



Advies Beleidsregels en conceptverordening Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Cliëntenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening

*Naarmate ons eiland van kennis groeit,
Groeit onze kust van onwetendheid*

John A. Wheeler

**Samenstelling: A. de Jong
in opdracht van Cliëntenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening Emmen
Emmen; mei/juni 2021**

Aan: College B&W gemeente Emmen



gemeente Emmen
Raadhuisplein 1



Onderwerp: Advies Cliëntenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening Emmen

- **Concept Beleidsregels schuldhulpverlening 2021 gemeente Emmen**
- **Verordening beslistermijn schuldhulpverlening**

Emmen, 15 juni 2021

Geacht college,

U hebt ons gevraagd advies te geven over uw voorgenomen wijzigingen, betreffende een tweetal onderdelen op het terrein van de schuldhulpverlening in de gemeente Emmen. In beide gevallen kunnen wij een positief advies geven, maar wel met een kritische kanttekening. We missen namelijk een plan hoe de uitvoering er uit zou moeten komen te zien en het tijdspad waarop de verschillende elementen effectief ingepast gaan worden. We zouden het op prijs stellen als aan die onduidelijkheid enige aandacht besteed kan worden.

De conceptregels schuldhulpverlening 2021 gemeente Emmen geeft ons een theoretische idee van hoe het beleid er per 1 januari 2021 uit kan komen te zien. Wij zien een beleid waar ongekennde mogelijkheden en kansen in verscholen kunnen zitten. De Cliëntenraad gaat er dan ook vanuit dat dit het streven voor de komende jaren zal zijn. Mogelijkheden ontdekken en kansen benutten.

Met het afgeven van een positief advies onderdrukken we wel een gevoel van ontevredenheid over het tot dusver gevoerde beleid voor zo ver wij daar kennis van hebben. De conceptregels konden dat gevoel niet wegnemen. Omdat er niets concreets wordt genoemd aangaande resultaten tot op heden. Er wordt melding gemaakt van ervaringen met een pilot, maar het had de gemeente gesierd als daar een indruk van de resultaten was meegeleverd. Het had ons advies kunnen beïnvloeden. We tasten wat betreft het gevoerde beleid vooralsnog in het duister.

Misschien dat de gemeente in de afgelopen jaren bijzonder actief is geweest in het ontwikkelen van nieuw beleid. Nieuw beleid dat zal worden geïmplementeerd in de komende jaren. Als dat de richting is waar onze gemeente naartoe wil en uiteindelijk gaat, dan kan ons bijgeleverd ongevraagd advies misschien als een ondersteuning dienen op de lange weg naar nog meer uitdagende vernieuwingen.

Verordening beslistermijn schuldhulpverlening, we zien hier geen reden om negatief te adviseren. We geven dus een positief advies maar hadden natuurlijk liever gezien dat de termijn was ingekort tot vier weken. Kritisch zijn we hier wel over het voornemen waarin het college binnen vijf jaar

verslag gaat doen van de doeltreffendheid en de effecten van deze verordening. De termijn van vijf jaar geeft ons onvoldoende vertrouwen in een innovatieve en actieve schulddienstverlening. Een Innovatieve schulddienstverlening die gebruik maakt van nieuw en periodiek beschikbaar komende mogelijkheden, uiteraard gedragen door de letter van de wet. Alles met de bedoeling om de schuldhelpverlening naar een hoger niveau te tillen. Een niveau, gelijk aan die gemeenten die actief denken over en reageren op steeds maar weer nieuwe ontwikkelingen op het gebied van schuldhelpverlening.

Met de meeste hoogachting,

J. van Vliet

voorzitter Cliëntenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening Emmen

1. Vanuit een gevoel van verantwoordelijkheid

Enkele ontwikkelingen over de laatste zes tot zeven jaar:

Cijfermatig laten de ontwikkelingen op het terrein van schuldhulpverlening, schuldsanering en schuldenbewind zich als volgt samenvatten:

- 1. Minnelijk traject via de gemeentelijke schuldhulpverlening: het aantal burgers dat via een minnelijk traject uitzicht krijgt op een schone lei is in de afgelopen jaren ongeveer gelijk gebleven*
- 2. Wettelijk traject via de Wsnp: steeds minder burgers krijgen toegang tot deze rout. In 2019 waren dat er ruim 7.500 minder dan in 2014*
- 3. Schuldbewind: steeds meer burgers zitten in schuldenbewind en de uitstroom is laag. De vraag is of en wanneer zij zicht krijgen op een schone lei via het minnelijk of wettelijk traject.(overgenomen van nationale ombudsman "hindernisbaan zonder finish)*

Dit aanvullend verhaal bij het advies Beleidsregels en conceptverordening Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is een logisch vervolg van het rapport uit 2017 "**Schuldhulpverlening in Emmen, een bespiegeling**". Het is een rapport geschreven met de bedoeling om aan Vroegsignalering meer bekendheid te geven. Vroegsignalering beschreven aan de hand van elders opgedane zeer positieve ervaringen. De Cliëntenraad Participatiewet en Wet sociale werkvoorziening Emmen(in het vervolg Cliëntenraad) vraagt opnieuw aandacht voor deze vorm van dienstbaarheid richting de burgers. We zijn namelijk van mening dat de stukken waarover advies wordt gevraagd, erg schuren tegen de inhoud van ons rapport. Beide stukken hebben de schijn alsof het rapport van de Cliëntenraad een soort van wake up call is geweest, een richtinggevende bijdrage heeft geleverd. Maar, ondanks de constatering dat de term 'Vroegsignalering' aandacht heeft gekregen, met een duidende tekst, meent de Cliëntenraad dat de plannen te weinig inhoud hebben. Naar het oordeel van de Cliëntenraad is het allemaal nog te magertjes.

1.1 Doel van dit aanvullend verhaal

1.1.1 Bijzondere tijden

De jaren 2020 en 2021 zijn bijzondere jaren. De wereld lijdt onder de gevolgen van een pandemie. Nederland is daarop geen uitzondering. De uitwerking van de pandemie is daarom ook in onze gemeente goed zicht- en voelbaar. Logisch, Emmen is geen eiland, is niet omgeven door een ondoordringbare muur. Ook in Emmen hebben de noodzakelijke overheidsmaatregelen, richtlijnen om het virus in te dammen diepe sporen achtergelaten. Burgers en bedrijven ervaren nog steeds de gevolgen ervan in hun portemonnee. Ongekend ingrijpende en vrijheid beperkende bepalingen hebben het maatschappelijk leven bijna lam gelegd. Het begrip 'financieel onder water staan' is dan ook vaker een onheilspellende werkelijkheid geworden voor zowel de burger als ook voor de bedrijven. De gevolgen van de pandemie, de getroffensten van de toeslagenaffaire en zij die nog onder de radar schuilgaan vragen om een adequate overheid. Een overheid die niet wegstijgt en afwacht maar die op een binnengekomen signaal zo vroeg mogelijk zijn verantwoordelijkheid neemt.

De Cliëntenraad heeft in 2017 al gewezen op het feit dat steeds meer burgers te maken krijgen met schulden. De trend toen, maar zeker nu, laat zien dat de mensen er zelf niet zo veel aan kunnen

doen. Gebeurtenissen, buiten hun eigen invloedssfeer om, maken dat ze niet meer aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Bovendien, de samenleving is zeer complex geworden, veel burgers kunnen het tempo van veranderingen niet bijbenen. Veel zekerheden zijn ten onder gegaan aan ongebreidelde flexibilisering. Overheden zijn steeds vaker zelf de oorzaak van onbegrijpelijk veranderingen in de samenleving. Het komt zelfs voor dat door ondoordachte (reparatie) wetgeving vele onverschuldigde burgers geplet worden onder een niets ontziende overheidsdruk. Het wordt steeds duidelijker dat onze overheid, als wetgever, vaker laat zien dat zij de impact van haar besluitvorming onvoldoende in kaart heeft. Dat dit werkelijke en schrijnende problemen voor grote groepen mensen oplevert is onlangs aan het licht gekomen door de toeslagenaffaire. Het resultaat; hardwerkende mensen jarenlang gemangeld en door de overheid de afgrond ingeduwd.

Voor de Cliëntenraad is het een sein om extra alert te zijn op momenten wanneer er iets op stapel staat bij o.a. gemeentelijke beleidsregels of verordeningen. Regelgeving accorderen is voor de Cliëntenraad niet meer vanzelfsprekend. Te vaak pakt een theoretisch verhaal van een verordening of beleidsregel in de praktijk anders uit als de bedoeling was.

Nu is het juist bij de schuldhulpverlening dat wij denken dat er veel momenten voorbij komen waar een ondersteunende rol veel goeds op kan leveren. Het vraagt wel om een actieve en alerte dienst of organisatie. Er zijn nog te veel momenten waarop een persoonlijk foutje bij de uitvoering het beoogde resultaat van een regelgeving aan kan tasten. Het is daarom dat wij, in een tijd dat van de overheid meer ondersteuning wordt gevraagd, de gemeentelijke diensten zo effectief mogelijk willen zien. De Cliëntenraad ziet graag een uitvoering van beleidsregels die gebaseerd is op meer en duidelijke richtlijnen. Wat ons is voorgelegd ter advisering, is een voorbeeld van te veel open einden en daardoor te weinig mogelijkheden voor toetsing of tussentijdse aanpassing.

1.1.2 Schuldhulpverlening in Emmen

1.1.2.a Schulddienstverlening

Het is voor de Cliëntenraad vanzelfsprekend dat de dienst haar naamgeving behoudt. Voor de Cliëntenraad betekent het een duidelijke afbakening tussen enerzijds het product en anderzijds de afdeling die het product bewerkt en aan de burger presenteert.

1.1.2.b Schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening kan en moet een vangnet zijn voor burgers waarvoor de dreiging bestaat buitengesloten te worden van deelname aan de samenleving. Schuldhulpverlening is bedoeld zijn om juist burgers met problematische schulden weer een perspectief op toegang tot de samenleving te geven. Met de taakstelling, verantwoordelijk zijn voor schuldhulpverlening, heeft onze gemeente een complexe opdracht maar wel één met mogelijkheden. Er is ruimte, hier gaat het er om die ruimte zo efficiënt mogelijk te gebruiken. De **Wet gemeentelijke schuldhulpverlening**, geldend vanaf 01-01-2021, geeft aan de gemeente die ruimte, t.w.:

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Artikel 2 Wgs: Ontstaansbron

1. De gemeenteraad stelt een plan vast dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van de 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 inwoners schulden aangaan die ze niet kunnen betalen,
4. In het plan wordt n 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. Hoe de samenwerking met schuldeisers, waaronder verhuurders van tot bewoning bestemde onroerende zaken, zorgverzekeraars, water- en energiebedrijven, wordt vormgegeven;
 - d. Het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4. Eerste lid, genoemde periode, en
 - e. Hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.
5. In het plan kan de gemeenteraad aangeven onder welke voorwaarden het college de cliënt verplicht te beschikken over een basisbetaalrekening als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

Artikel 3 Wgs: Verantwoordelijkheid college

1. Het college heeft tot taak en voert daarbij het plan, bedoeld in artikel 2, eerste lid, uit, om:
 - a. Schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente te geven;
 - b. Een inwoner een aanbod te doen tot een eerste gesprek als bedoeld in artikel 4, eerste lid, als een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen signaal van schuldeisers is ontvangen door het college over betalingsachterstanden, dat een goede indicatie vormt voor meer schulden.
2. Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een inwoner al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening.
3. Het college kan schuldhulpverlening in ieder geval weigeren in geval een inwoner fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en die inwoner in verband daarmee onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie, die beoogt leed toe te voegen, is opgelegd.
4. Een vreemdeling kan voor het verlenen van schuldhulpverlening slechts in aanmerking komen indien hij een ingezetene is die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en I, van de Vreemdelingenwet 2000.
5. In bijzondere omstandigheden kan het college, zo nodig in overleg met het college van een andere gemeente, ook schuldhulpverlening aan een persoon geven als die geen inwoner is. Voor de toepassing van deze wet wordt deze persoon gelijkgesteld met een inwoner.

Artikel 3a. Uitvoering van deze wet en mandatering

Het college kan de uitvoering van deze wet, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de inwoner en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden door derden laten verrichten. Het college kan bedoelde vaststelling en beoordeling mandateren aan een organisatie of instelling, die zich blijkens haar doelstelling of werkzaamheden richt op schuldhulpverlening.

Concept beleidsregels schuldhulpverlening Emmen

De Cliëntenraad heeft kennis kunnen nemen van de concept beleidsregels. Ze zijn ons schriftelijk toegestuurd en we hebben, ook middels een presentatie, kunnen zien hoe die conceptregels zijn te waarderen. De Cliëntenraad is er niet echt gelukkig van geworden. Veel, van wat wij gelezen en te horen hebben gekregen tijdens de presentatie, is wel ontzettend veel van hetzelfde. Veel van wat we de afgelopen jaren gewend zijn van onze gemeente. Een sluitend theoretisch verhaal met ontzettend veel open einden richting de uitvoering. Een verhaal waarbij de focus specifiek wordt gelegd op de schuldhulpverlening . Wat hier ontbreekt is het allesomvattende plaatje. Van de vroegsignalering tot en met de ondersteuning tijdens en na een Wsnp-traject.

Wij zien in de concept beleidsregels een schijn van een allesomvattende aanpak. We zien een startpunt, namelijk die van vroegsignalering tot aan het moment waarop het traject wordt afgesloten, al dan niet in de vorm van een minnelijk schuldentraject. Er wordt zelfs gerefereerd aan een toeleiding richting Wsnp. De aanpak, die onze gemeente ons laat zien, geeft een beeld weer alsof aan alles is gedacht. Alsof iedere fase van de schuldenproblematiek onder burgers in vertrouwde handen is, dat alles onder controle is. Het enige wat van de burger wordt verwacht is de wederkerigheid. De Cliëntenraad kijkt anders tegen de problematiek en dus ook tegen de conceptregels aan. Het is de stellige opvatting van de Cliëntenraad dat het allemaal wel ietsje meer kan en moet worden.

2 Fasering

Movisie schrijft in het dossier “Wat werkt bij...de aanpak van armoede en schulden” dat het belangrijk is om financiële problemen vroegtijdig te herkennen. Dat maakt de aanpak vaak makkelijker en de impact voor de persoon in kwestie blijft beperkt. Bij de aanpak van schulden onderscheidt Movisie drie fasen, t.w.:

1. De eerste fase bestaat uit primaire schuldpreventie (Madern 2015, Cliëntenraad P & W 2017). Primaire preventie is gericht op het voorkomen van financiële problemen. Het gaat daarbij om een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die erop gericht zijn mensen financieel vaardig te maken en hen te bewegen hun financiën op orde te houden. Secundaire preventie is gericht op het vroegtijdig aanpakken van de schuldenproblematiek.
2. In de tweede fase draait het om het oplossen van problematische schulden, namelijk door secundaire preventie (Madern 2015, Cliëntenraad P & W 2017). Waar schuldpreventie schulden kan voorkomen, is schuldhulpverlening gericht op het verminderen en verzachten

ervan. Hierbij gaat het voornamelijk om coaching, trajectbegeleiding en schuldregeling. Het doel is de aflossing van schulden of de stabilisatie van een situatie als aflossing niet mogelijk is. Stabilisatie is erop gericht dat de belangrijkste vaste lasten worden betaald, zoals huur, gas, water, elektra, voeding en leefgeld. Schuldhelpverlening is een wettelijke taak voor gemeenten (zie hoofdstuk 1, onder 1.1.2)

3. De derde fase is nazorg, ook wel tertiaire preventie genoemd (Madern 2015, Cliëntenraad P & W 2017). Doel daarvan is te voorkomen dat een persoon terugvalt en opnieuw schulden maakt. Nazorg bestaat uit het monitoren van klanten, maar ook het aanleren van vaardigheden en gedragsverandering gedurende het traject, zodat de persoon na een schuldhelpverleningstraject voldoende is toegerust om alles weer zelf te doen (Madern 2015)

Ter vergelijking

Het concept “Beleidsregels schuldhelpverlening 2021 gemeente Emmen”:

- a. De centrale doelstelling van het gemeentelijk schuldhelpverleningsbeleid is voorkomen dat de Emmense burger in problematische schuldensituaties geraken. Inwoners die daar toch in terecht zijn gekomen wordt vrijblijvend ondersteuning geboden bij het oplossen daarvan. Hierbij is wederkerigheid van inzet nodig. De motivatie van de inwoner om de eigen schuldensituatie aan te pakken is dan ook de belangrijkste voorwaarde voor het bieden van ondersteuning.
- b. Vanaf 2019 heeft de gemeente Emmen in de vorm van een pilot ervaring opgedaan met vroegsignalering. Vroegsignalering is, het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige helpverlening mogelijk te maken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van daadwerkelijke signalen en outreachende helpverlening.
- c. Per 1 januari 2021 is vroegsignalering een wettelijke taak geworden. Daarmee zullen in de loop van 2021 de werkzaamheden vanuit de pilot geleidelijk aan de status van reguliere dienstverlening krijgen. In artikel 4 (beleidsregels Emmen) wordt hier verder op ingegaan. Voorts dient te worden opgemerkt dat 2021 een jaar wordt van ervaringen opdoen, evalueren en verder bouwen aan een definitieve werkwijze voor vroegsignalering. Ook zal in 2021 de schuldhelpverlening aan ondernemers verder worden vormgegeven.

2.1 Vroegsignalering

Wat zijn de mogelijkheden

De Wet gemeentelijke schuldhelpverlening zegt o.a. met art 2 lid 4 onder c het volgende:

Hoe de samenwerking met schuldeisers, waaronder verhuurders van tot bewoning bestemde onroerende zaken, zorgverzekeraars, water- en energiebedrijven, wordt vormgegeven

De Wgs kent formeel geen grenzen als het gaat om samenwerking met andere schuldeisers dan de genoemde bij wet. De bijdrage aan vroegsignalering die onze gemeente levert, is in die context toch

wel heel mager te noemen. Vele mogelijkheden schijnen onbenut te blijven, die uit ons eigen rapport maar zeker ook die later ontwikkeld zijn tot in te voeren kansen zijn niet meegenomen. Art. 4 van de beleidsregels geeft een zeer voorzichtige opening richting andere partijen maar is wel heel erg vrijblijvend.

De presentatie die ons te zien werd gegeven zou je bijna één op één kunnen leggen op die van een grote speler in het geheel, namelijk de NVVK. Nu is het juist die NVVK die nieuwe wegen laat zien voor gemeenten om efficiënter en sneller schulden te regelen. Men noemt dat **Collectief schuldregelen**. Het heeft tot doel sneller en gemakkelijker regelingen tot stand te brengen onder de noemer van minnelijke schuldregelingen.

Schuldeisers geven vooraf akkoord op betaalvoorstellen en handelen dossiers collectief af. Dat zorgt dan weer voor snellere doorlooptijden en minder rompslomp bij gemeenten en schuldeisers. Burgers met schulden krijgen sneller perspectief en haken minder vaak af.

Kijken we nu naar de deelnemende gemeenten dan staat de gemeente Emmen er 'nog' niet tussen. De Cliëntenraad ziet dat vooralsnog als een gemiste kans die nog steeds te herstellen is.

Kijken we naar de deelnemende schuldeisers dan herkennen we veel partijen die ook binnen onze gemeentegrenzen potentieel van waarde kunnen zijn. (alles over Collectief Schuldregelen is eenvoudig te vinden via 'collectief Schuldregelen NVVK')

2.2 Vraagtekens

Onze beperkingen

Er wordt aan ons, Cliëntenraad, om advies gevraagd. Er wordt ons gevraagd wat wij vinden van de concept Beleidsregels schuldhelpverlening 2021 gemeente Emmen en de Verordening beslistermijn schuldhelpverlening. Kunnen wij beide vragen om advies, afdoen met onze instemming of onze afwijzing? Op basis van de door de gemeente aan ons gegeven informatie kunnen we dat niet. Het geven van een ondubbelzinnige positief advies kunnen we niet geven omdat de schuldenproblematiek in zijn totaliteit veel gecompliceerder en omvangrijker is dan de enkele A-4-tjes die ter beoordeling aan ons zijn gegeven. De complexiteit hebben we in 2017 al mogen ervaren en sindsdien is het er allemaal niet eenvoudiger op geworden.

We hebben ons ook de vraag gesteld of wij wel gekwalificeerd genoeg zijn om adviezen te geven over deze onderwerpen. (Dit is trouwens een steeds wederkerend dilemma als bij ons een vraag om advies binnenkomt.) Speciaal over het onderwerp schuldhelpverlening menen wij die kwalificatie waar te kunnen maken. Een diep gevoelde betrokkenheid en een vorm van logische beredenering heeft ons de motivatie gegeven om verder te kijken. Verder kijken dan de summiere info die onze gemeente geeft maar ook voortbordurend op ons werk verricht in 2017.

Wat ons geweldig had kunnen helpen bij het vormen van een advies, is een beschrijving van de opgedane ervaringen van de pilot die in 2019 is gestart. Overgenomen van de concept Beleidsregels:

“Vanaf 2019 heeft de gemeente Emmen in de vorm van een pilot ervaring opgedaan met vroegsignalering. Vroegsignalering is, het in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld brengen van mensen met financiële problemen om vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van daadwerkelijke signalen en outreachende hulpverlening.”

Het had voor ons een stip aan de horizon kunnen zijn, de beschrijving als een onderbouwing gebruiken waarmee het ons mogelijk gemaakt zou zijn om het advies inhoudelijk vorm te geven. Nu is het voor ons niets meer dan een mededeling dat er iets met vroegsignalering is gedaan maar de mate waarin of de vorm waarin gegoten is niet aan ons bekend gemaakt. Ook weten we niet of de vorm een sluitende oplossing voor de burger met een hulpvraag is.

Het heeft ons ertoe gebracht de door ons aangereikte mogelijkheden uit 2017 als leidraad te nemen en die andermaal te promoten.

Toch is het wel verheugend te zien, dat een significant onderdeel uit ons rapport een bestanddeel is geworden binnen het te voeren gemeentelijk beleid. Dit al dan niet als gevolg van onze getoonde betrokkenheid. Maar los van de verheugende constatering, vroegsignalering is meer. Het is meer dan een convenant afsluiten met de brancheorganisaties leveranciers energie en water, woningcorporaties en zorgverzekeraars. Natuurlijk, afspraken met schuldeisers zijn onmisbaar, het aantal zou op initiatief van de gemeente uitgebreid moeten worden. Het is een garantie voor een snellere afhandeling van de problematiek waarmee de schuldenaar te maken heeft.

2.3 Is het genoeg

Het valt de Cliëntenraad op dat de concept Beleidsregels schuldhulpverlening 2021 gemeente Emmen de schijn heeft een allesomvattend beeld te schetsen van hoe de schuldhulpverlening eruit zou moeten komen te zien. De theoretische weergave kunnen we onderschrijven. We missen hier echter de praktische invulling, een trajectbeschrijving en een tijdsplan. De vraag die ons dan ook vooral bezighoudt is: hoe wordt de theorie omgezet naar de praktijk? We hechten hier grote waarde aan omdat tussen het moment waarop een signaal opgepikt wordt tot aan het moment van het afgeven van een beschikking, er nog heel veel mis kan gaan. Geen enkele hulpvraag is hetzelfde, geen enkele hulpverlener is hetzelfde, elke specifieke bijzonderheid kan van invloed zijn op de inhoud van de beschikking.

2.3.1 De Nationale Ombudsman

Het is **de Nationale ombudsman** die in zijn **rapport “Hindernisbaan zonder finish”** (ombudsman, 11 juni 2020) voor veel voorkomende obstakels aandacht vraagt. De Cliëntenraad noemt o.a. dit rapport omdat zij van mening is dat onze gemeente geen bijzondere status heeft. Emmen is toch net zo ontvankelijk voor malheur wat betreft de uitvoering van diensten aan de burgers net als andere gemeenten dat zijn. Malheur bij de uitvoering betekent vaak wel dat burgers onnodig hindernissen en obstakels op hun pad zien verschijnen. Het kan leiden tot vertraging bij de behandeling en zelfs tot een beschikking op basis van onjuiste input. Hieronder een deel overgenomen uit het rapport van de ombudsman..

Burgers vertelden aan de ombudsman over hun situatie en hoe moeilijk het was om toegang te krijgen tot een minnelijk of wettelijk traject. Een derde deel had hierop voorlopig geen uitzicht. Veel van die burgers waren er slecht aan toe. Zij staan in een ‘overleef-modus’ financieel en mentaal. Hun maatschappelijk leven is deels tot stilstand gekomen en zij voelen zich vaak geïsoleerd. Er is veel onmacht, frustratie, stress of zelfs PTSS. Veel angst voor schuldeisers en boosheid over falende

schuldhulpverleners en bewindvoerders. Het zwaarst weegt de uitzichtloosheid en de onzekerheid dat zij niet weten wanneer het een keer ophoudt.

De verhalen spreken voor zichzelf:

Dat ik, vooral door naïviteit, zelf debet ben aan de gebeurtenissen, dat realiseer ik me dondersgoed. Maar om hierom de rest van mijn leven voor te moeten boeten, is niet fair. Laat het tien jaar zijn, of desnoods vijftien jaar. Dan is het eindig. Dan is er een lichtpuntje aan het einde van de tunnel, dan kunnen we door. Ni is het volledig afgesloten en donker. Ik wil het zo graag goedmaken. Maar die kans krijgen we niet.

En dat die bewindvoerders nooit ook maar één poging hebben ondernomen om mij in de Wsnp te krijgen, is zo fout. Maar je kunt niets.

Ik heb me jarenlang zo gekleineerd gevoeld. Mijn trots was volledig afgebroken. Ik voelde me kapotgemaakt door de overheid en de gemeentes.

We leven nu al twaalf jaar met deze schulden en ik vind dat het genoeg is geweest. Ik zou er een moord voor doen om eindelijk in de schuldsanering terecht te komen. Wordt die Wsnp ons toegekend, dan is het nog drie jaar afzien, maar daarna is er weer toekomst. Als het nu weer niet lukt.....daarmee ontnemen je mensen hun perspectief en dat vind ik kwalijk

Bovenstaande situaties, uit de praktijk, laten zien dat ieder fase binnen een schuldhulptraject met de nodige zorgvuldigheid moet worden uitgevoerd. De beschreven situaties geven een indruk weer van de vele gevallen waarbij het behoorlijk fout kan gaan. Schuldhulpverlening moet vooral perspectief voor de schuldenaar opleveren. Perspectief is vaak het enige wat mensen in schuldsituaties ertoe kan bewegen om de vereiste wederkerigheid vol te houden. Het enige om aan hun eigen toekomst te werken.

Een conclusie van de ombudsman:

De gemeentelijke schuldhulpverlening en de schuldenbewindvoerders spelen ook een belangrijke rol in de toeleiding en begeleiding naar het minnelijk traject/ of de Wsnp. Hun manieren van werken zijn direct of indirect van grote invloed op de uiteindelijke uitstroom in de Wsnp. Bijvoorbeeld door o.a. onderstaande ervaringen hebben aanvragen niet het gewenste resultaat opgeleverd;

1. Burgers worden niet altijd ten volle geïnformeerd over demogelijkheden van de Wsnp,
2. Soms geeft de schuldhulpverlener ten onrechte een negatief advies t.a.v. een Wsnp-traject,
3. Burgers worden te weinig begeleid bij het indienen van een Wsnp-verzoek,
4. Schuldhulpverleners gaan niet mee naar de zitting bij de rechtbank,
5. Schulphulpverleners kennen het dossier niet of onvoldoende,
6. Burgers en hulpverleners wezen op een gebrek aan deskundigheid bij de schuldhulpverleners

De ombudsman stelt verder:

Mensen met problematische schulden zijn meestal niet in staat om zelfstandig een goed gedocumenteerd en onderbouwd Wsnp-verzoek in te dien bij de rechtbank. De procedure is ingewikkeld, er kan veel misgaan bij het opstellen, documenteren en indien van het verzoek. Ook tijdens de zitting is het van groot belang dat de schuldenaar begeleid wordt bij het geven van een toelichting op zijn Wsnp-verzoek.

“Toeleiding naar de Wsnp is een essentiële taak van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Schuldhulpverleners moeten beseffen dat deze helpende hand bijna altijd nodig is en van groot belang is voor de toekomst van hun cliënt. **Burgers mogen van de gemeente verwachten dat deze – na het mislukken of na tussentijdse beëindiging van het minnelijk traject – burgers altijd informeert en adviseert over de mogelijkheid van het indienen van een Wsnp-verzoek.** Indien nodig ondersteunt hij burgers bij de indiening van dit Wsnp-verzoek en is hij aanwezig bij de zitting van de rechtbank om het verzoek toe te lichten. Gemeenten behoren deze taak – als zij dit nog niet gedaan hebben – vast te leggen in beleid en op te nemen in hun werkwijze.

concept Bijlage schuldhulpverlening 2021 gemeente Emmen art. 11.:

Onverminderd de overige bepalingen in deze beleidsregels, kan het college besluiten tot beëindiging van de schuldhulpverlening als:

12. Het minnelijk traject niet geslaagd is en de inwoner gebruik wil maken van het wettelijk schuldsaneringstraject (Wsnp)

Art. 7. Producten schuldhulpverlening:

- **Toeleiding tot Wsnp:** Indien er geen minnelijke regeling mogelijk blijkt kan een schuldenaar worden aangemeld voor de Wet Schuldsanering natuurlijke personen

2.3.2 Schuldhulpverlening en Wsnp

De nationale ombudsman koppelt drie fases aan elkaar. Hij doet dat vanuit de overtuiging dat schuldhulpverlening start op het moment waarop begrenzing van schade het meest effect heeft. Dat is de fase van vroegsignalering. Schuldhulpverlening stopt echter niet op het moment dat de gemeente een beschikking afgeeft. De ombudsman hecht ook bijzondere waarde aan toeleiding tot- en nazorg tijdens en beëindiging van de Wsnp-periode. Hierdoor wordt het schuldhulpprogramma breder qua opzet maar dit betekent niet per definitie een grotere belasting voor de gemeente. Wel vragen de verschillende fases om een gedegen coördinatie en afstemming van de verschillende elementen. Het vraagt om regie, een rol die bij wet is toegedicht aan de gemeente.

In de concept Beleidsregels ziet de Cliëntenraad te weinig terug van de gemeente als regie voerende organisatie. Bijvoorbeeld een duidelijk coördinerende rol vanuit de gemeente om de organisaties in het voorliggend veld te sturen tot een functioneel geheel. Afstemming van taken ter voorkoming van dubbel werk, ter voorkoming van demotivatatie van de hulpvrager. Het is de opvatting van de Cliëntenraad dat de gemeente hiervoor niet alleen de geëigende speler is maar ook dat zij op deze manier kan borgen dat specifieke subsidies op de juiste manier worden gebruikt.

Over het Wsnp traject zijn de meningen verdeeld. Een Wsnp traject komt in beeld als een gemeentelijke minnelijk traject niet haalbaar is of wordt onderbroken. De Cliëntenraad ziet hier ook

een taak weggelegd voor de gemeente. Deze zienswijze komt overeen met die van de ombudsman. In de concept Beleidsregels missen we de ondersteunende begeleiding van een burger richting een eventuele rechtszitting waarin een Wsnp traject wordt aangekaart. In de concept beleidsregels ontbreekt ook een passage voor ondersteuning aan de burger na een Wsnp traject.

Begeleiding tijdens en na het Wsnp-traject

Het driejarig Wsnp-traject is voor burgers financieel en mentaal erg zwaar. Een driejarig Wsnp traject komt na een periode waarin de schulden zich ontwikkelden tot problematisch. Die periode kan al enkele jaren hebben geduurd, inclusief de tijd besteed aan de behandeling en beoordeling van het minnelijk traject.

De plicht om inkomsten te verwerven, te solliciteren en dit administratief te verantwoorden, is weliswaar redelijk maar zorgt bij velen voor stress en soms voor problemen met de Wsnp-bewindvoerder. Belangrijkste klacht is dat de Wsnp-bewindvoerder en/of rechter niet altijd rekening wil houden met bijzondere omstandigheden. De veronderstelde zelfredzaamheid van de burger om aan alle (administratieve) verplichtingen te voldoen is lang niet altijd aanwezig. De Wsnp-bewindvoerder kan die begeleiding niet geven; hij heeft immers een toezichthoudende en geen hulpverlenende taak. Tijdens het Wsnp-traject ontbreekt het veelal aan ondersteuning door een deskundige (schuld)hulpverlener. Het ontbreken van deze ondersteuning vergroot de kans op uitval tijdens en op terugval na het Wsnp-traject.

Conclusie:

- **Gemeenten behoren professionele ondersteuning aan te bieden aan burgers na toelating tot de Wsnp:** tijdens en na afloop van het Wsnp-traject. Deze begeleider kan helpen bij het beheren van de inkomsten en uitgaven, bij de verantwoording aan de Wsnp-bewindvoerder en kan de schuldenaar ook mentaal ondersteunen. Gemeenten behoren deze taak – als zij dit nog niet gedaan hebben – vast te leggen in hun beleid en op te nemen in hun werkwijze.

3 Wat kan werken

Zienswijze Cliëntenraad

Natuurlijk, de Cliëntenraad heeft geen zicht op alle inn's en outs die maatgevend zijn voor een perfecte werkwijze. Het is om die reden dat we afgaan op de bevindingen van erkende instituten, organisaties en adviserende instellingen. Het heeft ons een overzicht gegeven wat mogelijk is, wat wenselijk is en eigenlijk zou moeten. Misschien aanmatigend, maar de voorliggende concept "Beleidsregels schuldhulpverlening 2021 gemeente Emmen" vindt de Cliëntenraad zeer mager. Vele kansen worden niet (ten volle) benut terwijl de samenleving daar wel dringend om vraagt. De vraag die wij onszelf stellen is dan ook "waarom?". Waarom geeft onze gemeente niet thuis als er effectieve en efficiënte nieuwe kansen voor het oprapen liggen. Hier kan de Cliëntenraad alleen maar op eigen aannames afgaan. Speculeren met aannames die misschien de kern raken en daardoor de motivatie zijn voor een terughoudende opstelling van onze gemeente ten aanzien van schuldhulpverlening aan haar burgers.

3.1 Aannames

1. **Personele bezetting:** Het is overduidelijk, ook de gemeente Emmen heeft te lijden onder de ongebalanceerde decentralisering. Overheidstaken overgeheveld naar gemeenten zonder de

noodzakelijke middelen leveren hiaten op bij uitvoering richting de burgers. Minder mensen moeten meer doen, complexere samenleving vraagt zorgvuldigere uitvoering; ombuigingen (lees bezuinigen) tot gevolg. Kortweg; meer doen met minder mensen en middelen.

2. Als de onder 1 genoemde aanname enigszins in de buurt komt van de werkelijkheid, dan is de houding van onze gemeente richting echt nieuw beleid begrijpelijkerwijs terughoudend. Of het de juiste houding is valt te betwijfelen. Het zou best eens kunnen betekenen dat het gevoel van schaarste in mankracht en middelen een soort van tunnelvisie oproept. De focus strak op schuldhulpverlening en de kansen aan de zijanten onopgemerkt laten. De kansen vanuit de vroegsignalering en die van de nazorg, misschien niet prominent op het netvlies maar zeker profitabel genoeg om mee te nemen in het totale plaatje.
3. De Cliëntenraad kan zich ook voorstellen dat er vanuit de gemeentelijke schulddienstverlening onvoldoende zicht is op een mogelijk te gebruiken aanbod vanuit het voorliggend veld. Onvoldoende zicht leidt natuurlijk ook tot een minder effectief gebruik van de expertise bij aanwezige professionele- of vrijwilligersorganisaties.
4. Weinig middelen tot je beschikking hebben maakt je huiverig om nieuwe dingen op te pakken. Het kostenplaatje houdt je conservatief en laat je roeien met de riemen die je hebt. Geen nieuwe en/of extra taken oppikken betekent een grote mate van rust binnen de gehele organisatie. Om deze situatie zo te houden is het raadzaam om de trajecten voor langere tijd vast te leggen. Een keuze waarbij je altijd achter de feiten aan blijft lopen als het gaat om het toepassen van nieuwe en kansrijke ontwikkelingen.
5. Een duidelijke omschrijving van de (on)mogelijkheden als het gaat om de te leveren ondersteuning. Hiermee wordt de schuldhulpverlener ontlast in zijn uiteindelijke beoordeling, de schuldenaar krijgt zicht op het traject en de schuldeider weet ook bij voorbaat wat hij kan verwachten tijdens een eventueel minnelijk traject.

Vanuit de aannames

Het is de nationale ombudsman die wijst op de uitzichtloze situaties van de schuldenaar die kunnen ontstaan door een verscheidenheid aan factoren. Factoren die niet per definitie te wijten zijn aan de hulpvrager. Vanuit de systemen, de handelswijze van de hulpverleners maar ook ter zitting bij de rechter, liggen er obstakels op de weg naar een soepele schuldhulpverlening. Obstakels die herkend en op de juiste manier behandeld moeten worden. Het zou voor onze gemeente bijzonder aanmatigend zijn om te denken dat dat ons niet zal overkomen. Ook de in Emmen gehanteerde procedures zijn net zo vatbaar voor foute beslissingen als die elders zijn.

3.2 Aanbevelingen

Breed aanbod aan schuldhulpverlenende organisaties

Het ontbreekt in Emmen niet aan hulporganisaties die in het voorliggend veld een actieve en directe bijdrage kunnen leveren bij een hulpvraag met een achterliggende financiële problematiek. We herkennen hier o.a.:

1. De Formulierenbrigade (Sedna)
2. Humanitas
3. Leger des Heils

4. Stichting Knip
5. Stichting Leergeld
6. Schulddienstverlening gemeente Emmen
7. Schuldhulpverlening Sedna

En natuurlijk alle andere organisaties, werkend op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning kunnen signalen opvangen en via geëigende kanalen doorgeven. Alle dienstverlenende organisaties bij elkaar, zowel de professionele als ook de vrijwillige, kunnen als een geoliede machine de schuldenproblematiek onder de burgers tackelen. De organisaties kunnen voorbereidend- en nazorg werk aanbieden, het formele werk minder omvangrijk maken. De organisaties kunnen elkaar ook ondersteunen in kennis en professionaliteit ten gunste van de doelmatigheid. Voor die geoliede machine is het wel nodig dat er een regisseur is die het aanbod aan mogelijkheden overziet en stuurt waar het wenselijk of nodig is. Een regisseur die ook tot taak heeft om een registratie te voeren over het traject van loket tot Wsnp. Een goed onderhouden registratie helpt bij het verder ontwikkelen van het aanbod aan schuldhulp door de resultaten tussentijds en periodiek te evalueren. De Cliëntenraad ziet hier een expliciete taak voor de gemeente, namelijk het mobiliseren van het voorliggend veld.

*Het ontbreekt aan inzicht in aantallen en klantstromen
Vele rapporten over schuldhulp hebben geen eenduidige registratie van relevante kengetallen en informatie. Ruim de helft van gemeenten registreert niet alle contacten van mensen die hulp zoeken voor financiële problemen. Gemeenten die dit wel doen hanteren verschillende definities bij zowel aanmelding als de aangeboden dienstverlening, waardoor de beschikbare cijfers moeilijk te interpreteren zijn.
(Baan e.a., 2016: Algemene Rekenkamer 2018)*

*Gevolg van de gebrekkige registratie is dat het ontbreekt aan een “totaaloverzicht van bereik van de voorzieningen en voor zover er inzichten zijn, zijn deze gebaseerd op verschillende definities”. Hier door is het niet duidelijk in hoeverre de doelgroep wordt bereikt. Ook is niet bekend hoeveel mensen na een eerste(kort) contact buiten beeld raken en wat daar de redenen voor zijn. Dus is niet goed vast te stellen in welke mate de Wgs de ondersteuning biedt die met deze wet wordt beoogd.
(Jungmann & Kruis, 2014)*

3.3 Flexibiliteit

Een werkzaam element

De inleiding van de concept Beleidsregels schuldhulpverlening 2021 gemeente Emmen geeft de reden weer waarom de gemeente Emmen vroegsignalering als onderdeel van de schuldhulpverlening gaat implementeren. Misschien lezen we het verkeerd, maar wij zien het als een moetje, de wet zegt het, dus we komen er niet onderuit. De Cliëntenraad ziet dit nu niet bepaald als bemoedigend, als een diepgewortelde wens alles uit de kast te halen voor het allerbeste resultaat.

Als we het verkeerd zien dan zijn we graag bereid om onze foute waarneming bij te stellen, maar feit is wel dat de schijn ons gelijk geeft. In 2017 hebben we uitvoering bericht over vroegsignalering, we hebben een rapport overhandigd waarin de resultaten werden beschreven van gemeenten die vormen van vroegsignalering al in hun beleid hadden opgenomen en toepasten. We hebben cijfers gepresenteerd waaruit onomstotelijk viel op te maken dat vroegsignalering financieel loont. Niet alleen voor de schuldenaar maar zeker ook voor de gemeente.

Nu is het 2021. De Cliëntenraad moet constateren dat onze gemeente achteraan het startveld loopt wat betreft het benutten van de kansen die vroegsignalering voor de gemeente kan opleveren. Het afsluiten van overeenkomsten met brancheorganisaties mag als positief worden ervaren, maar het is wel heel erg magertjes als je het afzet tegen hetgeen andere gemeenten op dit vlak presteren. In onze ogen mag de gemeente een tikje harder lopen en proberen de achterstand op andere gemeenten in te halen. Flexibiliteit in handelen, organiseren en faciliteiten scheppen zou al een grote stap in de goede richting zijn.

Om te komen tot een werkbare flexibele aanpak schuldhulpverlening is periodiek evalueren nodig. Evalueren om te kijken of iets bijgesteld moet worden, of iets beter kan. Een vierjaarlijkse evaluatie zet hier geen zoden aan de dijk, het is alleen een bevestiging van de al aanwezige starheid in het verzet tegen nieuwe kansrijke oplossingen.

Hier zou een maandelijkse evaluatie op zijn plek zijn waarbij de geluiden uit het werkveld leidend moeten zijn. Registreren van alle aanmeldingen, ook die niet tot een traject toetreden, oorzaken en gevolg en de reactie van de schuldhulpverlener zijn belangrijke input voor een organisatie die wil groeien in de kwaliteit van dienstverlening. Input verzamelen en per half jaar bundelen tot een bespreekbaar resultaat in een overlegbijeenkomst met belanghebbende dienstverlenende organisaties. De resultaten van zo een bijeenkomst zou voor een soepeler besluitvorming richting de gemeenteraad kunnen gaan.

4. Ter afsluiting

Enkele opmerkingen van Kennis- en Netwerkorganisaties, belangenorganisaties en deskundigen op het gebied van armoede- en schuldenproblematiek

Platform 31, Den Haag december 2020 (meegenomen de gevolgen van de coronaproblematiek)

- “De capaciteit en middelen voor schuldhulpverlening zullen naar verwachting niet net zoveel stijgen als het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening. Dit betekent dus dat gemeenten hun dienstverlening effectiever moeten maken om dezelfde kwaliteit te kunnen blijven bieden”.
- “Een kans voor gemeenten is dat het Rijk middelen beschikbaar heeft gesteld voor een snellere opschaling van instrumenten Collectief Schuldregelen en het Schuldenknooppunt”.

NVVK publicatie, opgepikt 2021 van de NVVK-site

- Het CJIB ondertekende vorig jaar het ‘Eén Overheidsconvenant’, samen met de Belastingdienst, het CAK, DUO, SVB en UWV. Voor al deze partijen geldt dat het versturen van een Kennisgeving het signaal is om incassoactiviteiten op te schorten. Mensen met CJIB-schulden krijgen daardoor snel schuldrust. Voor schuldhulpverleners is het versturen van een kennisgeving het middel om schuldrust te creëren.
(Deze mogelijkheid om snel schuldrust te creëren wordt door veel schuldhulpverleners nog niet gebruikt.)
- Collectief Schuldregelen versnelt en vergemakkelijkt het tot stand komen van minnelijke schuldregelingen. Schuldeisers geven vooraf akkoord op betaalvoorstellen en handelen dossiers collectief af. Dat zorgt voor snellere doorlooptijden en minder rompslomp bij gemeenten en schuldeisers. Daardoor krijgen mensen sneller perspectief en haken ze minder snel af.
- Over vroegsignalering: Vroegsignalering is de manier om te voorkomen dat betalingsachterstanden verder oplopen en zich ontwikkelen tot een problematische schuldsituatie.

Stimulansz

- De integrale aanpak: Binnen de wettelijke kaders heeft u als gemeente de ruimte de schuldhulpverlening zelf vorm te geven. Vrijwel altijd kijken gemeenten niet alleen naar de financiële problemen, maar ook naar problemen rond wonen, gezondheid, verslaving en de gezinssituatie. Een integrale aanpak dus!
- Vroegsignalering: Per 1 januari 2021 heeft de gemeente de wettelijke taak om op basis van signalen over betalingsachterstanden die ontvangen worden van schuldeisers, binnen vier weken uit eigen beweging hulp aan te bieden (art. 4 lid 1 Wgs). Om een goed bereik te hebben, zijn diverse signalen voor de vroegsignalering van schulden aangewezen.

Verder zijn er in het advies citaten uit het onderzoek van de nationale ombudsman opgenomen, de Hoogeschool Utrecht – Hogeschool van Amsterdam etc. in de vorm van Knellende Schuldenwetgeving is geraadpleegd, Movisie maart 2020 “wat werkt bij de aanpak van armoede en schulden” heeft een belangrijke plaats gekregen.

Vanuit de activiteiten binnen onze gemeentegrenzen heb we gekeken naar o.a. de bijlage van Oplegger Prestatieafspraken, correspondentie over ‘Samen verder in het sociaal domein’ vanuit het college richting de gemeenteraad, een schrijven over de stand van zaken uitvoering SAM-beleid.

In totaliteit, gebruik gemaakt van de diverse vormen van kennis en ervaringen, is duidelijk dat de armoede- en schuldenproblematiek veel aandacht krijgt. Door die aandacht op veler niveaus komen er ontwikkelingen aan de oppervlak waarop nieuw beleid toegepast kan worden. Nieuw beleid dat wel moet passen in de structuur van een (gemeentelijke)organisatie. Niet iedere organisatie kan even snel schakelen, kan nieuwe inzichten toepassen bij de uitvoering. Betekent deze constatering dat er geen stappen ter verbetering van het aanbod gezet moeten worden?

*“Naarmate ons eiland van kennis groeit,
Groeit onze kust van onwetendheid”*

