrouw M.C. (Marijke) Zewuster

Bezoekadres

RKC Purmerend / Beemster

Purmersteenweg 42

1441 DM Purmerend

Postadres

Gemeente Purmerend

t.a.v. RKC Purmerend / Beemster

Postbus 15

1440 AA Purmerend

Datum

28 juni 2017

Secretaris / onderzoeker

Niek Wijmenga

rkc@purmerend.nl

Inhoudsopgave

Observaties.....	4
Aanbevelingen.....	8
Reacties colleges	10
Nawoord rekenkamercommissie	11
1. Onderzoeksopzet.....	13
1.1 Samenstelling en inhoud rapport.....	13
1.2 Aanleiding en definitie	13
1.3 Wettelijk kader	14
1.4 Ontwikkelingen / actualiteit	14
1.5 Doelstelling van het onderzoek.....	15
1.6 Centrale vraag en onderzoeksvragen.....	15
2. Schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster	16
2.1 Landelijke trends en lokaal beeld.....	16
2.2 Gemeentelijk kader	17
2.3 Organisatie schuldhulpverlening.....	18
2.4 Reikwijdte schuldhulpverlening	20
3. Oorzaken, trends en ontwikkelingen	23
3.1 Vroegsignalering en preventie	23
3.2 Ontwikkelingen.....	23
4. Ervaringen uit het veld	26
4.1 Klanten schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster	26
4.2 Signalen van hulpverleners en vrijwilligers	27
5. Maatschappelijke kosten en baten	29
5.1 Wat kost het?	29
5.2 Wat levert het op?.....	30
5.3 Doeltreffendheid vergroten	31
Bijlage I: Geraadpleegde bronnen.....	35
Bijlage II: Landelijke en lokale trends	36
Bijlage III: Recente maatregelen knelpunten schuldhulpverlening.....	40
Bijlage IV: Beschermingsbewind en WSNP bewindvoering	41
Bijlage V: Beslagvrije voet	42
Bijlage VI: Lijst met geïnterviewde organisaties.....	43
Bijlage VII: Definities.....	44

Observaties

De uitvoering van schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster wordt door stakeholders als goed ervaren.

De rekenkamercommissie Purmerend en Beemster constateert in het algemeen tevredenheid bij cliënten en maatschappelijke partners over de wijze waarop schuldhulpverlening door de gemeente wordt uitgevoerd. De dienstverlening van de betrokken ambtenaren wordt als constructief en betrokken ervaren en in vergelijking met andere gemeenten is de uitvoering (op onderdelen) doelgerichter. Maatschappelijke partners en cliënten ervaren een relatief snelle respons, een meedenkende houding en een resultaatgerichte benadering.

De rekenkamercommissie heeft de effectiviteit van het door raad en college voorgestane beleid moeilijk kunnen vaststellen.

In de eerste plaats is de formulering van het inhoudelijk beleid in het plan 2011-2015 niet overall consequent en consistent waardoor het ruimte laat voor meer dan één interpretatie. Bovendien bevat het plan beleid dat qua onderwerp (weigeringsgronden bijvoorbeeld) een overlap heeft met het beleid zoals dat in het collegebesluit is geformuleerd, maar dat inhoudelijk niet op elkaar is afgestemd. Ook dat biedt ruimte voor onduidelikheden. Dit leidt tot de conclusie dat het beleid op een aantal onderdelen niet voldoende helder is. De effectiviteit kan op de punten waar het beleid meerduidelig is niet goed worden gemeten en vastgesteld. Wel is het zo dat voor vier van de zes concrete doelen op basis van de beschikbare cijfers er drie zouden zijn gehaald en één bijna zou zijn gehaald.

In de tweede plaats is uit de interviews gebleken dat de uitvoering in de loop der jaren aan de hand van praktijkervaringen is geëvolueerd, als gevolg waarvan het niet steeds in lijn is met het formele beleid. Zo worden de hulpvragen niet consequent op individueel niveau getoetst aan de weigeringsgronden, als geformuleerd in het collegebesluit. Als gevolg daarvan ontbreekt ook de individueel vereiste afweging of al dan niet gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid tot weigering (het is een 'kan'- bepaling). In de praktijk is zichtbaar dat een aanvraag vrijwel altijd leidt tot het wel starten van schuldhulpverlening. Een voorbeeld van de in het college-besluit opgenomen weigeringsgronden is bijvoorbeeld 'schulden die zijn ontstaan door het niet voldoen aan de wettelijke inlichtingenplicht'.

Tenslotte is het (wettelijk voorgeschreven) plan over de door de raad vast te stellen beleidskaders per 1 januari 2016 verlopen. Daarmee ontbreekt al ruim een jaar de formele grondslag voor de uitvoering, die desalniettemin als gevolg van dit beleidsvacuüm niet is gewijzigd. De commissie heeft bovendien geconstateerd dat de noodzaak tot de vaststelling van een (nieuw) vierjarenplan in de organisatie onvoldoende wordt bewaakt.

De uitvoering wijkt op onderdelen af van het beleid en delen van het beleid zijn onvoldoende duidelijk geformuleerd of onderling tegenstrijdig.

De uitvoering is in de loop van de jaren op onderdelen af gaan wijken van het beleid. De weigeringsgronden voor schuldhulp zoals die in het collegebeleid staan vermeld worden bij voorbeeld niet individueel getoetst, als gevolg waarvan ook niet op gevalsniveau wordt afgewogen of de hulp daadwerkelijk kan of juist moet worden geweigerd. Ook is gebleken dat het raadsplan 2011-2015 verder gaat dan het geven van richting en kaders, waardoor het zich deels ook beweegt op het terrein dat volgens artikel 3 van de WGS is voorbehouden aan het college. De passage in het raadsplan over de invloed van 'fraude' op het verlenen van schuldhulp is onduidelijk geformuleerd. Doordat een definitie van het begrip fraude ontbreekt kan hier niet eenduidig op worden getoetst in de uitvoering.

De kosten van integrale schuldhulpverlening zijn sterk gestegen.

De totale kosten van integrale schuldhulpverlening (waarbij breder wordt gekeken dan alleen de kosten van de uitvoering) in Purmerend en Beemster zijn in de periode 2012-2015 gestegen (zie fig. 1 en 2). Deze toename is voornamelijk het gevolg van de uitgaven bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering. Deze zijn voor Purmerend met ruim € 430.000 toegenomen. De interne kosten van de gemeente (formatie) zijn ook gestegen, maar in beperkte mate en niet-structureel. Echter is voor 2017 aangekondigd dat er een extra medewerker voor preventie zal komen. Het financiële effect hiervan is nog niet precies bekend.

Overzicht uitgaven bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering

Purmerend	2012	2013	2014	2015
Beschermingsbewind	€ 307.978	€ 406.654	€ 507.808	€ 723.882
Mentorschap	€ 2.743	€ 1.839	€ 4.265	€ 7.137
Curatele	€ 1.507	€ 2.042	€ 11.046	€ 13.901
Totaal:	€ 312.228	€ 410.535	€ 523.119	€ 744.920

Figuur 1

In Beemster zijn bovenstaande kosten toegenomen van € 15.270 in 2013 naar € 24.757 in 2015.

Overzicht uitgaven bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering

Beemster	2013	2014	2015
Beschermingsbewind	€ 15.270	€ 20.817	€ 21.585
Mentorschap	€ 0	€ 0	€ 0
Curatele	€ 0	€ 0	€ 3.172
Totaal:	€ 15.270	€ 20.817	€ 24.757

Figuur 2

Het indammen van de toename aan kosten voor beschermingsbewind is niet eenvoudig; gemeenten zijn wettelijk verplicht om de kosten voor beschermingsbewind te vergoeden. De tarieven hiervan zijn eveneens wettelijk vastgelegd. De kantonrechter bepaalt of beschermingsbewind toegewezen wordt; verlenging van een beschermingsbewind is een zaak tussen de cliënt en de bewindvoerder. De bewindvoerder heeft een financiële prikkel om beschermingsbewind te continueren en cliënten hebben geen financiële prikkel om bewindvoering te beëindigen. Het is voor de gemeente in verband met privacybescherming vaak niet goed mogelijk om direct cliënten te benaderen om hen een alternatief traject aan te bieden waarmee iemand op termijn weer financieel zelfstandig kan worden. Dit is zowel nadelig voor de cliënt als voor de belastingbetaler, aangezien de kosten van bewindvoering sterk zijn gegroeid.

ZZP-ers en “werkende armen” met schulden zijn beperkt in beeld bij de gemeente en schuldhulpverlening bij ZZP-ers is complexer.

De RKC constateert dat voor ZZP-ers de toegang tot schuldhulpverlening beperkt is in vergelijking met mensen zonder werk of mensen met een arbeidsovereenkomst. De grootte van deze groep is sinds 2005 landelijk met 40% toegenomen. Mogelijk zijn mede als gevolg van de economische crisis meer mensen “eigen baas” geworden. Gewone bewindvoering is voor ZZP-ers niet toegankelijk, mede omdat bewindvoerders praktisch gezien niet in staat zijn een bedrijfsadministratie mee te nemen in de bewindvoering. Wel is bij levensvatbare ondernemingen het mogelijk om bij het BBZ loket (Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen) ondersteund te worden. Voor persoonlijke schuldbewind of WSNP-bewindvoering (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) geldt dat een persoon geen juridische beperkingen kan hebben om praktisch in staat te zijn om een eigen bedrijf te runnen. Vrijwilligers zijn op dit moment onvoldoende getraind in het begeleiden van ZZP-ers.

Prestatie indicatoren worden niet structureel gemeten.

In het beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015 staan prestatie-indicatoren genoemd op basis waarvan de effecten van het beleid verantwoord zou moeten worden. Hierbij gaat het onder andere om meetbare doelstellingen ten aanzien van uitval uit trajecten, maximale wachttijd en klanttevredenheid. In het kader van dit onderzoek zijn de scores voor de meeste indicatoren bepaald, waardoor het voor dit moment helder is in welke mate deze doelstellingen zijn bereikt. Een aantal indicatoren, waaronder klanttevredenheid, wordt structureel niet gemeten.

Schuldenproblematiek staat vaak niet op zichzelf

Problematische schulden gaan vaak samen met andere problematiek, zoals beperkte cognitieve vaardigheden, een relatief klein sociaal netwerk, gezondheidsproblematiek en verslaving. Ook echtscheiding kan in combinatie met andere tegenslagen een aanleiding zijn waardoor uitgaven en inkomsten uit balans raken. Mensen met lichtere vormen van psychische problematiek die geen gevaar vormen voor zichzelf of anderen, wonen steeds minder vaak in een instelling en staan vaker onder toezicht van de huisarts of gemeentelijke hulpverlening. Deze groep mensen heeft meer moeite met het zelfstandig beheren van de financiën. Voor hulpverleners die zich specifiek richten op de schuldhulpverlening betekent dit dat zij rekening moeten houden met deze verschillende aspecten.

Vroegsignalering en preventie zijn wenselijk, maar lopen tegen wettelijke en praktische beperkingen aan.

Uit onderzoek van de Nationale Ombudsman blijkt dat een deel van de mensen in onze samenleving niet goed in staat is om zelfstandig verstandige financiële beslissingen te nemen. Voor deze groep is het risico op het ontstaan van schulden groot. Tegelijkertijd heeft dezelfde groep vaak moeite om hulpverlening te vinden. Alhoewel vroegsignalering en preventie bij deze groep wenselijk is, is het lastig om deze mensen te lokaliseren voordat problematische schulden ontstaan. In de meeste gevallen is het niet betalen van de huur of facturen vanuit nutsvoorzieningen voor de gemeente het eerste signaal om in gesprek te gaan. Overigens is er dan niet altijd sprake van problematische schulden. Doordat via preventieve huisbezoeken in samenwerking met woningcorporaties hier nu meer zicht op is dan vroeger, kan deze groep nu ook sneller geholpen worden dan in het verleden. Ook vrijwilligersorganisaties dragen bij aan preventie door hulp bij thuisadministratie, invullen van formulieren en het geven van advies. Nóg eerdere vroegsignalering is wenselijk, maar vaak niet goed mogelijk vanwege bijvoorbeeld privacy beperkingen. Een voorbeeld hiervan is de onduidelijkheid in de wet over het delen van informatie tussen bijvoorbeeld incassobureaus en de gemeente als schuldhulpverlener. Een andere reden is dat (in de woorden van één van de hulpverleners) “mensen zich vanwege schaamte verstoppen”.

Betere afspraken met overheidsorganisaties over minnelijk traject

Overheidsorganisaties, de semi-overheid en woningcorporaties vormen de grootste groep schuldeisers in Nederland. De grootste schuldeisers zijn de zorgverzekeraars, de belastingdienst, het UWV, het CJIB (o.a. verkeersboetes), de woningcorporatie en de Stadsverwarming. Wanneer er sprake is van commerciële schuldeisers heeft dit vaak betrekking op mobiele telefonie, internet en loterijen, maar hierin lijkt vanuit de observaties uit de interviews een afnemende trend waarneembaar. Commerciële bedrijven zijn terughoudend in het uitlenen aan financieel kwetsbare groepen, omdat dit in de praktijk commercieel niet interessant en behoorlijk risicovol is.

Inmiddels hebben alle grote overheidsorganisaties afspraken gemaakt om mee te werken aan een minnelijk traject waarin gedeeltelijke kwijtschelding van de schulden plaatsvindt. De ambtenaren van de gemeente Purmerend en de bewindvoerders die zich richten op schuldsanering weten hier steeds beter gebruik van te maken.

[Landelijke wetgeving werkt belemmerend voor gemeentelijke schuldhulpverlening.](#)

In artikel 8 van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening staat benoemd hoe de gegevensuitwisseling tussen schuldeisers en gemeenten is geregeld. Bij een deel van deze regels is de invulling doorgeschoven naar een nader te bepalen Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Deze AMvB is nooit vastgesteld. In de praktijk leidt dit tot minder doelmatige schuldhulpverlening, bijvoorbeeld doordat extra capaciteit moet worden ingezet om “natte handtekeningen” van cliënten te krijgen om een overzicht van de volledige schuldensituatie te kunnen maken. Een natte handtekening is een handtekening op echt papier, met echte inkt, in plaats van een scan of kopie.

Aanbevelingen

Hoewel de rekenkamercommissie op een aantal onderdelen verbeterpunten heeft gevonden, is een belangrijkste constatering dat er brede tevredenheid bij stakeholders is over hoe de uitvoering van schuldhulpverlening nu vorm krijgt.

1. Stel conform de wet zo spoedig mogelijk een nieuw beleidsplan op voor schuldhulpverlening

Beleid voor schuldhulpverlening moet eens per vier jaar opnieuw vastgesteld worden; dit vloeit direct voort uit de wet gemeentelijke schuldhulpverlening (WGS). Het beleid voor Purmerend en Beemster is sinds 1 januari 2016 verlopen. Het is uiteindelijk aan de beide raden om het nieuwe beleid te bepalen. De rekenkamercommissie adviseert om bij de vernieuwing van het beleid aandacht te schenken aan de volgende aspecten:

1. Concrete en meetbare doelstellingen: twee van de zes doelstellingen in het huidige beleidsplan worden nu niet consequent gemeten, terwijl dit in het huidige beleid wel zo is vastgelegd. De rekenkamercommissie adviseert om de huidige zes doelstellingen scherp te definiëren en mee nemen in een nieuw beleidsplan. De twee doelstellingen die nu niet worden gemeten (afname recidivisten en klanttevredenheid), zouden wel gemeten moeten gaan worden.
2. Eenduidigheid: het beleid kan op onderdelen verschillend geïnterpreteerd worden, onder andere ten aanzien van schuldhulpverlening bij fraude. Dit kan verbeterd worden in een nieuw beleidsplan.
3. Aansluiting met praktijk: in de afgelopen jaren is op basis van de ervaringen in de praktijk voor werkwijzen gekozen die meer aandacht verdienen in het beleid. Een voorbeeld hiervan is de individuele toetsing aan weigeringsgronden bij aanvraag voor schuldhulpverlening.

2. Zoek creatieve oplossingen om grip te krijgen op de kosten voor beschermingsbewind

De grote kostentoename voor beschermingsbewind is een ontwikkeling waar niet alleen de gemeenten Purmerend en Beemster mee te maken hebben. Een oorzaak hiervan is dat bewindvoerders nu geen financiële prikkel ervaren om de bewindvoering te richten op uiteindelijke zelfstandigheid van hun cliënt. De kosten voor het beschermingsbewind kunnen langdurig ten laste worden gebracht van het bijzondere bijstand budget. Mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor zijn:

1. Het waar mogelijk contact zoeken met cliënten die gebruik maken van beschermingsbewind om hen via trainingen financieel zelfredzaam te krijgen.
2. Het verder onderzoeken van de mogelijkheden om vooraf (voordat een rechtbank beschermingsbewind uitspreekt) de cliënt te benaderen en hem of haar een andere oplossing aan te bieden.
3. Deze problematiek onder de aandacht te brengen bij landelijke organisaties zoals de VNG, NVVK, Divosa en Sociaal Netwerk Nederland.

3. Onderzoek uitbreiding van de inzet op preventie

De pilot met huisbezoeken bij mensen met een betalingsachterstand op de huur hebben positieve resultaten opgeleverd. Probeer in gesprek met andere organisaties deze huisbezoeken uit te breiden, bijvoorbeeld met zorgverzekeraars of andere semi-publieke organisaties waar een wezenlijk risico is op het ontstaan van schulden.

Ten aanzien van andere vormen van preventie constateert de rekenkamercommissie dat er vernieuwende en creatieve initiatieven worden opgezet om de doelgroep te bereiken. Dit is positief en de rekenkamercommissie adviseert dan ook om dit te continueren.

4. Geef signalen over verbeterpunten door aan landelijke organisaties

De VNG, de NVVK, Divosa en Sociaal Netwerk Nederland zijn gesprekspartners van de minister bij het verbeteren van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening. Bij de evaluatie van de WGS in juni 2016 waren zij direct betrokken. Het is van belang dat signalen ten aanzien van mogelijke verbeterpunten ook bij deze organisaties terechtkomen. Dit kan gecombineerd worden met het derde punt bij de tweede aanbeveling, het vinden van een oplossing om grip te krijgen op de toenemende kosten voor beschermingsbewind.

gemeentebestuur

Maatschappelijk Domein

Rekenkamercommissie
Purmerend
De heer A. Bell
Postbus 15
1440 AA PURMEREND

<i>uw brief van</i>	<i>uw kenmerk</i>	<i>ons kenmerk</i>	<i>datum</i>
01 mei 2017	1369637	1375003	30 mei 2017

onderwerp
onderzoeksrapport schuldhulpverlening

Geachte heer Bell,

Op 1 mei 2017 heeft u het college het concept RKC onderzoeksrapport integrale schuldhulpverlening aangeboden voor bestuurlijk hoor. Met deze brief reageren wij op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Door u is onderzoek gedaan naar de manier waarop gemeente Purmerend invulling geeft aan de wettelijke taken omtrent schuldhulpverlening. Het doel van het onderzoek is tweeledig; enerzijds is het gericht op het beoordelen van de effectiviteit van preventie uitvoering van taken en anderzijds op de effectiviteit van schuldhulpverlening. De vraag is of het daadwerkelijk bijdraagt aan het ofwel voorkomen van schulden danwel aan het oplossen of verminderen van problematische schulden. Om dit te beoordelen heeft u veel contact gehad met de uitvoering van Activa, maar ook met maatschappelijke partners. Daarnaast heeft u het 'beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015' tegen het licht gehouden.

In Purmerend is het resultaat voor de bewoners leidend in onze manier van werken. Uit het rapport blijkt dat we in de uitvoering van schuldhulpverlening op de goede weg zijn. Maatschappelijke partners en klanten zijn tevreden. "De relatief snelle respons, een meedenkende houding en een resultaatgerichte benadering" dragen hieraan bij. Ook op gebied van vroegsignalering en preventie worden vorderingen gemaakt. U geeft terecht aan dat daar nog slagen in te maken zijn. Daar wordt momenteel ook hard aan gewerkt. Zo is - na vaststelling van het Armoedebeleid- een extra preventiemedewerker aangenomen waardoor we meer kunnen doen.

Dat we af en toe tegen wettelijke beperkingen aanlopen is herkenbaar. Gelukkig kan Activa -ondanks deze beperkingen- hier toch vaak een weg in vinden dankzij het vertrouwen van schuldeisers. Ook lopen we aan tegen de hoge kosten van bewindvoering. Een ontzettend hoge kostenpost die in de praktijk lang niet altijd effectief blijkt te zijn. Helaas hebben we hier beperkt invloed op. Dit is een landelijk bekend probleem. Zoals beschreven in het 'Armoedebeleid 2016' (waar schuldhulpverlening onderdeel van is) geven wij aan hier tegenaan te lopen. Via bijvoorbeeld 'budgetbeheer plus' zetten we hierop in. Er zijn specifieke doelgroepen, waaronder de ZZP'ers, die moeilijker bereikbaar zijn. Wij zijn ons

bijlage(n): Geen

behandeld door:	M.V. Raam-Al-Bazy	telefoon:	0299-452165
-----------------	-------------------	-----------	-------------

bezoekadres stadhuis:	Purmersteenweg 42	telefoon:	0299 – 452 452
postadres:	Postbus 15	fax:	0299 – 452 124
	1440 AA Purmerend	website:	www.purmerend.nl

geadresseerde
De heer J.M. Wijmenga

ons kenmerk
1375003

datum
30 mei 2017

blz.
2

hiervan bewust en weten inmiddels welke organisaties/vrijwilligers hiermee uit de voeten kunnen.

Al met al zien we dat het aantal mensen dat zich meldt bij Activa de laatste jaren relatief stabiel is terwijl er landelijk nog sprake is van een toename. Hieruit maken wij op dat onze inzet op preventie en schuldhulpverlening effectief is.

We zien echter ook al jaren de zorgelijke ontwikkeling waarbij de schulden steeds problematischer worden. En u constateert terecht dat er meestal sprake is van meer problemen dan enkel de financiële kant. Dit maakt situaties van mensen complex. Daarom is samenwerking met het maatschappelijke netwerk zo belangrijk.

Doordat we in Purmerend de ontwikkeling enkele jaren geleden hebben ingezet waarbij de leefwereld van mensen centraal staat -mede als gevolg van de decentralisaties- komen we steeds meer achter de voordeur. We kunnen daardoor eerder signalen oppakken en sneller schakelen. We werken steeds meer vanuit het brede sociale domein. Schuldhulpverlening staat niet op zichzelf. En dat betekent iets voor onze werkwijze. Zo is de effectiviteit van preventie en schuldhulpverlening afhankelijk van alle inzet binnen het sociaal domein. Dat maakt dat we tegenwoordig anders aankijken tegen bijvoorbeeld meetbare doelstellingen en cijfers. Belangrijk is dat het goed gaat met mensen, dat onze inzet effectief is. Blind staren op meetbare doelstellingen hoort daar niet meer bij.

Echter, ten tijde van de vaststelling van het oude beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015 was de manier van werken in Purmerend aanzienlijk anders. Schuldhulpverlening stond veel meer op zichzelf. En van de decentralisaties was nog geen sprake. Er zijn meetbare doelstellingen in het oude plan genoemd waar achteraf geen conclusies uit getrokken kunnen worden. De meeste doelstellingen hebben we in de loop van de jaren wel in het systeem geregistreerd waardoor we zaken kunnen monitoren, maar deze zijn niet meer leidend. Daarnaast zijn sommige doelstellingen niet meer van toepassing; zo is onze wachttijd nihil omdat iedereen zich direct kan melden voor een gesprek. Bovendien is schuldhulpverlening in oktober 2016 met de vaststelling van het Armoedebeleid ondergebracht in een breder kader.

Dat neemt niet weg dat met het oude beleidsplan een stevige basis is gelegd. De medewerkers in de uitvoering zijn inmiddels ervaren, goed bekend met het netwerk en weten wat nodig is voor bewoners. Zij krijgen maximale handelingsruimte en kunnen hiermee uit de voeten. De resultaten voor buiten zijn positief.

Kortom, het beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015 is niet meer toepassing. Het Armoedebeleid dat eind 2016 is vastgesteld vervangt dit beleidsplan. Volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening moeten een aantal zaken worden opgenomen in een beleidsplan dat elke vier jaar moet worden vastgesteld. U geeft aan dat in het huidige beleid niet terug te kunnen vinden en beveelt aan een nieuw beleidsplan vast te stellen. We zijn niet voornemens om een nieuw beleidsplan op te stellen. Het klopt dat het Armoedebeleid niet op alle zaken specifiek ingaat. We zullen opnieuw kijken naar deze specifieke zaken die nog ontbreken in ons nieuwe Armoedebeleid en zo mogelijk met een aanvullende korte notitie komen om te voldoen aan de wettelijke kaders, maar wel passend binnen de Purmerendse werkwijze waarbij maatwerk bovenaan staat.

Andere aanbevelingen die u doet zijn gericht op oplossingen t.a.v. creatieve oplossingen om kosten beschermingsbewind terug te dringen, uitbreiding van inzet in de preventieve sfeer en het doorgeven van signalen aan landelijke organisaties. Diverse van deze zaken zijn al in uitvoering. Voorbeelden hiervan staan beschreven in de herijking van het Armoedebeleid (okt 2016).

geadresseerde
De heer J.M. Wijmenga

ons kenmerk
1375003

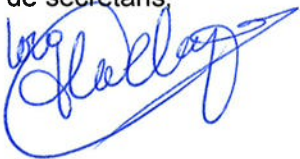
datum
30 mei 2017

blz.
3

In het najaar van 2017 gaan wij in een bijeenkomst met de gemeenteraad dieper in op het brede Armoedebeleid en evalueren we de stand van zaken. Schuldhulpverlening wordt hier uiteraard bij betrokken.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Purmerend,
de secretaris, de burgemeester,



Maatschappelijke Domein

Rekenkamercommissie Beemster
De heer J.N. Wijmenga
Postbus 15
1440 AA PURMEREND

uw brief van
1 mei 2017

uw kenmerk
1369637

ons kenmerk
1375125

datum
30 mei 2017

onderwerp

Onderzoeksrapport schuldhulpverlening

Geachte heer Wijmenga,

Op 1 mei 2017 heeft u het college van zowel Beemster als Purmerend het concept RKC onderzoeksrapport integrale schuldhulpverlening aangeboden voor bestuurlijk hoor. Middels deze brief reageren wij op de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Door u is onderzoek gedaan naar de manier waarop gemeente Beemster (en Purmerend) invulling geeft aan de wettelijke taken omtrent schuldhulpverlening. Het doel van het onderzoek is tweeledig; enerzijds is het gericht op het beoordelen van de effectiviteit van preventie uitvoering van taken en anderzijds op de effectiviteit van schuldhulpverlening. De vraag is of het daadwerkelijk bijdraagt aan het ofwel voorkomen van schulden danwel aan het oplossen of verminderen van problematische schulden. Om dit te beoordelen heeft u veel contact gehad met de uitvoering van Activa, maar ook met maatschappelijke partners. Daarnaast heeft u het 'beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015' tegen het licht gehouden.

Allereerst zijn wij blij met het onderzoek van de Rekenkamercommissie. In Beemster is het resultaat voor de bewoners leidend in onze manier van werken. Uit het rapport blijkt dat we in de uitvoering van schuldhulpverlening op de goede weg zijn. Maatschappelijke partners en klanten zijn tevreden. "De relatief snelle respons, een meedenkende houding en een resultaatgerichte benadering" dragen hieraan bij.

Dat we af en toe tegen wettelijke beperkingen aanlopen is herkenbaar. Gelukkig kan Activa -ondanks deze beperkingen- hier toch vaak een weg in vinden dankzij het vertrouwen van schuldeisers. Ook lopen we aan tegen de hoge kosten van bewindvoering. Een hoge kostenpost wat in de praktijk lang niet altijd effectief blijkt te zijn. Helaas hebben we hier beperkt invloed op. Dit is een landelijk bekend probleem. In Purmerend is een pilot gaande om middels 'budgetbeheer plus' (een instrument vanuit Activa) te voorkomen dat mensen in bewindvoering komen. Als dit effectief blijkt te zijn is Beemster ook geïnteresseerd om dit in te zetten.

bijlage(n): Geen

behandeld door:
M.V. Raam-Al-Bazy

telefoonnummer
0299-452165

Er zijn specifieke doelgroepen, waaronder de ZZP'ers, die moeilijker bereikbaar zijn. Wij zijn ons hiervan bewust en weten inmiddels welke organisaties/vrijwilligers hiermee uit de voeten kunnen.

Al met al zien we dat het aantal mensen dat zich meldt bij Activa de laatste jaren relatief stabiel is terwijl er landelijk nog sprake is van een toename. Hieruit maken wij op dat onze inzet op schuldhulpverlening effectief is.

We zien echter ook al jaren de zorgelijke ontwikkeling waarbij de schulden steeds problematischer worden. En u constateert terecht dat er meestal sprake is van meer problemen dan enkel de financiële kant. Dit maakt situaties van mensen complex. Daarom is samenwerking met het maatschappelijke netwerk zo enorm belangrijk.

Doordat we in Beemster de ontwikkeling enkele jaren geleden hebben ingezet waarbij de leefwereld van mensen centraal staat -mede als gevolg van de decentralisaties- komen we steeds meer achter de voordeur. We kunnen daardoor eerder signalen oppakken en sneller schakelen. We werken steeds meer vanuit het brede sociale domein. Schuldhulpverlening staat niet op zichzelf. En dat betekent iets voor onze werkwijze. Zo is de effectiviteit van preventie en schuldhulpverlening afhankelijk van alle inzet binnen het brede sociaal domein. Dat maakt dat we tegenwoordig anders aankijken tegen bijvoorbeeld meetbare doelstellingen en cijfers. Belangrijk is dat het goed gaat met mensen, dat onze inzet effectief is. Blind staren op meetbare doelstellingen hoort daar niet meer bij.

Echter, ten tijde van de vaststelling van het oude beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015 was de manier van werken anders. Schuldhulpverlening stond veel meer op zichzelf. En van de decentralisaties was nog geen sprake. Er zijn meetbare doelstellingen in het oude plan genoemd waar achteraf geen conclusies uit getrokken kunnen worden. De meeste doelstellingen hebben we in de loop van de jaren wel in het systeem geregistreerd waardoor we zaken kunnen monitoren, maar deze zijn niet meer leidend. Daarnaast zijn sommige doelstellingen niet meer van toepassing; zo is onze wachttijd nihil omdat men zich direct kan melden voor een gesprek.

Dat neemt niet weg dat met het oude beleidsplan een stevige basis is gelegd. De medewerkers in de uitvoering zijn inmiddels ervaren, goed bekend met het netwerk en weten wat nodig is voor bewoners. Zij krijgen maximale handelingsruimte en kunnen hiermee uit de voeten. De resultaten voor buiten zijn positief.

De conclusies ten aanzien van het thema vroegsignalering en preventie zijn voor een deel vooral van toepassing op Purmerend omdat daar *extra* op wordt ingezet, mede na vaststelling van het nieuwe Armoedebeleid. In Beemster is de context anders en daarom ook de gewenste aanpak. We zijn momenteel aan het inventariseren hoe het gesteld is met (verborgen) armoede in Beemster. Naar aanleiding van deze inventarisatie hebben we beter zicht op hoe het nu gaat, waar we tegenaan lopen, welke netwerken er zijn en waar we kansen voor verbetering zien.

Het beleidsplan schuldhulpverlening (Beemster en Purmerend) 2012-2015 is feitelijk verlopen. In gemeente Purmerend is met de vaststelling van het nieuwe Armoedebeleid (oktober 2016) schuldhulpverlening ondergebracht in een breder kader. De 'herijking van het Armoedebeleid' staat dit jaar in Beemster op de planning.

geadresseerde
De heer J.N. Wijmenga

ons kenmerk
1375125

datum
30 mei 2017

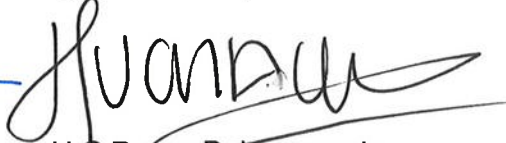
blz.
3

Volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening moeten een aantal zaken worden opgenomen in een beleidsplan dat elke vier jaar moet worden vastgesteld. U geeft aan dat in het huidige beleid niet terug te kunnen vinden en beveelt aan een nieuw beleidsplan vast te stellen. We zijn voornemens deze wettelijke onderdelen onder te brengen in de herijking van het Armoedebeleid, waar schuldhulpverlening onderdeel van is.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Beemster,



A.J.M. van Beek
burgemeester



H.C.P. van Dulvenvoorde
gemeentesecretaris

uw brief van
30 mei 2017

uw kenmerk
1375125

ons kenmerk
1380613

datum
28 juni 2017

Onderwerp: **Nawoord rekenkamercommissie**

Geachte gemeenteraden, geachte colleges,

De bestuurlijke reacties van de colleges van Purmerend en Beemster op het rapport “Integrale Schuldhulpverlening” vertonen veel overeenkomsten. Dit nawoord is daarom gericht aan beide gemeenteraden en beide colleges.

Beide colleges geven aan de bevindingen uit het rapport grotendeels te onderschrijven. Tevens wordt benoemd dat een deel van de aanbevelingen al in uitvoering is, bijvoorbeeld ten aanzien van het werken aan oplossingen voor problemen zoals de toenemende kosten voor bewindvoering. Dat zien wij als positief.

De colleges van Purmerend en Beemster lijken bij de eerste aanbeveling uit het onderzoek van mening te verschillen met de rekenkamercommissie. Dit verschil betreft het benoemen van meetbare doelstellingen. Wij constateren dat de benadering in de bestuurlijke reacties op dit punt moeilijk verenigbaar is met landelijke wetgeving. De [Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening](#)¹ benoemt in artikel 2 vier criteria waar het gemeentelijk beleid aan moet voldoen. Eén daarvan is het benoemen *welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen*.

Beide colleges geven aan om niet meer “blind te willen staren op meetbare doelstellingen”, maar lijken ook verder te gaan door te stellen dat concrete, meetbare doelen voor schuldhulpverlening in het algemeen niet effectief zijn.

De gemeenten Purmerend en Beemster moeten zich aan de wet houden. Voor schuldhulpverlening betekent dit dat duidelijke en meetbare doelen gesteld moeten worden. De rekenkamercommissie is tevens van mening dat meetbare doelstellingen een belangrijk sturingsmechanisme zijn voor de controlerende taak van de raad. Dit sluit maatwerk niet uit, sterker nog: het leveren van maatwerk kan ook één van de doelstellingen zijn.

Als voorbeeld wordt in de bestuurlijke reactie genoemd dat de doelstelling voor korte wachttijden voor schuldhulpverlening niet meer van toepassing is, omdat er op dit moment geen sprake meer is van een wachttijd. Wij zien dit niet als een voorbeeld van een doelstelling die niet zinvol is, maar juist als een succesvol voorbeeld van een doelstelling die volledig is gerealiseerd.

Hoe concrete doelstellingen ingebed worden in breder beleid is aan de gemeente zelf. Het is zowel mogelijk om dit binnen een breder kader van armoedebeleid te doen of om hier apart beleid voor op te stellen. Het beleid moet ten minste voldoen aan de vier criteria

¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2017-04-01>

bijlage(n): 1

behandeld door:
J.N. Wijmenga

telefoonnummer:
0299 452452

coll./typ.

zoals genoemd in artikel 2 van de [WGS](#)¹. Beleidsvorming is bedoeld om burgers te beschermen tegen willekeur. Wij adviseren de gemeenteraden te controleren dat beide colleges de wet naar behoren uitvoeren.

De rekenkamercommissie Purmerend en Beemster gaat graag met de beide raden en colleges in gesprek over de observaties en aanbevelingen bij het rapport “Integrale Schuldhulpverlening”,

Hoogachtend,

de rekenkamercommissie Purmerend en Beemster,

De voorzitter



drs. A.J. Bell MCM

De secretaris



ir. J.N. Wijmenga

Nota van Bevindingen

1. Onderzoeksopzet

1.1 Samenstelling en inhoud rapport

Dit rapport is opgesteld door de rekenkamercommissie Purmerend en Beemster (de RKC). De RKC heeft volgens art. 2, tweede lid, van de verordening als taak het uitvoeren van beleidsevaluaties en doelmatigheidsonderzoeken die een bijdrage leveren aan de doeltreffendheid van het beoogde gemeentelijk beleid, alsmede de doelmatige en rechtmatige voorbereiding en uitvoering daarvan. Dit rapport richt zich specifiek op schuldhulpverlening.

In het eerste hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet uiteengezet en worden de centrale vraag en deelvragen geformuleerd. Tevens worden in dit hoofdstuk de aanleiding, relevante definities en afbakening uiteengezet. In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden de deelvragen vervolgens beantwoord. In hoofdstuk 6 worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Aan het begin van dit rapport zijn de voor de RKC belangrijkste observaties en aanbevelingen gepresenteerd. Deze vormen de kern van het advies van de RKC aan de beide raden.

1.2 Aanleiding en definitie

De RKC heeft in het jaarplan 2016 aangekondigd in 2016 twee grote onderzoeken te willen uitvoeren, waarvan het onderzoek naar integrale schuldhulpverlening er één is. Schuldproblematiek is in Nederland een steeds groter wordend probleem: schattingen vanuit het CBS laten zien dat het aantal huishoudens met schuldpromen tussen 2012 en 2015 gestegen is van 16,1% naar 17,4%. In totaal zijn dit in 2015 bijna 1,2 miljoen huishoudens. Dit zijn zowel huishoudens met problematische, grote schulden, maar ook huishoudens met risicovolle schulden, zoals achterstallige rekeningen.

Uit verschillende onderzoeken (o.a. N. Jungmann, 2015, zie bijlage I) blijkt dat er een toename is van huishoudens met problematische schulden die onvoldoende schuldhulp ontvangen en dat huishoudens met financiële problemen sneller stoppen met het betalen van rekeningen.

Schuldhulpverlening is een wettelijke taak (zie ook paragraaf 1.3) die in 2012 ingrijpend is gewijzigd. De verplichtingen voor gemeenten tot integrale schuldhulpverlening zijn toegenomen. Het is van belang dat Purmerend en Beemster aan deze eisen voldoen.

Voor dit onderzoek wordt gekozen voor de term “integrale schuldhulpverlening” voor het onderzoeksgebied aan te geven. Dit onderzoek beperkt zich in de afbakening tot de manier waarop de gemeenten Purmerend en Beemster invulling geven aan de wettelijke taken omtrent integrale schuldhulpverlening.

De definitie van integrale schuldhulpverlening die in dit onderzoek wordt gebruikt is de definitie van de NVVK (oorspronkelijk de afkorting voor Nederlandse Vereniging voor Volks Krediet), de brancheorganisatie voor professionele schuldhulpverlening en sociale kredietverlening in Nederland. Voor dit onderzoek geldt de volgende definitie van integrale schuldhulpverlening:

NVVK, Leidraad Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening, 2012: *Integrale schuldhulpverlening is het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn/haar financiële problemen, maar ook bij het vinden van een oplossing voor de eventuele oorzaken hiervan of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost. Integrale schuldhulpverlening houdt daarnaast in dat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat problematische schulden ontstaan.*

Voor de definitie van een problematische schuldenlast gaan we ook uit van de definitie van de NVVK:

NVVK, Gedragscode Schuldhulpverlening, 2016: *Een problematische schuldenlast is een situatie waarin van een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen.*

1.3 Wettelijk kader

Schuldhulpverlening is sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 een wettelijke gemeentelijke taak. Gemeenten hebben een wettelijke verplichting om schuldhulpverlening voor iedereen met problematische schulden toegankelijk te maken. Artikel 2 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening geeft aan hoe:

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Artikel 2. Plan

1 De gemeenteraad stelt een plan vast dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente.

2 De gemeenteraad stelt het plan telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren vast. Het plan kan tussentijds gewijzigd worden.

3 Het plan bevat 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.

4 In het plan wordt in ieder geval aangegeven:

- a. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;*
 - b. welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;*
 - c. het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, genoemde periode, en*
 - d. hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.*
- 5. In het plan kan de gemeenteraad aangeven onder welke voorwaarden het college de verzoeker verplicht over een basisbankrekening te beschikken.*

1.4 Ontwikkelingen / actualiteit

In de programmabegroting 2017-2020 van de gemeente Beemster valt schuldhulpverlening in het programma BVO23 Werk en Inkomen in het prestatieveld Armoedebestrijding. In de programmabegroting 2017-2020 van de gemeente Purmerend valt schuldhulpverlening eveneens onder het programma Werk en Inkomen, waarbij de notitie schuldhulpverlening uit 2012 en de herijking van het armoedebeleid en schuldhulpverlening in 2016 als relevante beleidskaders worden benoemd. Hoewel de herijking van het armoedebeleid ingaat op een aantal onderdelen ten aanzien van schuldhulpverlening, is niet helder of dit armoedebeleid het beleid voor schuldhulpverlening vervangt of actualiseert en zo ja, voor welke periode dit geldt.

Op dit moment is het beleidskader voor integrale schuldhulpverlening het beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015. Uit de presentatie die over dit onderwerp in de RKC is gegeven (d.d. 23 maart 2016) is gebleken dat dit kader ook voor de gemeente Beemster wordt gehanteerd. Dit beleidskader gaat zowel in op het oplossen van problematische schulden als preventie van nieuwe schulden.

1.5 Doelstelling van het onderzoek

De RKC beoogt met dit onderzoek te beoordelen:

1. In hoeverre de uitvoering van de preventieve taken en vroegsignalering door de gemeente op het gebied van integrale schuldhulpverlening bijdraagt aan het voorkomen van en het ontstaan van risicovolle en problematische schulden.
2. In hoeverre de schuldhulpverlening daadwerkelijk bijdraagt aan het (structureel of definitief) verminderen van problematische schulden van inwoners.

1.6 Centrale vraag en onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *“In hoeverre bereikt het integrale schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Purmerend en de gemeente Beemster inwoners met risicovolle of problematische schulden en in hoeverre is het beleid effectief in het oplossen en voorkomen van risicovolle en problematische schulden bij haar inwoners?”*

Om de centrale vraag goed te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeks(deel)vragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn de landelijke ontwikkelingen qua aantallen mensen met problematische en risicovolle schulden ook van toepassing op Purmerend en Beemster?
2. Welke omgevingseffecten zijn van belang bij de schuldenproblematiek in Purmerend en Beemster (bijvoorbeeld: decentralisaties sociaal domein, veronderstelde toename psychosociale problematiek, afstemming en regie door gemeentelijke diensten)?
3. Wat zijn de resultaten van het gemeentelijke beleid (uitstroom na 3 jaar, mogelijke uitspraken over effecten, kosten per instrument, kosten per traject, terugval, uitval en dergelijke)?
4. In hoeverre is het beleid effectief in het bereiken van inwoners met schuldproblemen?
5. In hoeverre is het beleid effectief in het voorkomen en verminderen van de schuldenproblematiek van inwoners?
6. Wat zijn de (oorzaken van) succes- en faalfactoren voor een effectieve integrale schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster?

2. Schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster

2.1 Landelijke trends en lokaal beeld

Er is veel informatie beschikbaar over landelijke trends met betrekking tot schuldhulpverlening. Veel van deze informatie wordt niet per gemeente bijgehouden, waardoor het niet eenvoudig is om vanuit deze data een vergelijking te maken tussen het landelijke en lokale beeld. Waar mogelijk is in de interviews wel meer kwalitatieve informatie gezocht om te plaatsen of het beeld in Purmerend vergelijkbaar is met het landelijke beeld. Vanwege de omvang van de beschikbare landelijke informatie is het gedetailleerde beeld in bijlage II geplaatst. In deze paragraaf beperken we ons tot de hoofdlijn en de belangrijkste trends.

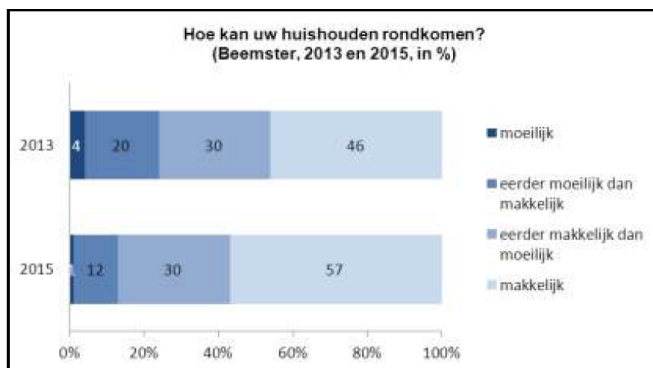
Een aantal belangrijke trends zijn de volgende:

- De kosten voor bijzondere bijstand en armoedebeleid stijgen. Deze trend is ook zichtbaar in Purmerend en Beemster. Gemeenten geven sinds 2005 anderhalf tot twee keer zoveel uit aan bijzondere bijstand en minimabeleid.
- Het aantal ZPP-ers met problematische schulden neemt toe. Sinds 2005 is het totaal aantal ZPP-ers landelijk met 40% gestegen. Ook in Purmerend wordt zowel een stijging van het aantal ZPP-ers als een stijging van ZPP-ers met problematische schulden gemeld, alhoewel precieze cijfers niet beschikbaar zijn.
- Het Sociaal Cultureel Planbureau schetst een zorgelijke trend over een tweedeling in de samenleving tussen een groep die maatschappelijk succesvol is en het voor de wind gaat en een groep mensen die kampen met armoede, arbeidsongeschiktheid, schulden, psychische of cognitieve problemen en een minder goed sociaal netwerk. Qua lokaal beeld vanuit de interviews kan deze trend niet één op één bevestigd worden. Wat wel herkend wordt is dat schulden zelden op zichzelf staan en inderdaad vaak gepaard gaan met / of ontstaan door andere problemen. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat er veel mensen met problematische schulden zijn die vroeger uitstekende banen en een goed inkomen hadden.
- Landelijke cijfers met betrekking tot het aantal aanmeldingen van mensen met een hulpvraag die gerelateerd is aan schulden is tussen 2011 en 2014 toegenomen van 76.000 tot 92.000.
- Ook de gemiddelde schuld is landelijk toegenomen van € 32.250 in 2011 tot € 38.500 in 2014.
- Landelijk stijgt het aantal recidivisten, mensen die al eerder een minnelijk of wettelijk traject hebben doorlopen en binnen 5 jaar opnieuw schuldhulpverlening aanvragen. Dit aantal is landelijk meer dan verdrievoudigd, van 1.300 in 2012 tot 4.300 in 2014. Het aantal niet-regelbare schulden is landelijk ook gestegen, van 6.500 in 2011 tot 13.800 in 2014.

In Purmerend wordt in de Omnibusenquête een apart hoofdstuk gewijd aan inkomen en schulden. Hieruit blijkt dat 23% van de panelleden moeilijk, of eerder moeilijk dan gemakkelijk kan rondkomen van het huishoudensinkomen. Bij panelleden zonder partner (32%) is dit percentage hoger dan bij panelleden met partner (20%). In Purmer-Noord wonen relatief de meeste mensen die moeite hebben met rondkomen (31%). Zeer weinig panelleden (1%) hebben de afgelopen 12 maanden gebruik gemaakt van instanties die hulp bieden bij het aanpakken van schulden. 1% heeft hier geen gebruik van gemaakt maar vindt dit wel nodig (Omnibusenquête Purmerend 2015).

13% van de inwoners van Beemster kan moeilijk of eerder moeilijk dan gemakkelijk rondkomen van het huishoudinkomen. Twee jaar geleden was dit percentage nog 24%. 2% heeft

gebruik gemaakt van instanties die helpen bij het aanpakken van schulden en nog eens 2% geeft aan dat men dat nodig heeft.



Figuur 3: Rondkomen in Beemster, Omnibusenquête 2015

	2011	2013	2015
moeilijk	3	4	5
eerder moeilijk dan gemakkelijk	18	22	18
eerder gemakkelijk dan moeilijk	32	32	28
gemakkelijk	44	37	43
weet niet	3	5	6
totaal	100	100	100

Figuur 4: Rondkomen in Purmerend, Omnibusenquête 2015

Uit de Omnibus enquête blijkt dat het gemak waarmee mensen in Beemster in 2015 van hun inkomen kunnen rondkomen iets is verbeterd, terwijl in Purmerend juist iets minder mensen aangeven makkelijk rond te kunnen komen. Opvallend is dat een groter percentage mensen in Beemster aangeeft schuldhulpverlening nodig te hebben. In beide gemeenten is het percentage respondenten dat aangeeft schuldhulpverlening nodig te hebben maar nog niet te krijgen ongeveer even groot als het percentage respondenten dat er daadwerkelijk gebruik van maakt. Mogelijk heeft het aantal mensen dat niet gemakkelijk rond kan komen in 2013 een piek bereikt.

Gegevens ten aanzien van de prestatie indicatoren uit het beleidsplan worden in Purmerend en Beemster niet systematisch bijgehouden. Wel blijkt uit de interviews in het algemeen een positiever beeld over de aantallen recidivisten. Het komt voor dat mensen na een schuldsanering opnieuw in de problemen komen, maar dit is eerder uitzondering dan de regel. De meeste mensen hebben er van geleerd. De toename van de grootte van de schulden wordt wel herkend; mensen hebben vaker hogere schulden dan in het verleden.

2.2 Gemeentelijk kader

Op 11 december 2012 is het beleidsplan schuldhulpverlening vastgesteld door de gemeenteraad van Beemster. Het beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015 is op 10 maart 2011 vastgesteld door de gemeenteraad van Purmerend. De aanleiding voor het beleidsplan van Purmerend was de afloop van een pilotproject Activa die op 1 april 2008 was gestart. Activa is nu de naam van de afdeling van de gemeente die zich richt op begeleiding van mensen met problematische schulden en de intake, trajectbegeleiding, schuldhulpverlening, budgetbeheer en nazorg organiseert. De aanleiding tot herziening van het beleid en het schrijven van een nieuw beleidsplan 2012-2015 zijn de afloop van de

pilot Activa (deze is per 1 januari 2012 afgelopen) en het wetsvoorstel Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening dat in 2012 door de Tweede Kamer is aangenomen. Alhoewel deze wet nog niet gereed was ten tijde van het schrijven van het beleidsplan, kon al wel geanticipeerd worden op de wet doordat de richting waarin het wettelijk kader zich zou ontwikkelen wel enigszins bekend was. Het beleidsplan zorgt ervoor Het plan dient vooraf als richtingaanwijzer voor de gemeente, maar ook achteraf als verantwoordingsinstrument voor de gemeenteraad. Het beleid is per 1 januari 2016 verlopen. Er is nog geen initiatief genomen voor een nieuw beleidsplan, hier blijkt in de gemeentelijke organisatie niet actief op te worden gestuurd.

Ten aanzien van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening beschrijft het beleidsplan een kader waarin het minimumniveau wordt bepaald van wat aan schuldhulpverlening moet worden aangeboden. Eén van de doelen van de nieuwe wetgeving is namelijk om een minimumniveau vast te stellen waaraan de lokale praktijk zonder meer dient te voldoen. De huidige vormgeving van het schuldhulpverleningsbeleid door gemeenten vertoont grote verschillen. De wettelijke bodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening zal naar de overtuiging van de regering leiden tot een toenemend vertrouwen van de schuldenaren, maar vooral ook van de schuldeisers in de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dit vertrouwen is een van de essentiële voorwaarden voor de verbetering van de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Indien de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening toeneemt en dus in meer gevallen een oplossing van de problematische schulden geboden kan worden die voor schuldenaren en schuldeisers aanvaardbaar is, zal dit naar verwachting van de regering ook leiden tot meer vertrouwen in de gemeentelijke schuldhulpverlening van zowel schuldenaren als schuldeisers (Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015).

Het beleidsplan geeft inhoudelijk antwoord op een aantal centrale beleidsvragen: vanuit welke visie, doelstelling en uitgangspunten wil de gemeente schuldhulpverlening structureel uitvoeren? Welke producten wil de gemeente hierbij inzetten? Voor welke doelgroep wil de gemeente schuldhulpverlening aanbieden? In het beleidsplan wordt gekozen voor een volledig pakket aan diensten (zoals eerder ook werd aangeboden) maar in de nieuwe situatie met minder intensieve trajectbegeleiding. In het kader van preventie is gekozen om educatieve preventieve activiteiten te blijven bekostigen, alhoewel dit in het beleidsplan nadrukkelijk wordt gekoppeld aan keuzes die gemaakt kunnen worden bij de vaststelling van de voorjaarsnota's. Het budget voor preventie was gekoppeld aan het budget volwassen educatie (VE), maar ten tijde van het vaststellen van het beleidsplan was de verwachting dat dit budget ontschot zou gaan worden. De middelen voor preventie zijn opgenomen in het bredere participatiebudget.

2.3 Organisatie schuldhulpverlening

De visie, doelstelling en uitgangspunten van het beleidsplan 2012-2015 komen in hoofdlijnen overeen met hetgeen waartoe in de vastgestelde nota "Preventie schuldhulpverlening en leven zonder schulden" (2007) is besloten. Tegelijkertijd heeft in de uitvoering een wijziging plaatsgevonden ten aanzien van wie welke taken uitvoert. Eerder was een deel van de uitvoering extern belegd bij Sociaal.nl, een landelijke organisatie die voor gemeenten werkzaamheden verricht op het gebied van schuldhulpverlening en insolventie. In de praktijk werd de samenwerking met een externe partij als belemmerend ervaren doordat er vertragingen ontstonden als gevolg van de fysieke afstand tussen de mensen die het werk daadwerkelijk uitvoerden. Afstemming tussen gemeentelijke diensten en de mensen die de ingekochte dienstverlening van afstand uitvoerden werd als belemmerend ervaren.

Ongeveer een kwart van de gemeenten verzorgt zelf budgetbegeleiding en schuldregelingen, die verder vooral worden verzorgd door kredietbanken en externe organisaties. Eén op de tien gemeenten biedt psychosociale of maatschappelijke hulp aan. Algemeen Maatschappelijk Werk is in 80% van de gemeenten verantwoordelijk voor psychosociale en maatschappelijke hulpverleningstrajecten. Het percentage gemeenten dat de schuldhulpverlening (het gaat dan om

aanmelding, intake, budgetbegeleiding, psychosociale/maatschappelijke hulp en schuldregeling) 'volledig uitbesteedt' aan een externe organisatie blijkt in de praktijk lager dan 4%. Vaak worden er slechts delen van de schuldhulpverlening uitbesteed of wordt er samengewerkt met Algemeen Maatschappelijk Werk of de Kredietbank. (Bron: Panteia, 2010).

In de huidige uitvoering van schuldhulpverlening ligt zowel een rol voor de gemeente Purmerend als voor maatschappelijke partners. Mensen kunnen via verschillende kanalen terecht komen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening, bijvoorbeeld via het WMO loket, via psychosociale hulpverlening, via signalen vanuit woningcorporaties of nutsbedrijven of mensen die direct naar de gemeente stappen en zo bij Activa terecht komen. Hoewel schuldhulpverlening in principe vrijwillig is, kan er druk gezet worden op mensen om hieraan mee te werken wanneer er sprake is van dreigende uithuiszetting of afsluiting van nutsvoorzieningen; niet meewerken kan grote consequenties hebben.

Wanneer iemand zich aanmeldt voor schuldhulpverlening zal, wanneer dat zinvol is, de persoon op termijn in contact gebracht worden met een bewindvoerder. In theorie mogen cliënten zelf bepalen welke bewindvoerder zij willen; hiertoe kunnen zij een lijst opvragen bij de rechtbank. In de praktijk zal de contactpersoon bij de gemeente (Activa) iemand een bewindvoerder aanraden waar goede ervaringen mee zijn. De gemeente (Activa) zal in eerste instantie proberen via een minnelijk traject en het opstellen van een budgetplan de financiële situatie te stabiliseren. Als een minnelijk traject niet haalbaar is of niet goed van de grond komt, zal iemand in een wettelijk traject terecht komen. In een wettelijk traject wordt op basis van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) iemand in drie jaar "schuldenvrij" gemaakt. Iemand zal gedurende deze periode van een absoluut minimum moeten rondkomen. Beschermingsbewind is een relatief zwaar middel dat alleen ingezet kan worden na een uitspraak van de rechter. De bankrekeningen van de persoon worden beëindigd en er worden twee rekeningen geopend om de financiële zaken te beheren. Via de ene rekening wordt door de bewindvoerder alle vaste lasten, zoals de zorgverzekering, huur etc. betaald. Op de andere rekening krijgt de persoon zijn/haar leefgeld gestort.

Op dit moment is het aan de persoon zelf of hij of zij het beschermingsbewind wil voortzetten. De kosten van de bewindvoering worden volledig vergoed via de bijzondere bijstand. Hierin zit geen onderscheid tussen gemeenten, alle gemeenten zijn verplicht om dit te vergoeden. De tarieven zijn ook wettelijk vastgesteld. Een deel van de mensen die op deze manier uit de schulden komt, wil graag de bewindvoering voortzetten, omdat zij zichzelf niet goed in staat achten om de financiële zaken goed te kunnen beheren.

Voor sommige groepen is een WSNP traject niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat iemand een eigen bedrijf heeft (ZZP-ers) of wanneer er sprake is van recidive of fraude. De reden waarom ZZP-ers of andere mensen met een eigen bedrijf geen gebruik mogen maken van reguliere schuldhulpverlening (althans niet van de WSNP) is dat het nu niet goed mogelijk is een bedrijfsadministratie door een bewindvoerder te laten uitvoeren. Bij levensvatbare, niet beëindigde bedrijven kan via de BBZ schuldhulp worden verleend. Iemand met een eigen bedrijf moet ook in staat zijn zelf financiële handelingen te verrichten. Het effect van deze situatie is dat iemand dus in feite gedwongen wordt zijn bedrijf te beëindigen en daarmee dus ook mogelijke inkomstenbronnen. Voor ondernemers met een levensvatbaar bedrijf is herstructurering mogelijk via het BBZ (Besluit Bijstand Zelfstandigen). De gemeente voert deze regeling uit en kan de ondernemer ondersteuning bieden. Dit gebeurt onder ander via het aanbieden van een renteloze lening, een starterskrediet of een aanvulling op het inkomen tot bijstandsniveau.

In het geval van fraude of recidive is de weg naar de WSNP ook afgesneden. Schulden die een gevolg zijn van boetes mogen in de regel niet meegenomen worden in een traject, met uitzondering van bepaalde boetes vanuit het CJIB (zie ook bijlage IV). Mensen die na afloop van een traject stoppen met bewindvoering en zelf weer teveel schulden maken, mogen 10 jaar lang geen gebruik maken van de WSNP. Artikel 3 lid 3 van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening stelt:

“Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een persoon fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en die persoon in verband daarmee onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie, die beoogt leed toe te voegen, is opgelegd.”

In artikel 4.1 van het beleidsplan schuldhulpverlening wordt benoemd dat mensen die fraude hebben gepleegd niet terechtkunnen voor een minnelijk of wettelijk schuldhulpverleningstraject, maar wel advies kunnen krijgen: *“Mensen die niet terecht kunnen voor een minnelijk of wettelijk traject krijgen in elk geval advies van Activa. Voorbeelden hiervan zijn mensen met eigen vermogen, recidivisten, mensen zonder inkomen en mensen die fraude hebben gepleegd.*

In de praktijk blijkt in de uitvoering van het beleid er bij fraude vrijwel altijd wel een poging wordt ondernomen om een schuldhulpverleningstraject op te starten. Hierbij wordt gekeken naar de houding van een cliënt. Die is in de meeste gevallen positief. De cliënt heeft in de meeste gevallen spijt van de fraude die is gepleegd. Ook speelt die fraude vrijwel altijd een aantal jaar in het verleden, om het simpele feit dat fraude eerst ontdekt en beboet moet worden en dat dit tijd kost. Wanneer er sprake is van recente fraude, is die vaak onontdekt en dus ook geen reden om geen traject op te starten. Deze informatie is er dan immers niet. Wanneer gedurende een traject bekend wordt dat er fraude is gepleegd die niet is gemeld, is dit wel een reden om een traject te beëindigen. Dit komt enkele keren per jaar voor.

Op verschillende plekken in het beleidsplan lijkt het beleid voor schuldhulpverlening bij fraude verschillend te interpreteren. Het hierboven genoemde artikel 4.1 lijkt te suggereren dat bij fraude alleen advies wordt gegeven en geen minnelijk traject wordt opgestart. Dit komt niet overeen met de praktijk. Onderaan pp. 18 van het beleidsplan (art. 6.1) lijkt echter te staan dat er wél een minnelijk traject kan worden gestart, alleen dat dat in de praktijk lastig kan zijn:

“Een traject kan niet worden opgestart wanneer sprake is van openstaande schulden die voortvloeien uit strafrechtelijke vorderingen (boetes). Deze boetes moeten eerst worden afgelost. Voor de hoogte van deze boetes gelden de landelijke richtlijnen. Hetzelfde geldt wanneer er sprake is geweest van fraude in de vijf jaar voorafgaand aan het verzoek tot schuldsanering. Beide groepen zijn namelijk, net als recidivisten, uitgesloten van de WSNP. Een minnelijk traject kan wel worden opgestart, maar het verkrijgen van medewerking van schuldeisers is een lastige opgave.”

In dit kader is het van belang te weten dat een wijziging op de Fraudewet in de maak is die onder meer inhoudt dat, wanneer er geen sprake is van een opzettelijke overtreding en wanneer de betrokkene meewerkt aan een schuldregeling, een bestuurlijke boete onder voorwaarden kan worden kwijtgescholden. Deze aanpassing is op 31 mei 2016 goedgekeurd door de Tweede Kamer, maar moet nog behandeld worden door de Eerste Kamer. Dat zal tot gevolg kunnen hebben dat mensen die weliswaar in enig administratief traject onjuiste informatie hebben verstrekt maar dat niet opzettelijk hebben gedaan, toch voor schuldhulp in aanmerking komen.

2.4 Reikwijdte schuldhulpverlening

De reikwijdte van schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster is geformuleerd in paragraaf 4.1 van het beleidsplan 2012-2015: Schuldhulpverlening in Purmerend (en Beemster) is breed toegankelijk. Toegang tot schuldhulp geldt voormensen die voldoen aan de volgende toelatingscriteria:

- 18 jaar of ouder,
- inwonend en ingeschreven in de gemeente Purmerend of Beemster,
- gemotiveerd of te motiveren en een problematische schuld volgens de NVVK- gedragscode (hierin wordt o.a. ook het criteria vermogen genoemd).

Mensen die niet terecht kunnen voor een minnelijk of wettelijk traject krijgen in elk geval advies van Activa. Niet gemotiveerde cliënten zijn onder andere cliënten die niet reageren op oproepen, de

deur niet openen, gemaakte afspraken niet nakomen of aan hebben gegeven niet geholpen te willen worden. Het gaat hier vaak om mensen met ernstige psychosociale- of verslavingsproblematiek. Deze problemen dienen eerst aangepakt te worden alvorens een traject gestart kan worden. (Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015)

Gemeenten hebben beleidsvrijheid in de toegang tot schuldhulpverlening. Een voorbeeld van een invulling van deze beleidsvrijheid is schuldhulpverlening bij fraude. De wet stelt niet dat het college schuldhulpverlening moet weigeren in het geval van fraude, maar *kan* weigeren. In het huidige beleidsplan van Purmerend is het bijvoorbeeld niet mogelijk om de toegang af te laten hangen van schrijnende situaties (bijvoorbeeld inwonende minderjarige kinderen), de grootte van de fraude (kruimelwerk of grotere fraude), een keer ten goede of hoe lang geleden de fraude heeft plaatsgevonden. In de gesprekken werd aangegeven dat de grenzen van de beleidsruimte wel worden opgezocht om mensen zoveel mogelijk te helpen.

Beschermingsbewind, WSNP-bewindvoering en schuldenbewind

In de schuldhulpverlening wordt vaak gesproken over bewindvoering, beschermingsbewind en WSNP bewind. Deze termen worden soms door elkaar gebruikt en kunnen leiden tot verwarring. Er zijn twee vormen van beschermingsbewind: WSNP-bewind (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) en Beschermingsbewind. Beide vormen kunnen door dezelfde partijen (de bewindvoerders) worden uitgevoerd. Het is niet toegestaan dat bij één cliënt zowel beschermingsbewind als WSNP bewind door één bewindvoerder wordt uitgevoerd. Het doel van WSNP bewind is toezien of schulden naar maximaal vermogen en inzet door de klant worden afgelost. Voor beschermingsbewind hoeft geen sprake te zijn van een wettelijk of minnelijk schuldsaneringstraject, er hoeft zelfs helemaal geen sprake van schulden te zijn. Beschermingsbewind kan ook preventief worden aangevraagd om een persoon te beschermen die zelfstandig niet goed in staat is financiële handelingen te verrichten. Een WSNP bewindvoerder is geen hulpverlener, hij of zij controleert en houdt toezicht. De schuldenaar blijft zelf handelingsbevoegd. De bewindvoerder controleert of afspraken worden nagekomen en geeft informatie aan de schuldenaar over zijn of haar verantwoordelijkheden.

WSNP-bewindvoerders worden betaald uit de boedel, de vergoeding die zij krijgen is afhankelijk van de vraag of het gaat om een particuliere schuldenaar of dat er sprake is van een onderneming. Ook verschillen de kosten voor alleenstaanden ten opzichte van die voor gezinnen. Een alleenstaande particulier betaalt € 50,82 euro per maand (juli 2013). Daarnaast ontvangt de bewindvoerder een vergoeding van de Raad voor de Rechtsbijstand. (BBW, 2013)

Schuldenbewind is in feite een vorm van beschermingsbewind. De schuldsituatie is nog niet dusdanig ernstig dat een WSNP traject wordt doorlopen, maar het beschermingsbewind is er wel op gericht de schuldenlast te verkleinen. Dit betekent niet ernstig is, ook in schuldenbewind kan er sprake zijn van ernstige situaties. Het verschil tussen beschermingsbewind en schuldenbewind is de publicatie in het Centraal Curatele en Bewindregister. Derde partijen kunnen door raadpleging van dit register voorkomen dat zij overeenkomsten afsluiten met een onderbewindgestelde.

	Beschermingsbewind	Schuldenbewind	WSNP bewind
<i>Doel</i>	Hulpverlening: gericht op beheersbaar krijgen van financiën	Hulpverlening: gericht op beheersbaar krijgen van financiën en reductie van schulden	Geen hulpverlening: gericht op maximale aflossing van schulden.
<i>Dekking:</i>	Bijzondere bijstand budget gemeente	Bijzondere bijstand budget gemeente	Dekking uit boedel schuldenaar.
<i>Opname in Centraal Curatele en</i>	Ja, sinds 2014.	Ja	Ja

<i>Bewindregister</i>			
<i>Blijft de cliënt handelingsbevoegd?</i>	Ja, maar bewindvoerder kan deze ongedaan maken.	Nee	Ja, bewindvoerder controleert wel of afspraken worden nagekomen.

Figuur 5: beschermingsbewind, schuldenbewind en WSNP bewind

Alle drie de vormen, beschermingsbewind, schuldenbewind en WSNP-bewind worden door de kantonrechter uitgesproken. In bijlage IV worden andere verschillen tussen deze vormen gedetailleerd op een rij gezet.

3. Oorzaken, trends en ontwikkelingen

3.1 Vroegsignalering en preventie

Vroegsignalering en preventie zijn zowel in het gemeentelijk beleidsplan als in de praktijk van de uitvoering belangrijke aandachtspunten. Activa werkt samen met de woningcorporaties in het vroegtijdig signaleren van betalingsachterstanden. Mensen met problematische schulden kunnen gesignaleerd worden door te letten op betalingsachterstanden. Nog eerdere vroegsignalering dan het signaal van huurachterstand is lastig, omdat deze groep mensen niet goed in kaart is te brengen. Privacy overwegingen vormen een belemmering om via een data gerichte benadering groepen of personen in kaart te brengen die mogelijk problematische schulden hebben. Bij bepaalde groepen is van tevoren de verwachting relatief groot dat er financiële problemen kunnen gaan optreden. Bij specifieke risicogroepen zou extra preventieve begeleiding dus mogelijk effectief kunnen zijn.

Risico-indicatoren zijn lage cognitieve vermogens (een laag IQ) waardoor iemand in mindere mate zelfredzaam is. Verslavingsproblematiek is ook vaak een reden waardoor mensen schulden maken. Dit kan zowel gaan om alcohol, drugs of gokverslaving. Alcohol is relatief goedkoop (in vergelijking tot veel andere verslavingen) en hoeft daardoor niet altijd te leiden tot financiële problemen. Schuldsanering voor mensen met een alcohol- of drugsverslaving is alleen toegankelijk wanneer zij in een traject zitten om de verslaving te stoppen. Een laatste categorie mensen die gevoelig is voor schuldenproblematiek zijn de mensen met psychische problemen.

3.2 Ontwikkelingen

In het onderzoek zijn een aantal trends naar voren gekomen ten aanzien van het beroep op schuldhulpverlening. In de eerste plaats zijn er landelijke trends die gerelateerd zijn aan de economische conjunctuur. Naar mate het economisch beter gaat zijn mensen beter in staat om voldoende inkomsten te genereren en zo problematische schulden te voorkomen. Een tweede ontwikkeling is de nadruk op het ontwikkelen van zelfredzaamheid en een kleiner beroep op de overheid. Hierbij wordt meer verwacht van de sociale omgeving, zoals vrienden en familie bij het voorkomen en oplossen van problemen. Deze ontwikkeling is bijvoorbeeld te zien in de bezuinigingen op de geestelijke gezondheidszorg (de GGZ). Hierdoor vallen meer cliënten onder de verantwoordelijkheid van huisartsen. Er wordt ook verwacht van de sociale omgeving deze mensen te ondersteunen bij hun financiën.

Volgens de Nationale Ombudsman zijn de belangrijkste directe oorzaken waardoor mensen in de schuldhulpverlening komen: te hoge vaste lasten, inkomensdaling en te hoge zorgkosten (Nationale Ombudsman, 2016). Een deel van de Nederlanders die kampen met schuldenproblematiek heeft onvoldoende zicht op het complexe stelsel van toeslagen en inkomensvoorzieningen. Mensen die kampen met psychische problematiek of eenvoudigweg cognitief beperkt zijn, zijn vaak niet in staat hun weg hierin te vinden. Zelfs voor mensen zonder duidelijke cognitieve beperkingen is het vaak moeilijk om het juiste loket te vinden. In de praktijk bestaat veel ondersteuning van hulpverleners uit het helpen invullen van formulieren. Veel rapporten, waaronder "Burgerperspectief op Schuldhulpverlening" van de Nationale Ombudsman uiten kritiek op de trend naar het ontwikkelen van meer zelfredzaamheid en een groter beroep op de sociale omgeving. Voor veel mensen zal die zelfredzaamheid niet realistisch zijn, gezien de complexiteit van het Nederlandse stelsel en de overlap met gemeentelijke regelingen. Deze regelingen zijn vaak bedacht vanuit goede intenties en gericht op het verbeteren van de koopkracht van specifieke groepen. Dit staat echter op gespannen voet met de doelstelling om een toegankelijk en eenvoudig stelsel te organiseren.

Vereenvoudiging van het landelijke stelsel wordt ook door het kabinet als belangrijk doel gezien en hier worden inmiddels stappen in gezet. Een voorbeeld hiervan is de vereenvoudiging van de beslagrijke voet (zie ook bijlage V) en aanpassing van het Rijksincassobeleid van de overheid, waarin

wordt ingezet op een vereenvoudigd en verbeterd stelsel van invorderingen door overheidsorganisaties. Ondanks deze ambitie en de onderkenning van de problematiek zal het probleem niet eenvoudig kunnen worden opgelost. Ambtenaren spreken vaak een andere taal dan de groep Nederlanders die te kampen heeft met schulden; een taal die past bij het opleidingsniveau en het werkveld waarin iemand actief is. Een fout ingevuld formulier kan in de praktijk leiden tot het niet toekennen van bepaalde inkomensondersteuning. Bij verdergaande digitalisering is het van belang rekening te houden met de groep mensen die hier niet goed mee om kan gaan. Bij digitale dienstverlening is een risico op fouten die automatisch kunnen leiden tot terugvorderingen, herinneringen en aanmaningen.

Een probleem in de uitvoering van schuldhulpverlening is dat in de wet onvoldoende duidelijk is geregeld hoe met gegevensuitwisseling om moet worden gegaan. In artikel 8 van de WGS staat hierover het volgende:

Artikel 8. Gegevensuitwisseling

1 Bestuursorganen en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen personen en instanties verstrekken aan het college de gegevens en inlichtingen waarvan kennisneming van belang kan zijn voor de uitvoering van deze wet.

2 Het college kan onder bij algemene maatregel van bestuur te bepalen voorwaarden aan bestuursorganen en aan bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen instanties gegevens verstrekken voortvloeiende uit de uitvoering van deze wet, die deze bestuursorganen en instanties behoeven in verband met uitoefening van hun taak en dienstverlening.

3 Het vragen en het verstrekken van gegevens door het college aan en door de in het eerste en tweede lid bedoelde bestuursorganen en instanties kan geschieden door tussenkomst van het Inlichtingenbureau, bedoeld in artikel 63 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

4 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze van gegevensuitwisseling en de kosten, die daarbij in rekening kunnen worden gebracht.

Het probleem is dat de in dit artikel beschreven algemene maatregel van bestuur nooit is vastgesteld. Hierdoor zijn de voorwaarden voor gegevensuitwisseling onduidelijk. In de praktijk leidt dit tot moeizamere schuldhulpverlening, doordat voor gegevensuitwisseling telkens om een “natte handtekening” wordt gevraagd. Een natte handtekening is een handtekening op echt papier met echte inkt en geen kopie of scan. De tijd en energie die dit kost maakt de uitvoering van de wet en de hulpverlening aan mensen met schulden minder doelmatig.

Een ander punt ten aanzien van samenwerking en informatieuitwisseling is met rechtbanken die bewindvoering uitspreken. Zoals eerder aangegeven moeten de kosten van bewindvoering volledig vergoed worden door de gemeente. Tegelijkertijd is het voor de gemeente niet mogelijk om te achterhalen aan welke personen bewindvoering is opgelegd. De doelstelling om mensen uiteindelijk financieel zelfstandig te krijgen kan niet worden gerealiseerd wanneer überhaupt geen contact mogelijk is. Bewindvoerders hebben een financieel belang om cliënten afhankelijk te houden. Op dit moment is een pilot gaande bij een aantal rechtbanken om dit probleem deels op te lossen. De denkrichting voor deze pilot is dat de kantonrechter tussen de zittingsdatum en beschikking, de gemeente in de gelegenheid stelt de klant een alternatief aanbod te doen. Gaat de klant op dit aanbod in, dan wordt het verzoek ingetrokken en hoeft er geen onderbewindstelling te worden uitgesproken.

Tijdens het onderzoek zijn geen voorbeelden gevonden waarin de gemeente onzorgvuldig met informatie van cliënten omgaat. Alhoewel deze pilot op termijn bij kan dragen aan een vermindering

van de instroom, biedt dit op de korte termijn geen oplossing voor het probleem van de sterk toegenomen kosten van beschermingsbewind voor de gemeente.

4. Ervaringen uit het veld

4.1 Klanten schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster

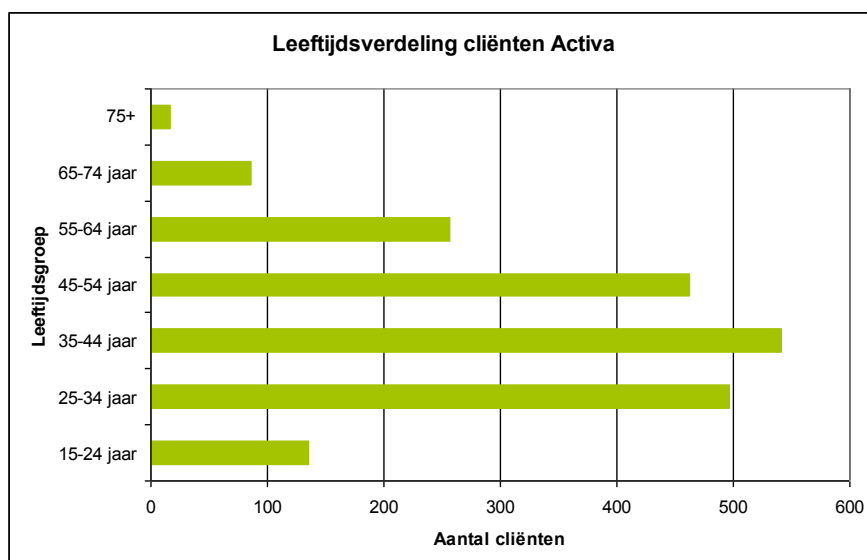
In het onderzoek van de afdeling Beleidsonderzoek & Informatiemanagement van de gemeente Purmerend in 2013 wordt gesteld dat bij de klanten van Activa het hebben van een huurwoning of uitkering een indicator is voor de kans dat iemand met schuldenproblematiek kampt. Opvallend is dat het hebben van een laag inkomen op zichzelf volgens B&I *geen* indicator is voor de kans dat iemand in de schulden terechtkomt. De verdeling van de cliënten van Activa was in de periode 2008 tot 2013 als volgt:

Factsheet cliënten in schuldhulpverlening 2008-2013, team B&I

	aantal	%
Geslacht		
man	1.150	58
vrouw	850	42
		100
Huishouden		
alleenstaand	1.700	85
met partner	300	15
Totaal aantal cliënten	2.000	100

Figuur 6

Het is overigens opvallend dat er veel ronde getallen in deze analyse te zien zijn, mogelijk is er gebruik gemaakt van schattingen. Het team B&I kon hierover geen uitsluitsel geven, mede doordat de medewerker die deze analyse heeft uitgevoerd niet meer werkzaam is bij de gemeente.



Figuur 7

Ten aanzien van de verdeling in leeftijd is een mogelijke verklaring dat het een aantal jaren duurt voordat mensen dusdanige schulden hebben opgebouwd zodanig dat ze als problematisch kunnen worden beschouwd. Het is bijvoorbeeld niet goed mogelijk voor jongeren om al in staat te zijn een woonhuis te bezitten dat "onder water" staat. De afname van schulden in een hogere

leeftijdscategorie zou te maken kunnen hebben met een afname van risicovol gedrag of een leereffect: mensen leren op den duur met geld om te gaan. Een andere mogelijke verklaring is dat het inkomen na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd stabiel wordt en er minder sprake is van plotselinge dalingen van inkomen.

De cliënten van Activa die cursussen budgetbeheer hebben gevolgd en de mensen die in het kader van preventie deze cursussen volgen, zijn hier in het algemeen positief over. Voor een deel van de cliënten is het erkennen dat er sprake is van een probleem en dat zij niet de enigen zijn die hiermee te maken hebben een belangrijk besef dat bijdraagt aan het werken naar een oplossing. Tijdens de cursussen ontstaan er ook sociale contacten tussen deelnemers en helpen mensen elkaar door hun ervaringen te delen. De cursussen helpen de deelnemers ook om beter opgewassen te zijn tegen deurwaarders die op de grens opereren van wat wettelijk is toegestaan. In verband met wachtlijsten die in 2016 zijn ontstaan, zijn er ook extra cursussen aangeboden.

4.2 Signalen van hulpverleners en vrijwilligers

Een belangrijk signaal vanuit hulpverleners is de constatering dat een groep mensen cognitief te beperkt is om in de samenleving op een financieel volwassen manier te kunnen participeren. Veel formulieren en processen zijn te complex. Eén van de hulpverleners zei “het lijkt wel alsof tegenwoordig verwacht wordt dat iedereen een HBO diploma heeft”. Formulieren moeten juridisch sluitend zijn, maar kunnen daardoor ook moeilijk toegankelijk jargon bevatten waar niet iedereen goed mee kan omgaan.

Een tweede signaal is dat financiële problemen vaak samengaan met psychosociale problemen. Ruzies, echtscheidingen, verslavingen komen meer voor bij mensen met financiële problemen. Het is niet altijd duidelijk wat oorzaak en gevolg is, maar wat wel duidelijk is dat het één het ander kan versterken. Echtscheidingen leiden tot financiële problemen doordat extra woonruimte nodig is. Sociaal onaangepast gedrag kan leiden tot terughoudendheid bij de sociale omgeving om iemand te helpen. Vaak hebben mensen al jarenlang een beroep gedaan op vrienden en familie voor steun. Op een gegeven moment houdt het op en is er geen sprake meer van een vangnet vanuit de sociale omgeving. Enkele geïnterviewde personen zien dit als een veel voorkomende gang van zaken.

Een derde signaal is dat maatwerk belangrijk is en algemene regels soms niet effectief zijn. Voor de één zal een cursus budgetbeheer kunnen helpen om zelfstandig in staat te zijn de financiën onder controle te houden. Voor de ander is bij voorbaat al duidelijk dat dit niet werkt en is er meer begeleiding nodig. Voor de ene persoon kan een afkoelperiode helpen om de stress van een dreigende uithuiszetting te verminderen en in alle rust de financiële situatie op orde te krijgen. Voor de ander zal een afkoelperiode alleen maar betekenen dat gedurende een aantal maanden de schuld nóg hoger wordt en zal iemands situatie daardoor juist verslechteren.

Ondanks dat er een groep is die begeleiding nodig blijft hebben, kan de grootste groep na een korte begeleiding (korter dan een jaar) weer zelfstandig zijn financiën beheren. Hier zit een mogelijke winst om de kosten maatschappelijk betaalbaar te houden: wanneer het mogelijk is de groep mensen die nu van relatief dure bewindvoering gebruik maakt toch zelfstandig te krijgen, eventueel gekoppeld aan vrijwilligers, kunnen de totale kosten voor de samenleving dalen.

Een positief punt is dat het vooralsnog vrij eenvoudig lijkt om vrijwilligers te werven. Humanitas gaf aan dat na een oproep in de krant er ruim honderd geïnteresseerden op een avond afkwamen. Van deze groep konden uiteindelijk 25 vrijwilligers geselecteerd worden. Het aantal geïnteresseerde vrijwilligers hing mogelijk samen met de economische crisis: een deel van de vrijwilligers is zelf werkloos en na het vinden van een betaalde baan stoppen zij vaak met vrijwilligerswerk. Een ander deel is gepensioneerd en heeft daardoor de tijd om op een andere manier actief te worden.

Negatieve prikkels in het systeem kunnen ervoor zorgen dat mensen zich niet gestimuleerd voelen maatschappelijk gewenst gedrag te vertonen. Iemand waarvan al het inkomen gedurende een traject wordt afgeroomd voor aflossing van de schulden zal zich niet gemotiveerd voelen om te gaan

werken. Hulpverleners dringen er bij mensen op aan om dit anders te zien, omdat werk een goede voorbereiding is op de periode na afloop van een traject en iemand daardoor kansrijker zal zijn op de arbeidsmarkt. In het verlengde hiervan worden negatieve prikkels ervaren rondom de voordelen die iemand verlies zodra hij of zij boven een bepaald inkomen komt. “Arme werkenden” verdienen net boven het minimumloon en kunnen bijvoorbeeld regelingen voor sportverenigingen of schoolreisjes verliezen waar mensen met een uitkering wel recht op hebben. Of en in welke mate deze negatieve prikkels daadwerkelijk een effect hebben op het gedrag van mensen om wel of niet te gaan werken is onderwerp van discussie. In ieder geval is de grootte van het effect sterk afhankelijk van de persoonlijke situatie waarin iemand zich bevindt, zoals bijvoorbeeld het zorgdragen voor thuiswonende kinderen en of hulpbehoevende familieleden en of een eventuele nieuwe baan gepaard zal gaan met hogere kosten voor woon-werkverkeer. Een gedetailleerde analyse hiervan valt niet binnen de afbakening van dit onderzoek.

Een belangrijk signaal vanuit de medewerkers vanuit de gemeente is dat de wetgeving nog niet voldoende ontwikkeld is om in de relatie met beschermingsbewindvoerders goed uitvoering te kunnen geven aan integrale schuldhulpverlening. Beschermingsbewindvoerders zijn gemachtigd om namens hun cliënt te handelen (zie voor definities ook bijlage VII). Op het moment dat een cliënt zijn handtekening heeft gezet, is het voor de gemeente vaak niet mogelijk te achterhalen wie de cliënt is. Sommige bewindvoerders werken goed mee, waardoor het mogelijk is om met cliënten in gesprek te gaan en hen te helpen om te werken aan de routen naar zelfstandig beheer van het inkomen. Andere bewindvoerders schermen cliënten af, mogelijk omdat zij niet willen dat de cliënt zelfstandig wordt omdat de bewindvoerder daarmee inkomen kan verliezen. Sommige bewindvoerders hebben zelfs aangegeven dat wanneer de gemeente de kosten van de bewindvoering via de bijzondere bijstand niet wil vergoeden, omdat de bewindvoerder niet wil meewerken, zij deze kosten op de klant gaat verhalen. De cliënt wordt dan dus de dupe. De gemeente wil daarom graag dat de rechtbank standaard eerst contact opneemt met de gemeente voordat bewind wordt uitgesproken.

5. Maatschappelijke kosten en baten

In dit hoofdstuk wordt de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster beoordeeld op basis van de (maatschappelijke) kosten en baten van de uitvoering. Niet kwantitatieve kosten en baten worden als kwalitatieve punten meegenomen en niet (zoals bij een maatschappelijke kosten-baten analyse) kwantitatief gemaakt. Het doel van dit hoofdstuk is beter inzicht te geven in de doelmatigheid van het beleid en antwoord te geven op de deelvragen die op deze doelstelling betrekking hebben.

5.1 Wat kost het?

De kosten die de gemeenten Purmerend en Beemster maken voor schuldhulpverlening komen uit verschillende budgetten. De gemeente Purmerend doet hierbij de uitvoering voor de gemeente Beemster voor de schuldhulpverlening zelf. In dit onderzoek wordt de definitie van integrale schuldhulpverlening van de NVVK gevolgd, ook voor het kostenplaatje kijken we daarom naar de integrale kosten van zowel preventie als de uitvoering van de schuldhulpverlening door o.a. bewindvoerders. De kosten van schuldhulpverlening vallen grofweg in twee categorieën in te delen: de trajectkosten en de kosten van bijzondere bijstand. De gemiddelde trajectkosten (de berekeningen, contacten met schuldeisers, opgaaf saldo's, (termijn)bewaking, het opmaken van gerechtelijke stukken zoals voorlopige voorzieningen, moratoria, dwangakkoorden etc.) komen per klant neer op ongeveer € 1.230 per klant per jaar. Deze categorie kosten zijn afgelopen jaren binnen verschillende budgetten verschoven, maar qua grootte min of meer gelijk gebleven. De kosten van beschermingsbewind (de grootste kostenpost voor schuldhulpverlening binnen de bijzondere bijstand) komt neer op € 1.650 per klant per jaar. Deze post is de afgelopen jaren meer dan verdubbeld:

Aantal personen die in december bijzondere bijstand ontvingen voor de kosten van bewindvoering

Purmerend	dec-12	dec-13	dec-14	dec-15
Beschermingsbewind	235	305	381	437
Mentorschap	1	1	1	4
Curatele	1	2	4	6
Totaal:	237	308	386	447

Overzicht uitgaven bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering

Purmerend	2012	2013	2014	2015
Beschermingsbewind	€ 307.978	€ 406.654	€ 507.808	€ 723.882
Mentorschap	€ 2.743	€ 1.839	€ 4.265	€ 7.137
Curatele	€ 1.507	€ 2.042	€ 11.046	€ 13.901
Totaal:	€ 312.228	€ 410.535	€ 523.119	€ 744.920

Figuur 8

Voor de gemeente Beemster is de trend vergelijkbaar met die in Purmerend, alhoewel de totale bedragen lager liggen. Opvallend is in Beemster dat het aantal personen dat bijzondere bijstand ontvangt voor bewindvoering min of meer gelijk is gebleven, maar dat de kosten zijn gestegen.

Aantal personen die in december bijzondere bijstand ontvingen voor de kosten van bewindvoering

Beemster	dec-13	dec-14	dec-15
Beschermingsbewind	12	11	11
Mentorschap	0	0	0
Curatele	0	0	1
Totaal:	12	11	12

Overzicht uitgaven bijzondere bijstand voor de kosten van bewindvoering

Beemster	2013	2014	2015
Beschermingsbewind	€ 15.270	€ 20.817	€ 21.585
Mentorschap	€ 0	€ 0	€ 0
Curatele	€ 0	€ 0	€ 3.172
Totaal:	€ 15.270	€ 20.817	€ 24.757

Figuur 9

De toename past in het landelijke beeld; deze kostenpost nemen in veel gemeenten toe (VNG, 2016). In principe is de hoogte van deze kosten ook niet goed beïnvloedbaar: de tarieven voor beschermingsbewind worden wettelijk vastgesteld en de noodzaak van beschermingsbewind wordt door de rechter bepaald. Eén van de mogelijkheden om de kosten van bewindvoering te beperken is er zorg voor te dragen dat deze niet onnodig wordt verlengd. In principe is dit een zaak tussen de bewindvoerder en de cliënt, maar een goed contact en een goede vertrouwensrelatie tussen de ambtelijk contactpersoon en de bewindvoerder kunnen bijdragen aan een zorgvuldige afweging hierin. De bewindvoerder heeft een financiële prikkel om ervoor te zorgen dat er zoveel mogelijk betalende klanten zijn, tegelijkertijd zullen goede bewindvoerders hier een zorgvuldige afweging in maken. Wanneer de relatie en afstemming met de ambtelijke contactpersoon goed is, kan dit bijdragen aan een zorgvuldige afweging. De bewindvoerder heeft voor de instroom (nieuwe klanten) ook weer belang bij een goede relatie met de ambtelijk contactpersoon, omdat deze in de praktijk een belangrijke adviserende rol heeft in de aanbeveling van bewindvoerders aan cliënten. Op dit moment is dit al de huidige werkwijze in Purmerend en Beemster. Dit lijkt deels te werken, tegelijkertijd zijn er veel bewindvoerders die direct cliënten werven, hier is de gemeente niet bij betrokken.

5.2 Wat levert het op?

De prestatie van schuldhulpverlening is in het beleidsplan 2012-2015 in een aantal scherpe doelstellingen uitgewerkt. Deze staan benoemd op pp. 16 van het beleidsplan:

- Uitval uit trajecten: 10%;
- Trajecten worden succesvol beëindigd: 70% succesvol;
- Maximale wachttijd: 4 weken;
- Aantal recidivisten neemt af: nulmeting 2012;
- Aantal aanmeldingen neemt op langere termijn af: afname van 10% vanaf 2014;
- Klanttevredenheid: 7

Resultaten

Omschrijving	Doelstelling	2012	2013	2014	2015
<i>Uitval</i>	10%	20%	15%	15%	7%
<i>Succesvolle beëindiging</i>	70%	Gemiddeld wordt 85% succesvol beëindigd.			
<i>Max wachttijd</i>	4 weken	Er is een inloopspreekuur, cliënten kunnen direct beginnen aan een traject. Wachttijd is nihil.			

<i>Afname recidivisten</i>	<i>Daling t.o.v. 2012</i>	Onbekend
<i>Aantal aanmeldingen neemt af</i>	<i>Daling 10% vanaf 2014</i>	Daling van ruim 8% in 2015 t.o.v. 2014 (qua aanmeldingen schuldhulpverlening). Wel toename caseload (zwaardere gevallen).
<i>Klanttevredenheid</i>	<i>Minimaal 7</i>	De klanttevredenheid wordt sinds 2012 niet meer gemeten.

Figuur 10: resultaten schuldhulpverlening in relatie tot gestelde doelen

Afgelopen jaren zijn deze doelstellingen niet structureel gemeten. Tijdens dit onderzoek is door desk research en in gesprekken met betrokkenen getracht inzicht te krijgen in de prestaties op deze indicatoren. Hoewel harde kwantitatieve gegevens ontbreken kan hierdoor op een aantal punten een onderbouwde inschatting van de prestaties worden gegeven. Met betrekking tot de maximale wachttijden is die inschatting dat de doelstelling is bereikt: doordat er een inloopsprekkuur is kunnen cliënten in feite op ieder moment aan een traject beginnen. Logischerwijs is de wachttijd daardoor nihil. Met betrekking tot het aantal recidivisten is de inschatting dat dit aantal ook aan het afnemen is. Qua uitval uit trajecten en succesvolle beëindiging van trajecten valt moeilijk een uitspraak te doen.

Bij de analyse is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de methodiek van bronnentriangulatie. Dit houdt in dat bevindingen door meerdere bronnen moeten worden gestaafd voordat deze wordt overgenomen. Voor de laatste doelstelling (de klanttevredenheid) geldt dat hier onvoldoende objectieve informatie voor beschikbaar was om te kunnen beoordelen of de tevredenheid van de klanten hoger is dan een 7. Wel blijkt uit gesprekken met diverse klanten dat zij in het algemeen tevreden zijn met de dienstverlening, maar de steekproef is te beperkt om dit positieve beeld te kunnen veralgemeniseren.

De doelstelling om het aantal aanmeldingen op de lange termijn te laten afnemen is niet behaald. De gedachte achter deze doelstelling was dat mensen op den duur zelfstandiger worden en minder afhankelijk zijn van schuldhulpverlening. Externe ontwikkelingen, zoals de economische crisis en de daling in de huizenprijzen hebben waarschijnlijk een aandeel gehad in de toename van de schuldenproblematiek bij veel mensen. Door het grote aantal factoren dat van invloed is op het aantal aanmeldingen is niet eenduidig te bepalen welke factor dominant is geweest in de groei van het aantal aanmeldingen.

In de interviews met cliënten en maatschappelijke partners kwam in het algemeen een positief beeld naar voren met betrekking tot de wijze waarop schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster is vormgegeven. Een aantal maatschappelijke partners heeft contacten met meerdere gemeenten en was in staat een vergelijking te geven op basis van de snelheid waarmee gereageerd werd, de mate waarin proactief werd meegedacht over oplossingen en de klantvriendelijkheid. Het algemene beeld is dat de schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster relatief goed presteert. In tegenstelling tot andere gemeenten wordt relatief veel maatwerk geleverd en vanuit de cliënt gedacht.

Ondanks het feit dat kwantitatieve gegevens deels niet structureel worden gemeten, levert de desk research en informatie uit de interviews het beeld op dat de kwaliteit van de schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster op orde is. Wel kan er op het gebied van betere kwantitatieve informatie nog een slag worden gemaakt.

5.3 Doeltreffendheid vergroten

Als oplossingsrichting voor de problemen die ervaren worden in de schuldhulpverlening kan ook gekeken worden naar het creëren van aanvullend aanbod anders dan door de gemeente zelf. Deels vindt dit al plaats: de door veel partijen geconstateerde complexiteit van het Nederlandse

toeslagenstelsel wordt deels opgevangen door aanvullend aanbod aan hulpverlening hierin. Eenvoudige hulp wordt door vrijwilligers gegeven; complexere vormen van hulp door professionals. Een deel van de oplossing zit in het vereenvoudigen van het stelsel. Los van het feit dat dit niet direct een taak is voor gemeenten, is het de vraag of het überhaupt mogelijk is om een stelsel te ontwikkelen wat veel eenvoudiger is en tegelijkertijd de inkomensondersteuning daar laat terechtkomen waar deze het meest nodig is. Deze vraag ligt op het bord van de landelijke politiek. In Purmerend en Beemster wordt ingezet op het aanbieden van hulp aan mensen die moeite hebben met het invullen en vinden van de juiste formulieren.

Mogelijke alternatieven in het aanbieden van hulpverlening is om deze meer op maat te maken via het aanbod van cursussen en trainingen. De variëteit aan cliënten die een beroep doet op verschillende vormen van schuldhulpverlening en budgetbeheer kan het zinvol maken om een onderscheid te maken in bijvoorbeeld de indeling van cursussen. Het zou effectief kunnen zijn om mensen die meer op een gelijk niveau zitten bij elkaar in te delen, zodat mensen meer baat hebben bij de cursussen. In de huidige situatie wordt er soms een te groot verschil in niveau ervaren, waardoor het leereffect onderbenut wordt.

Een probleem voor ZZP-ers is dat voor hen beschermingsbewind niet goed mogelijk is. Er is op dit moment geen goede oplossing voor dit probleem: het enige wat mogelijk is, is te stoppen met de onderneming zodat iemand wel onder beschermingsbewind kan komen. Het nadeel hiervan is uiteraard dat hierdoor een mogelijke inkomstenbron wegvalt. ZZP-ers zouden mogelijk geholpen kunnen worden met trainingen of advisering door vrijwilligers of professionals met kennis van zaken als het aankomt op het runnen van een eigen bedrijf. Op dit moment moeten potentieel goede werknemers stoppen met werken, omdat zij zich gedwongen zien hun eigen bedrijf te beëindigen. De route naar werk is voor deze groep daarmee moeilijker geworden.

6. Conclusies

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen van deze studie beantwoord; dit hoofdstuk vormt het onderzoekstechnische sluitstuk van dit rapport. De voor de rekenkamercommissie meest relevante observaties en aanbevelingen zijn aan het begin van het rapport gepresenteerd.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *“In hoeverre bereikt het integrale schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Purmerend en de gemeente Beemster inwoners met risicovolle of problematische schulden en in hoeverre is het beleid effectief in het voorkomen en oplossen van schuldproblemen bij haar inwoners?”*

Deze vraag is opgesplitst in deelvragen, welke hieronder worden beantwoordt:

1. In hoeverre zijn de landelijke ontwikkelingen qua aantallen mensen met problematische en risicovolle schulden ook van toepassing op Purmerend en Beemster?

- De kosten voor mensen die onder beschermingsbewind staan is zijn in Purmerend en Beemster, net als in veel andere gemeenten. De totale kosten hiervoor bedragen ruim € 750.000 per jaar.
- De toenemende complexiteit van de hulpverlening past in het landelijke beeld.
- Het aantal cliënten dat in een schuldhulpverleningstraject zit is afgelopen jaren relatief stabiel. Landelijk gezien is hierin een toename te zien van 76.000 tot 92.000.
- Qua wachttijd scoort Purmerend beter dan het landelijke beeld.

Over klanttevredenheid kan geen uitspraak worden gedaan, omdat dit niet meer wordt gemeten.

2. Welke omgevingseffecten zijn van belang bij de schuldenproblematiek in Purmerend en Beemster?

Belangrijke omgevingseffecten en/of mogelijke externe oorzaken van de schuldenproblematiek:

- De belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van schulden zijn een plotselinge daling in het inkomen, arbeidsongeschiktheid en scheiding. Wanneer mensen niet goed in staat zijn hun uitgavenpatroon aan te passen aan hun inkomen kunnen problematische schulden ontstaan.
- Door de bezuinigingen op de GGZ moet hulpverlening vaker door andere instanties worden aangeboden. Dit is nog niet op alle plekken gerealiseerd, waardoor sommige mensen tussen wal en schip vallen.
- Mensen met verslavingsproblematiek hebben vaak ook problematische schulden. Het is niet helder of er een toename is in de grootte van deze groep.
- De decentralisaties in het sociaal domein lijken geen grote impact te hebben gehad op schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster.
- Het gebrek aan betaalbare woonruimte leidt tot meer stress bij mensen met financiële problemen. Dit kan de effectiviteit van de hulpverlening beperken.

Door begeleiding met vrijwilligers en via trainingen budgetbeheer worden mensen in staat gesteld grip te krijgen op hun financiële situatie. Door huisbezoeken bij mensen die een betalingsachterstand hebben voor de huur wordt voorkomen dat uithuiszetting plaatsvindt.

3. Wat zijn de resultaten van het gemeentelijke beleid?

- Bij maatschappelijke partners en de cliënten die zijn geïnterviewd is er in het algemeen sprake van tevredenheid over de manier waarop de gemeentelijke organisatie na het inbesteden van de schuldhulpverlening opereert.

- De resultaten van het (inmiddels verlopen) gemeentelijke beleid worden niet structureel gemeten, alhoewel dit wel een expliciet onderdeel van het gemeentelijk beleid is. Wel konden voor de meeste doelstellingen de resultaten uit het systeem worden gehaald.
- Het gemeentelijk beleid is flexibeler en meer toegankelijk dan bij sommige andere gemeenten. Het gemeentelijk beleid biedt de ruimte om hier meer naar de specifieke situatie te kijken. Hierdoor kan effectiever hulp geboden worden.

Een deel van het gemeentelijk beleid is om de samenwerking met vrijwilligersorganisaties te coördineren, bijvoorbeeld met Schuldhulpmaatje, Humanitas en Caritas (zie bijlage VI). Deze organisaties leveren een waardevolle bijdrage in het zelfredzaam maken van mensen tegen lage kosten. Bovendien lijkt er voldoende animo te zijn bij mensen om vrijwilliger te worden.

4. *In hoeverre is het beleid effectief in het bereiken van inwoners met schuldproblemen?*

- Door de samenwerking met de stadsverwarming en de woningcorporaties Intermaris en Rochdale wordt op huisbezoek gegaan bij mensen met betaalachterstanden en kan hen hulpverlening aangeboden worden.
- Via o.a. advertenties in lokale bladen en door mond-tot-mondreclame worden potentiële cliënten bereikt. Zonder signaal van de sociale omgeving of initiatief van een persoon zelf is het niet goed mogelijk preventieve activiteiten gericht in te zetten. Mensen schamen zich voor hun schulden en ontkennen dat er een probleem is, wat het bereiken van deze groepen bemoeilijkt. Door de media is het taboe minder geworden. Schaamte lijkt meer te spelen bij jongeren dan bij ouderen.
- Door de goede samenwerking tussen de diverse maatschappelijke partners en door de inzet van Activa is het bereik van inwoners met schuldproblemen in Purmerend en Beemster relatief goed.

5. *In hoeverre is het beleid effectief in het voorkomen en verminderen van de schuldenproblematiek van inwoners?*

De doelstellingen van het gemeentelijk beleid lijken te worden bereikt, of gaan in ieder geval in de goede richting. Ook is de tevredenheid bij maatschappelijke partners relatief groot. De toename van het aantal mensen in beschermingsbewind is een punt van zorg.

Het is aannemelijk dat de proactieve aanpak waarbij veel op huisbezoek wordt gegaan bij mensen effectief is in het preventief reduceren van de schuldenproblematiek. Eveneens is het aannemelijk dat de flexibiliteit en toegankelijkheid van het gemeentelijk beleid bijdraagt aan de effectiviteit. Tot slot is het aannemelijk dat de ervaren constructieve samenwerking tussen de verschillende partijen die zich richten op deze groep bijdraagt aan het voorkomen en verminderen van de schuldenproblematiek.

6. *Wat zijn de (oorzaken van) succes- en faalfactoren voor een effectieve integrale schuldhulpverlening in Purmerend en Beemster?*

De belangrijkste succes- en faalfactoren zijn:

- De kwaliteit van de coördinatie door de gemeentelijke medewerkers richting cliënten en maatschappelijke partners
- De inzet door vrijwilligers en maatschappelijke organisaties
- De kwaliteit van en de inzet door medewerkers van gesubsidieerde organisaties en instellingen
- De ruimte die het gemeentelijk beleid biedt om maatwerk te leveren
- De mate waarin de sociale omgeving zich inzet voor mensen met financiële problemen

Bijlage I: Geraadpleegde bronnen

Algemene Rekenkamer, *Aanpak problematische schulden*, 2016.

Belastingdienst, *Beslagvrije voet*, 2016 op:

http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/privé/contact/echten_en_plichten_bij_de_belastingdienst/u_moet_betalen/bereken_uw_beslagvrije voet/

Beroepsvereniging Bewindvoerders WSNP, *de Bewindvoerder*, 2013.

CBS, *Uitgesproken schuldsaneringen*, 2016 op:

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=60004&LA=NL>

De Nationale Ombudsman, *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, 2016.

Divosa, *Factsheet financiën bijzondere bijstand*, 2016.

Gemeente Purmerend, *Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015*, 2012.

Gemeente Purmerend, *Preventie schuldhulpverlening en leven zonder schulden*, 2007.

Jungmann, N., *Onoplosbare Schuldsituaties*, HU/NVVK, 2015.

Mani, A. et al, *Poverty impedes cognitive function*, Science 341, 976, 2013.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Kabinetsreactie evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*, juni 2016.

NVVK, *Jaarverslag 2014*, 2015.

Panteia, *Huishoudens in de rode cijfers*, Zoetermeer, 2015.

Panteia, *Wachttijden voor schuldhulpverlening bij gemeenten*, Quick Scan, 2010.

Sociaal Cultureel Planbureau, *Een lang tekort*, 2016.

Theunissen, A., *Schuldhulpverlening in perspectief*, Universiteit Utrecht, proefschrift, 2015.

VNG, *Beschermingsbewind*, 2016.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031331/2015-01-01>

Bijlage II: Landelijke en lokale trends

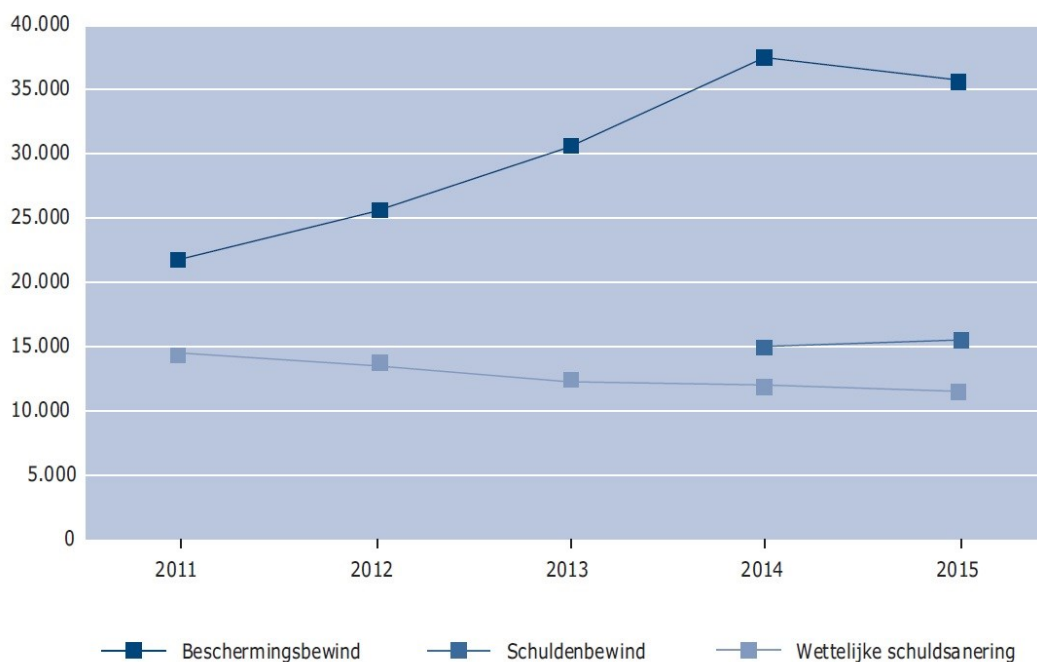
In de Divosa-monitor factsheet worden landelijk de financiën bijzondere bijstand bijgehouden. Afgelopen jaren zijn de kosten voor bijzondere bijstand en armoedebeleid in Nederland gestegen. Gemeenten geven al jaren meer uit aan bijzondere bijstand en minimabeleid dan dat zij binnen krijgen. De uitgaven lopen op en de inkomsten stijgen onvoldoende mee. Landelijk gezien kregen gemeenten de afgelopen jaren ongeveer € 400 miljoen per jaar aan budget. De uitgaven van de gemeenten zijn echter veel hoger; gemiddeld € 700 miljoen per jaar, met een uitschieter naar boven voor 2015 naar € 910 miljoen. Gemeenten geven sinds 2005 dan ook anderhalf tot twee keer zo veel uit aan bijzondere bijstand en minimabeleid dan het budget dat zij daarvoor ontvangen.

Gemeenten wijzen twee oorzaken aan voor huidige en recente stijgingen in de uitgaven aan de bijzondere bijstand. Ten eerste zijn de kosten voor bewindvoering de afgelopen jaren enorm gestegen doordat steeds meer mensen bewindvoering krijgen toegewezen van de rechtbank. Ten tweede stijgen de uitgaven vrij recentelijk ook door de komst van een groeiende groep vluchtelingen met een verblijfstatus die een nieuwe start moeten maken in een gemeente. Deze laatste categorie is uiteraard niet gerelateerd aan schuldhulpverleningstrajecten. Er zijn tot slot ook geen kostenposten die dalen. Deze trends zullen de komende jaren doorzetten. Voor de komende jaren verwachten gemeenten alleen maar meer kosten voor de bijzondere bijstand. (Divosa Monitor factsheet, 2016).

Een belangrijke landelijke trend die een relatie houdt met schuldhulpverlening is de toename van het aantal ZP-ers. Zoals elders in dit rapport is aangegeven, is het voor ZP-ers niet mogelijk om onder bewindvoering te komen. In het rapport "Een lang tekort" van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP, 2016) wordt over deze groep een zorgelijk beeld geschetst. Ondanks dat veel ZP-ers financieel succesvol zijn, loopt de groep als geheel een groter risico op langdurige armoede onder werkenden. Het aantal zelfstandigen in Nederland is tussen 2005 en 2016 gegroeid van 1 miljoen tot 1,4 miljoen. Deze groei valt bijna geheel toe te schrijven aan Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP-ers). Het standpunt van de overheid dat werk de beste manier is om uit de armoede te komen staat op gespannen voet met het relatief grote risico dat deze groep loopt op armoede en de beperkte mogelijkheden om ZZP-ers met schuldenproblematiek te kunnen helpen.

Een ander zorgelijk beeld dat door het Sociaal Cultureel Planbureau wordt geschetst is de tweedeling in de samenleving tussen een succesvolle groep die zich op financieel gebied, gezondheid, sociaal netwerk en digitale vaardigheden in een relatief gunstige positie bevindt en een groep waarbij dit niet zo is. Hulpverleners in Purmerend geven aan dat schuldenproblematiek zelden op zich staat: de groep mensen die met deze situatie te kampen heeft, zal vaak ook te maken hebben met gezondheidsproblemen, sociaal isolement en minder goede cognitieve en digitale vaardigheden. Het SCP waarschuwt hierin voor een tweedeling in de maatschappij. Hiermee dreigt een neerwaartse spiraal waaruit moeilijk te ontsnappen is, zeker in combinatie met uitkeringsafhankelijkheid: voor mensen die met problematische schulden te maken hebben, kost het steeds meer moeite om de aandacht te richten op strategieën die de oorzaak ervan wegnemen. Ze voelen zich onmachtig, incompetent en niet-erkend, en vertonen passief gedrag in plaats van naar oplossingen voor hun situatie te zoeken (Jungmann et al, 2014 in: SCP, 2016).

De monitor WSNP laat in de meting voor 2015 de volgende trends zien (monitor WSNP 2015):



Figuur 11: Aantal beschermingsbewinden en schuldsaneringen in Nederland (bron: Monitor WSNP 2015)

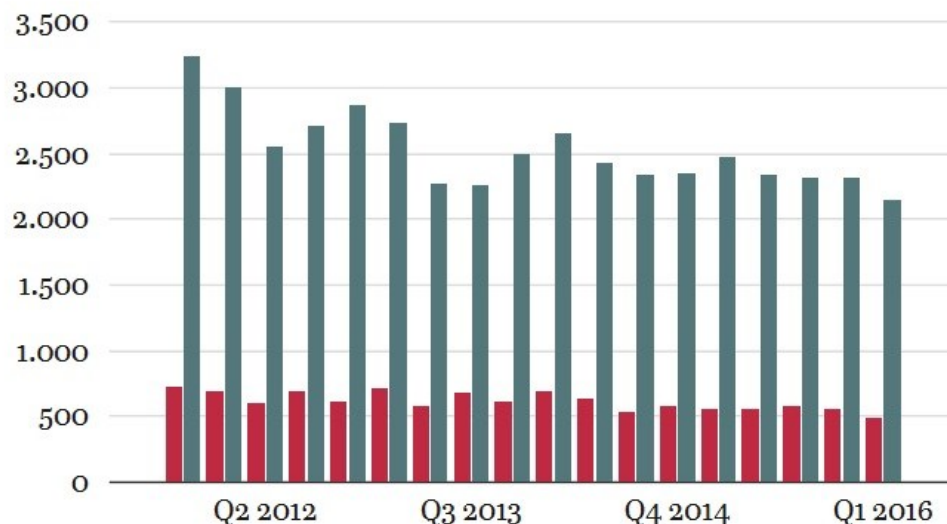
Sinds 2011 zijn de aantallen mensen die gebruik maken van beschermingsbewind, schuldenbewind of wettelijke schuldsanering sterk gestegen. Dit beeld wordt ook herkend in Purmerend, het beleidsplan 2012 spreekt ook over een toename aanmeldingen voor schuldhulpverlening. Sinds de wetwijziging op 1 januari 2014 is het mogelijk om mensen met problematische schulden onder beschermingsbewind te plaatsen. Dit schuldenbewind is in bovenstaande grafiek een deel van het beschermingsbewind en beslaat ongeveer 40% van de beschermingsbewinden (start per 2014 in de grafiek). In de praktijk gebeurde dit al, maar sinds 2014 heeft deze praktijk een wettelijke grondslag gekregen. Door deze wetwijziging heeft het aantal beschermingsbewinden de afgelopen jaren een (nog) hoge(re) vlucht genomen. Het schuldenbewind in zijn algemeenheid lijkt een vergaarbak te zijn geworden van mensen met problematische schulden die tot de overige voorzieningen – de gemeentelijke schuldhulpverlening of de WSNP – (nog) geen toegang kunnen krijgen. Ook kan het een pragmatische keuze zijn om mensen in schuldenbeheer te plaatsen, omdat dit in tegenstelling tot het lichtere budgetbeheer of mentorschap, uit de bijzondere bijstand kan worden betaald.

De NVVK (de brancheorganisatie voor professionele schuldhulpverlening en sociale kredietverlening in Nederland) laat in het jaarverslag 2014 een aantal zorgwekkende trends zien ten aanzien van schulden problematiek in Nederland. Zo is het aantal aanmeldingen van mensen met een hulpvraag, met betrekking tot een schuldsituatie, die zich tot een van de leden van de NVVK heeft gericht tussen 2011 en 2014 toegenomen van 76.000 tot 92.000. De gemiddelde schuld van mensen die zich hebben aangemeld voor schuldhulpverlening is tussen 2011 en 2014 toegenomen van € 32.250 tot € 38.500. Een positief element is dat het grootste deel van de schuldhulpregelingen (zowel bemiddelingen als saneringskredieten) na 3 jaar positief wordt beëindigd. Het percentage is afgelopen jaren min of meer constant gebleven op ongeveer 70% van de trajecten. Een zorgwekkende trend is dat het aantal recidivisten stijgt. Het aantal aanvragers voor schuldhulpverlening, dat eerder (binnen een periode van 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag) een minnelijk of wettelijk traject heeft doorlopen is toegenomen van 1300 in 2012 tot 4300 in 2014. Tot slot is het aantal mensen waarvoor niets geregeld kan worden (het aantal niet-regelbare schulden) gegroeid van 6500 in 2011 tot 13.800 in 2014.

Onderstaande grafiek laat de ontwikkeling zien in de periode 2012-2016 voor de instroom naar de WSNP zien: het aantal schuldsaneringen dat wordt uitgesproken door de rechter.

■ Personen met bedrijf ■ Personen zonder bedrijf

Aantal schuldsaneringen



Figuur 12: Instroom Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen in Nederland, (CBS, 2016)

De rechter spreekt steeds minder vaak schuldsanering uit. Aan de ene kant kan dit gezien worden als een positieve ontwikkeling en een mogelijk gevolg van de toename in beschermingsbewind. Mogelijk wordt de situatie voorkomen dat mensen in de schuldsanering terechtkomen. Een andere verklaring is dat gemeenten minder snel toestaan dat mensen in de WSNP terechtkomen en eerst via een minnelijk traject tot een oplossing proberen te komen.

Tabel 1 Standaardwachtijden en aantal aanmeldingen afhankelijk van de grootte van gemeenten

Grootte gemeente (naar aantal inwoners)	Gemiddelde standaard-wachttijd per gemeente in dagen	Aandeel gemeenten dat 4-wekengrens overschrijdt (in %)	Gemiddeld aantal aanmeldingen per gemeente
tot 20.000	27	21	140
20.000 tot 50.000	27	26	168
50.000 tot 100.000	49	41	605
100.000 tot 300.000	51	46	1.385
G4	43	50	6.025
Totaal	32	29	496

Bron: Panteia, 2010.

Figuur 13

In opdracht van de Tweede Kamer heeft Panteia in 2010 geconcludeerd dat de gemiddelde wachttijd bij gemeenten samenhangt met de grootte van de gemeenten. Bij grotere gemeenten is deze wachttijd gemiddeld langer en overschrijdt vaker de wettelijke termijn. De wachttijd is de periode tussen de aangemelde registratie van de cliënt bij schuldhulpverlening en het eerste intakegesprek met de schuldhulpverlener. De maatschappelijke partners ervaren ten aanzien van de dienstverlening in Purmerend/Beemster snelle reactietijden

Een verschil tussen Purmerend en Beemster en andere gemeenten is gelegen in de eisen die gesteld worden om aan een schuldhulpverleningstraject te mogen beginnen. In sommige gemeenten zijn mensen verplicht om eerst een budgetbeheercursus te volgen. Dit is niet in alle gevallen zinvol. Wanneer mensen verstandelijk zo beperkt zijn dat zij niet in staat zullen zijn om zelfstandig hun financiën te kunnen beheren, zal een verplichte cursus waarschijnlijk geen oplossing voor de problemen bieden. Purmerend en Beemster zijn relatief flexibel hierin, wat bijdraagt aan de kwaliteit van integrale schuldhulpverlening.

Bijlage III: Recente maatregelen knelpunten schuldhulpverlening

In de afgelopen jaren heeft het kabinet een aantal wijzigingen doorgevoerd die als doel hebben om de schuldhulpverlening te verbeteren.

- Sinds medio 2015 is de mogelijkheid verruimd om bepaalde boetes te saneren en om boetes en sancties in termijnen te betalen aan het CJIB. Ook maatwerk is mogelijk gemaakt. Dit geldt overigens niet voor alle boetes. Verkeersboetes die op grond van de WAHV (Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersovertradingen) zijn opgelegd komen hiervoor in aanmerking. Maar een aantal boetes zijn uitgesloten, bijvoorbeeld door de rechter opgelegde geldboetes, strafbeschikkingen, ontnemingsmaatregelen en schadevergoedingsmaatregelen.
- Sinds 1 januari 2016 is er een beslagregister voor deurwaarders. In dit register leggen gerechtsdeurwaarders hun beslagen vast. De staatssecretaris van SZW streeft ernaar om ook de verschillende rijksinstellingen op het beslagregister te laten aansluiten (SZW, 2014 en 2016).
- De staatssecretaris van SZW heeft namens het kabinet op 4 april 2016 een integrale aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd, de Rijksincassovisie. In deze visie streeft het kabinet naar transparantie richting de burger over de schulden per rijksinstelling, afstemming tussen de verschillende incasserende rijksinstellingen, ruimte voor maatwerk waar nodig en voorkomen dat het incassoproces van rijksinstellingen zorgt voor onnodige verhoging van de schuldenlast (SZW, 2016).
- Het kabinet streeft naar een vereenvoudiging van het systeem om de beslagvrije voet te berekenen. Het kabinet stelt sinds 13 april 2016 digitaal een instrument beschikbaar voor het berekenen van de beslagvrije voet.

Bijlage IV: Beschermingsbewind en WSNP bewindvoering

Wat is het verschil tussen beschermingsbewind en WSNP bewindvoering?

De beschermingsbewindvoerder is er voor de persoon die onder bewind staat. Hij behartigt de financiële belangen. Hier hoort ook bij dat de bewindvoerder er zorg voor moet dragen dat de schulden worden betaald. Een schuldsaneringsbewindvoerder heeft een andere rol. Zij behartigen vooral de belangen van de schuldeisers.

WSNP-bewind : Wettelijke grondslag in de WSNP (titel III Faillissementswet).

Beschermingsbewind : Wettelijke grondslag in Boek I van het Burgerlijk Wetboek.

WSNP-bewind : Schuldenaar kan zelf (financiële) beslissingen blijven nemen.

Beschermingsbewind : Schuldenaar mag geen financiële beslissingen meer zelf nemen (is handelingsonbevoegd)

WSNP-bewind : Voor mensen met problematische schulden die door de rechter zijn toegelaten tot de WSNP.

Beschermingsbewind : Voor mensen die zelf hun financiën niet meer kunnen regelen. Ze hoeven niet per se in een WSNP- of schuldhulpverleningstraject te zitten.

WSNP-bewind : Duurt in principe drie jaar.

Beschermingsbewind : Kan 'oneindig' doorlopen.

WSNP-bewind : Regelt de (betaling van) schulden die onder de werking van de WSNP vallen, maar niet de betaling van de vaste lasten.

Beschermingsbewind : Regelt alle financiën, dus ook vaste lasten. Bij schulden kan de beschermingsbewindvoerder aanspreekpunt zijn.

WSNP-bewind : Aangesteld door de rechtbank middels een WSNP-verzoek ingediend door gemeente of schuldhulpverlenende instantie.

Beschermingsbewind : Via een aanvraagformulier dat wordt gestuurd naar de kantonrechter, kan een beschermingsbewindvoerder worden aangesteld. Aanvraag kan gedaan worden door een familielid tot de vierde graad, een voogd of door de Officier van Justitie.

WSNP-bewind : Maandelijkse kosten zijn afhankelijk van soort schuldenaar. De kosten worden voldaan uit de boedel, dus de schuldeiser betaalt.

Beschermingsbewind : Professionele Bewindvoerders rekenen deze tarieven. In veel gevallen wordt bijzondere bijstand verstrekt voor de kosten.

Bijlage V: Beslagvrije voet

De beslagvrije voet is het minimumbedrag waarop iemand recht heeft om in het levensonderhoud te voorzien. Bij invorderingen moet de schuldeiser rekening houden met de beslagvrije voet, de belastingdienst doet dit o.a. bij beslag op loon of uitkering, het verrekenen van een teruggaaf of een toeslag en wanneer er geld afgeschreven wordt van iemands bankrekening bij overheidsvorderingen (Belastingdienst, 2016). De hoogte van iemands beslagvrije voet hangt af van meerdere factoren en kan via de website van de belastingdienst worden berekend.

Indien dezelfde persoon bij meerdere schuldeisers! (niet alleen rijksinstellingen) een schuld heeft, is het van belang dat deze rijksinstellingen informatie met elkaar uitwisselen. Dit om te voorkomen dat ze door het incasseren van uitstaande schulden zorgen dat de betreffende persoon onder het bestaansminimum, de beslagvrije voet, zakt en verder in de problemen komt. Uit diverse onderzoeken blijkt dat rijksinstellingen in de praktijk nog onvoldoende informatie met elkaar uitwisselen over het incasseren van openstaande schulden (Algemene Rekenkamer, 2016). Rijksinstellingen dragen op die manier onbedoeld bij aan het ontstaan en of voortduren van problematische schulden.

De Belastingdienst en het UWV zijn preferente schuldeisers, wat betekent dat zij voorrang hebben op andere schuldeisers bij terugbetaling van schulden. De Belastingdienst en het CJIB hebben speciale bevoegdheden bij het afdwingen van betaling van schulden. Doordat schuldeisers van elkaar niet weten of de optelsom van alle vorderingen de betaalcapaciteit van iemand overschrijdt zonder de beslagvrije voet aan te tasten, zal in de praktijk bij veel mensen met problematische schulden dit tot problemen leiden. Mensen kunnen de situatie als hopeloos ervaren. Alhoewel mensen dus formeel wel rechten hebben, kunnen zij in de praktijk de vaardigheden en juridische kennis ontberen om effectief gebruik te kunnen maken van hun rechten. Professionele bewindvoerders weten vaak beter de weg in dit landschap, spreken het juiste jargon en kunnen effectiever optreden.

Bijlage VI: Lijst met geïnterviewde organisaties

Caritas

Lotus Bewindvoering

Algemeen Opvangcentrum Purmerend

Sociale Verslavingszorg - maatschappelijk herstel en inloop

GGD Zaanstreek-Waterland

Woningcorporatie Rochdale

Sociaal Maatschappelijke Dienstverlening Purmerend-Beemster

Humanitas

Bijlage VII: Definities

Onderstaande definities worden in Purmerend en Beemster gehanteerd bij de uitvoering van integrale schuldhulpverlening.

- Budgetbeheer;

Vrijwillige hulp bij het beheren van het inkomen.

Dit heeft niets met schuldhulpverlening (in de zin van het regelen van de problematische schuld, zie definitie hieronder) te maken en hiervoor mag in principe geld gevraagd worden. Dit in tegenstelling tot schuldhulpverlening.

- Budgetbeheer middels Activa:

Zelfde als hiervoor. Wordt door ons gebruikt als een middel om de financiën van een klant te stabiliseren. Om ergere financiële problemen te voorkomen/ om klant te leren, te helpen zaken weer op de rit te krijgen. Een middel welke alleen aangeboden wordt aan klanten die het tijdelijk even niet meer zelfstandig lukt maar wel het cognitief vermogen hebben om het beheer op een later tijdstip weer zelf op te pakken (al dan niet met hulp van onze training, coaching en/of derden).

- Beschermingsbewind:

Dit is de overtreffende trap van budgetbeheer welke uitgesproken wordt door een rechter. De klant heeft een 'beperkte' financiële bekwaamheid.

- Curatele:

Iemand is volledig handelingsonbekwaam.

- Bewind: eigenlijk WSNP-bewind.

Lijkt op geen van de hiervoor genoemde zaken. Deze bewindvoerder wordt aangewezen door de rechter op het moment dat er een WSNP wordt toegekend. Deze bewindvoerder is er in principe niet voor de klant maar wordt aangesteld om erop toe te zien dat de schuldenaar zijn/haar verplichten na komt richting de schuldeisers (werkt zoekt indien dit mogelijk is, na behoren aflost op de schuld, alle overige inkomsten correct door geeft. Zodoende wordt er ook een postblokkade opgelegd bij de schuldenaar zodat deze bewindvoerder kan controleren hoe e.e.a. er voor staat. De klant moet zelf alles doorgeven aan deze bewindvoerder)

- Schuldhulpverlening:

Het regelen van de problematische schuldenlast (volgens definitie NVVK). Hier mag in principe geen geld voor gevraagd worden en gemeenten zijn belast met de verantwoording van de uitvoering hiervan.

- Schuldenbewind:

Beschermingsbewindvoerders mogen schuldhulpverlening sinds januari 2016 ook zelf uitvoeren en hier geldt voor vragen. Hierdoor is schuldhulpverlening ook interessant geworden voor hen. Maar gemeente zijn wel verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Hierin zit een spanningsveld met de wetgeving.