Rekenkamer Den Haag

Schuldhulpverlening Gemeente Den Haag

Feitenrapport

RIS 284682

Schuldhulpverlening Gemeente Den Haag

Feitenrapport

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden
Watze de Boer (voorzitter)
Pauline Reeuwijk
Wicher Schönau

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt
Mirjam Swarte (secretaris rekenkamer, tot 16 maart 2015)
Arjan Wiggers (secretaris rekenkamer, vanaf 16 maart 2015)
Thijs Bosma (projectleider)
Leonie van der Plas (onderzoeker)
Marieke Blommestein (Regioplan)
Lars Heuts (Regioplan)
Frank Kriek (Regioplan)

Contactgegevens
Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
Telefoon 070 - 353 20 48
www.rekenkamerdenhaag.nl

Bezoekadres
Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum
8 oktober 2015

Fotografie
foto omslag: Nationale beeldbank / Ellen Mol fotografie

Ontwerp
Studio Buffalo

Copyright
De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit dit onderzoek mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.

Inhoudsopgave

Inleiding 5

1. Context gemeentelijke schuldhulpverlening 9

2. Haagse schuldhulpverlening 21

3. Resultaten schuldhulpverlening en kosten 35

4. Klantervaringen schuldenaren 47

5. Klantervaringen schuldeisers 69

6. Beantwoording onderzoeksvragen 73

Bijlagen

1 Onderzoeksverantwoording 84

2 Begrippen 87

3 Literatuur, documenten en interviews 89

4 Aangevraagde en geleverde gegevens 93

5 Vragenlijst schuldenaren 96

6 Advies rechtmatigheid Hogeschool Utrecht 102

Inleiding

Schuldhulpverlening is sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 een wettelijke gemeentelijke taak. De wet stelt dat gemeenten schuldhulpverlening in principe voor iedereen met schulden toegankelijk moeten maken. In de praktijk betekent dit dat de wet een 'open einde regeling op aantallen'[1] is, waardoor gemeenten moeilijk kunnen sturen op het aantal aan te bieden trajecten en voor kostenbeheersing vooral in moeten zetten op het efficiënt uitvoeren van het proces.

In de nasleep van de financiële crisis is de afgelopen jaren een groter beroep gedaan op de schuldhulpverlening. Uit onderzoek door Panteia, in opdracht van het ministerie van SZW, blijkt dat bij bijna 30% van de Nederlandse huishoudens sprake is van een vorm van betalingsachterstand.[2] Volgens het jaarverslag 2013 van de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) is het aantal aanmelders voor schuldhulpverlening landelijk toegenomen van 53.000 in 2009 tot 89.000 in 2013.[3] Voor de crisis was het aantal aanmeldingen per jaar bij de schuldhulpverlening van de gemeente Den Haag rond de 1400[4], vanaf 2010 ligt dat ruim boven de 4000, tot 4343 in 2013.[5] Zowel binnen de gemeente, als landelijk en bij andere gemeenten, zijn sindsdien diverse onderzoeken gedaan naar de kosten-effectiviteit van schuldhulpverlening.[6]

Schuldhulpverlening volgens het Haagse beleid is gericht op het voorkomen, beheersbaar maken en oplossen van problematische schulden, zodat deze belemmering om te participeren wordt weggenomen.[7] De gemeente wijst in de programmabegroting 2015-2018 op de eigen verantwoordelijkheid van mensen bij het voorkomen en oplossen van schulden, maar zet in op extra preventie om mensen hierbij te ondersteunen. Met het wegwerken van wachtlijsten en het bieden van maatwerk wil de gemeente de schuldhulpverlening effectiever en preventiever maken.[8] Het college investeert daarvoor in de periode 2014-2018 jaarlijks € 1 miljoen extra voor het verbeteren van de schuldhulpverlening.[9]

1 Ris 250626, doelmatigheidsonderzoek Schuldhulpverlening, gemeente Den Haag, 2012, p. OR35.
2 Monitor betalingsachterstanden 2011, Panteia/SZW, december 2011.
3 Meer met minder, Jaarverslag NVVK 2013, Utrecht 2014, p. 12.
4 RIS 181495, beantwoording schriftelijke vragen inzake schuldhulpverlening, november 2011
5 RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag, juni 2012 en RIS 271603 programmarekening 2013 gemeente Den Haag, p. 82. In 2014 was het aantal aanmeldingen 4.027. Bron: SZW opgave vragenlijst NVVK 2014.
6 Den Haag voerde zelf een aantal doelmatigheidsonderzoeken uit naar de schuldhulpverlening (RIS 250626, 2012 en RIS 268902, 2013). Landelijke publicaties zijn onder meer 'Op weg naar een effectieve schuldhulpverlening, L. Aarts, K. Douma e.a., 2011' en 'Schuldhulpverlening loont!, Regioplan en Hogeschool Utrecht, 2011'.
7 RiS 276469 Programmabegroting Den Haag 2015, september 2014, p. 65.
8 Ibid, p. 69.
9 RIS 276469 Programmabegroting 2015, Gemeente Den Haag, september 2014, p. 15. In 2015 is voor schuldhulpverlening en armoedebeleid in totaal € 55,9 miljoen begroot. In de begroting is binnen dat bedrag niet gespecificeerd hoeveel aan schuldhulpverlening wordt besteedt. Ook is de € 1 miljoen niet apart benoemd.

Investeren in schuldhulpverlening levert uiteindelijk maatschappelijke winst op. Volgens een onderzoek van Regioplan en de Hogeschool Utrecht levert elke in schuldhulpverlening geïnvesteerde euro er twee op. Die winst zit vooral in kortere uitkeringsduur bij de sociale dienst en het voorkomen van huisuitzettingen (vooral kosten voor corporaties).

Ondanks de (extra) aandacht en investeringen ontvangt de gemeentelijke Ombudsman klachten over de uitvoering van de schuldhulpverlening. In opeenvolgende jaarverslagen wijst de ombudsman er op dat de uitvoering van de schuldhulpverlening beter zou moeten gaan.[10] Klanten ervaren het proces als te langzaam waardoor nieuwe schulden zich tussentijds opstapelen en klagen dat het proces wordt stopgezet wanneer onverwacht 'nieuwe' schulden naar boven komen.

De toename van de schuldenproblematiek, de noodzaak tot het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van de schuldhulpverlening en het structurele karakter van klachten over de uitvoering zijn voor de rekenkamer aanleiding een onderzoek te doen naar de schuldhulpverlening zoals die wordt uitgevoerd door de gemeente Den Haag. De rekenkamer zoekt daarbij naar factoren die bepalend zijn voor een succes of juist falen van een effectieve uitvoering, mede vanuit het perspectief van de klant.

Doel en probleemstelling, onderzoeksvragen

Doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren in de uitvoering van de schuldhulpverlening, waarbij nadrukkelijk het perspectief van de klanten van schuldhulpverlening betrokken wordt. Daarmee geeft dit onderzoek informatie over hoe de schuldhulpverlening voor de doelgroep functioneert en wat daarbij succes- en faalfactoren zijn voor een effectieve schuldhulpverlening en kan de rekenkamer aanbevelingen doen ter verbetering.

De rekenkamer wil met dit onderzoek bijdragen aan een effectieve schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag.

Hoofdvraag

Wat zijn de resultaten van de schuldhulpverlening en welke succes- en faalfactoren zijn er vanuit het beleid en vanuit het perspectief van de klanten van de schuldhulpverlening (schuldenaren en schuldeisers[11]) aan te wijzen voor een effectieve schuldhulpverlening?

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid aan te wijzen succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?

2. Wat zijn de resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening (prestaties in aantallen, mogelijke uitspraken over effecten, kosten per instrument, kosten per traject en dergelijke)?[12]

3. Wat zijn ervaringen van klanten (schuldenaars en schuldeisers) met (de verschillende instrumenten binnen) de schuldhulpverlening en wat ervaren zij als succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?

4. Wat zijn de oorzaken van door klanten genoemde succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?

---

10 Jaarverslag 2013 Gemeentelijke Ombudsman - Gemeente Den Haag, p. 13

11 Zie bijlage 2 begrippen.

12 Voor de leesbaarheid zijn de eerste twee onderzoeksvragen ten opzichte van het onderzoeksplan omgewisseld. Hierdoor is het mogelijk in dit feitenrapport eerst een beschrijving te geven van de organisatie en het traject van schuldhulpverlening (ter beantwoording van de eerste vraag), waarmee bij de beschrijving van de resultaten (ter beantwoording van de tweede vraag) duidelijk is op welk deel van de uitvoering deze betrekking hebben.

Definitie effectieve schuldhulpverlening

Vanuit twee invalshoeken wordt in de onderzoeksvragen 1, 3 en 4 gekeken naar succes- en faalfactoren voor een effectieve uitvoering van schuldhulpverlening; vanuit de beleidsregels en werkinstructies voor schuldhulpverlening en vanuit klantervaringen. De rekenkamer hanteert daarbij de volgende definitie van effectieve schuldhulpverlening:

De rekenkamer beschouwt schuldhulpverlening als effectief wanneer, afhankelijk van het ingezette instrument, de klant blijvend meer regie krijgt op zijn of haar financiële situatie of wanneer schulden gestabiliseerd of gesaneerd worden en de klant duurzaam schuldenvrij blijft.

Succesfactoren zijn die welke de effectiviteit vergroten en faalfactoren zijn die welke afbreuk doen aan (mogelijke) effectiviteit van schuldhulpverlening.

Aanpak en afbakening

Het onderzoek naar schuldhulpverlening is een combinatie van een kwalitatief onderzoek naar klantervaringen en het inzichtelijk maken van feiten en cijfers over de uitvoering. De rekenkamer richt zich in het onderzoek op de producten en diensten voor schuldbemiddeling[13] en de preventieve cursussen die de gemeente aanbiedt aan burgers. Niet onderzocht zijn onder meer de sociaal juridische dienstverlening (onder anderen sociaal raadslieden), hulpverlening door maatschappelijke instellingen en hulpverlening in het kader van specifieke situaties, zoals financiële problemen met onroerend goed of hulpverlening aan zelfstandige ondernemers. Ook valt de uitvoering van het wettelijke traject voor schuldbemiddeling buiten de kaders van dit onderzoek. Dit traject (in het kader van de wet schuldsanering[14] natuurlijke personen, WSNP) loopt via de rechter. De gemeente heeft daarbij geen rol.[15]

Voor het onderzoek naar klantervaringen zijn bij een steekproef van de klanten van de schuldhulpverlening interviews afgenomen. In een eerste inventariserende ronde interviews is gesproken met 145 schuldenaren en met 18 schuldeisers over hun ervaringen met de schuldhulpverlening. De antwoorden uit deze ronde gaven inzicht in de belangrijkste succes- en faalfactoren per fase van het traject schuldhulpverlening. Door de omvang van de steekproef kunnen de uitkomsten niet gezien worden als representatief voor alle klanten van de gemeentelijke schuldhulpverlening. In een tweede ronde interviews is met een selectie van 25 schuldenaren doorgepraat over de meest ervaren succes- en faalfactoren zoals die uit de eerste interviews naar voren kwamen. Daarnaast zijn in gesprekken met medewerkers van de gemeente de ervaringen van klanten getoetst en is doorgepraat over de succes- en faalfactoren die uit de klantinterviews naar voren kwamen. Tenslotte zijn de bevindingen uit het onderzoek besproken met de Cliëntenraad SZW, waarin vertegenwoordigers van instellingen zitting hebben, die (onder meer) met de doelgroep voor schuldhulpverlening werken.

13 Zie bijlage 2 begrippen.
14 Zie voor een toelichting op het begrip schuldsanering bijlage 2 begrippen.
15 Een voorwaarde voor toelating in het WSNP traject is wel dat het gemeentelijke traject is doorlopen en de gemeente een WSNP-verklaring afgeeft. Een WSNP traject loopt dus nooit parallel aan een gemeentelijk traject.

Leeswijzer

In dit rapport worden de bevindingen weergeven uit het onderzoek naar de schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag. In hoofdstuk 1 wordt de context van deze dienstverlening geschetst, waarbij wordt ingegaan op de problematiek van schulden en de wettelijke kaders waarbinnen de gemeente schuldhulp moet verlenen. Ook worden hier de ambities van de gemeente beschreven. In hoofdstuk 2 wordt de uitvoering van de schuldhulpverlening beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten van de schuldhulpverlening. In hoofdstukken 4 en 5 zijn de ervaringen van schuldenaren en schuldeisers weergegeven en in hoofdstuk 6 worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Context gemeentelijke schuldhulpverlening

In dit hoofdstuk wordt de context van de gemeentelijke schuldhulpverlening beschreven. Ingegaan wordt op de wettelijke regelingen en ambities van het Rijk, op de vertaling daarvan door de gemeente en de gemeentelijke ambities, een beschrijving van de verschillende actoren bij gemeentelijke schuldhulpverlening en informatie over schuldenproblematiek uit relevante wetenschappelijke publicaties. Met deze beschrijving wordt duidelijk wat de speelruimte is van de gemeente bij het verlenen van schuldhulp, welke zaken buiten de invloedsfeer van de gemeente vallen die bepalend kunnen zijn voor succes- of falen van de schuldhulpverlening en wat de kaders zijn waarbinnen de gemeente de schuldhulpverlening uit moet voeren.

1.1 Schuldenproblematiek

Schulden zijn voor een toenemend aantal mensen een probleem. Er zijn geen harde gegevens over de omvang en stijging van deze groep mensen, maar verschillende cijfers wijzen wel op een sterke toename. Recente schattingen gaan uit van 370.000 tot 530.000 Nederlandse huishoudens met problematische schulden (5% tot 7,1%, situatie 2012).[16] Als we uitgaan van de landelijke percentages zou het in Den Haag gaan om 13.000 tot 18.000 huishoudens die te maken hebben met problematische schulden (26.000 tot 36.000 personen).[17] Uitgaande van relevante indicatoren voor het risico op schuldproblematiek, zoals de werkloosheidscijfers, die in Den Haag ten opzichte van het landelijk gemiddelde ruim anderhalf keer hoger zijn[18], mag worden verwacht dat de werkelijke omvang van de groep mensen met problematische schulden nog groter is. In 2009 vroegen landelijk 53.000 personen hulp bij het oplossen van problematische schulden, in 2013 waren dit 89.000 mensen.[19] Het aantal mensen met betalingsachterstanden steeg vanaf 2010 elk halfjaar met 3%, tot 760.000 personen halverwege 2014.[20] Het gaat hierbij om mensen die hun leningen niet meer aflossen en een achterstand in betalen hebben die niet meer op korte termijn ingelopen kan worden. De gemiddelde schuld van mensen die hulp vragen stijgt ook: van € 33.700 in 2009 naar € 37.700 in 2013.[21] Volgens opgave van de gemeente Den Haag is de gemiddelde schuld van mensen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening € 39.000 (2013).

16 Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, Nibud, oktober 2014, p. 15. Naar schatting heeft 5% tot 7,1% van alle Nederlandse huishoudens te maken met problematische schulden. Uitgaande van een gemiddelde huishoudgrootte van 2 personen kan het aantal mensen dat te maken heeft met problematische schulden geschat worden op 700.000 tot 1.000.000.

17 Den Haag had 257.845 huishoudens in 2013 (Armoedemonitior Den Haag 2014). Uitgaande van het hoogste landelijke percentage betekent dit dat in Den Haag het aantal huishoudens met problematische schulden kan worden geschat op 18.307. De gemeente heeft geen eigen monitoring van de doelgroep binnen Den Haag. Daarom wordt in dit rapport uitgegaan van deze schatting. In Den Haag telt het gemiddelde huishouden 2 personen. Het aantal mensen dat geconfronteerd wordt met problematische schulden kan daarom geschat worden op maximaal 36.614 (schatting rekenkamer). De gemeente heeft geen eigen monitoring van de doelgroep binnen Den Haag. Daarom wordt in dit rapport uitgegaan van deze schatting.

18 Bron: CBS werkloosheidscijfer Nederland (2014) 7,4%, Den Haag in Cijfers, werkloosheid Den Haag 11,5%. Werkloosheid is hier 'werkloze beroepsbevolking als percentage van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking (CBS) en het aantal geregistreerde niet werkende werkzoekenden als percentage van de beroepsbevolking (Den Haag in Cijfers).

19 Jaarverslag NVVK 2013, p. 12.

20 Bron: perskamer.bkr.nl/bijna-19000-consumenten-erbij-met-achterstand-op-lening. Bericht van 28 augustus 2014.

21 Jaarverslag NVVK 2013, p. 12.

Een precieze definitie van 'problematische schulden' is lastig te geven, omdat dit sterk afhankelijk is van de situatie van de persoon met schulden. Het Nibud spreekt van huishoudens met achterstanden in hun aflossings- of betalingsverplichtingen die zo hoog zijn opgelopen dat zij niet in staat zijn om deze bedragen binnen 3 jaar in te lopen.[22] In de praktijk ontstaan daardoor veelal (nieuwe) schulden.[23] Vooral de verhouding tussen schulden en aflossingscapaciteit, de financiële ruimte die overblijft na betaling van vaste lasten, bepaalt of er sprake is van een problematische situatie.[24] Problematisch is dus niet zozeer de schuld zelf als wel de onmogelijkheid te voldoen aan betalingsverplichtingen. De hoogte van het inkomen is daarbij één van de factoren. Het is ook niet zo dat alleen mensen met een (te) laag inkomen het risico lopen op problematische schulden. De groep mensen met hogere inkomens dan het minimumloon vormde landelijk in 2013 56% van het totaal aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening.[25]

Tekenend voor een problematische situatie zijn de problemen die zich voordoen als gevolg van betalingsachterstanden. In 2011 had 4% van de Nederlanders bijvoorbeeld te maken met een loonbeslag, dat is wanneer schuldeisers direct een deel van het loon inhouden, en bij 3% was de energie één of meerdere keren afgesloten.[26] Dit komt landelijk neer op respectievelijk circa 700.000 en 500.000 mensen die worden geconfronteerd met deze gevolgen. Voor Den Haag zou het op basis van dezelfde percentages gaan om circa 20.000 mensen met loonbeslag en 15.000 mensen met afsluitingen van energie.

1.1.2 Maatschappelijke kosten en baten

Schulden zijn ook een maatschappelijk probleem. Verschillende onderzoeken wijzen op de maatschappelijke kosten door onopgeloste schuldproblematiek, bijvoorbeeld door slechter presteren van mensen met schulden op hun werk of door de kosten die schuldeisers maken bij het vorderen van schulden.[27] Werkgevers schatten in dat medewerkers met problematische schulden tot 25% minder productief zijn.[28] Het voorkomen of oplossen van problematische schulden leidt volgens enkele kosten/baten analyses tot een maatschappelijk voordeel. Tegenover elke euro die geïnvesteerd wordt in schuldhulpverlening zou 1,3 tot 2,4 euro aan maatschappelijke baten staan.[29] De gemeente profiteert volgens deze onderzoeken relatief sterk van de aanpak van problematische schulden ten opzichte van bijvoorbeeld schuldeisers, omdat binnen de groep mensen met problematische schulden een hoger percentage mensen een bijstandsuitkering heeft dan in de groep mensen zonder problematische schulden.[30]

22 Overkoepelende blik op de omvang en problematiek van schulden in Nederland, Nibud, oktober 2014, p. 11
23 Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland,
24 Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, januari 2013, p.29-30
25 Betreft percentage mensen met inkomens van minimumloon tot modaal en bovenmodaal van aantal aanvragers bij NVVK leden (vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) in 2013. Jaarverslag NVVK 2013, p. 22.
26 Kans op financiële problemen, Nibud, maart 2012. Cijfers op basis van een representatieve steekproef onder 2200 respondenten.
27 Onder meer: Schuldhulpverlening loont!, Hogeschool Utrecht, 2011; Op weg naar een effectieve schuldhulpverlening, L. Aarts, K. Douma e.a., 2011 en Overkoepelende blik op de omvang en problematiek van schulden in Nederland, Nibud, oktober 2014.
28 Schuldhulpverlening in bedrijf, NIBUD 2012, Madern e.a., p. 12
29 Bron 1,3 euro: verhouding totale lasten en baten bij een vergroting van het bereik van schuldhulpverlening in een fictieve gemeente met 3%. Uit: Op weg naar een effectieve schuldhulpverlening, L. Aarts, K. Douma e.a., 2011, p. 28, tabel 4.1; Bron 2,4 euro: Onoplosbare Schuldsituaties, NVVK, Jungmann e.a., 2014, p. 16
30 Op weg naar een effectieve schuldhulpverlening, L. Aarts, K. Douma e.a., 2011, p. 29

1.1.3 Multiproblematiek en schuldhulpverlening

Schulden komen zelden 'alleen'. Vaak is sprake van een samengaan met andere problemen en kunnen schulden een belemmering vormen voor het aanpakken van die problematiek. Een dossierstudie in het kader van onderzoek van de Rekenkamer Den Haag naar de decentralisatie van de Jeugdzorg (2014) onderschrijft dit gegeven. Bij 43 van de 162 onderzochte dossiers van multiprobleemgezinnen waren financiële problemen de meest voorkomende probleemcategorie.[31] Ander onderzoek wijst uit dat er een verband is tussen problematische schulden en een verhoogde kans op recidive bij mensen die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor een misdrijf en tevens een verslaving hebben.[32] Een schuldenlast belemmert volgens dit onderzoek deze groep te werken aan andere problemen, terwijl tegelijk de schuldhulpverlening van gemeenten voor hen ontoegankelijk is. Er is voor deze klanten 'zelden een passende ondersteuning', omdat klanten op basis van (wettelijke) uitsluitingsgronden door gemeenten niet toegelaten worden tot schuldhulpverlening.[33]

1.1.4 Schuldeisers

Mensen die zich in 2013 meldden voor schuldhulpverlening hadden landelijk gemiddeld 14 schuldeisers.[34] Dat aantal is al een paar jaren stabiel[35].Deze schuldeisers proberen op verschillende manieren hun vorderingen betaald te krijgen. Naast aanmaningen, het inzetten van incassobureaus en deurwaarders of het opleggen van boetes kunnen schuldeisers ook beslag leggen[36]. Dit kan in verschillende vormen voorkomen: beslag op inkomen, banktegoeden of inboedel. Verschillende schuldeisers hebben hierbij verschillende rechten. Van belang bij beslaglegging is de 'beslagvrije voet'[37], een wettelijke bescherming van een minimum deel van het inkomen om in het levensonderhoud te kunnen voldoen en vaste lasten te kunnen betalen.[38] In principe is de beslagvrijevoet voor iedere schuldeiser geldig. Door uitzonderingsregels is het in de praktijk zo dat een aantal overheidsinstellingen desondanks zonder de beslagvrije voet in aanmerking te nemen beslag kan leggen op bijvoorbeeld banktegoeden of inkomen(-sdelen), waardoor het feitelijk te besteden bedrag per maand voor een schuldenaar onder de beslagvrije voet kan komen. In een aantal van die situaties kan een schuldenaar hiertegen verzet aantekenen (via de rechter). Een bijzonder beslagrecht is de 'overheidsinvordering' die sinds een aantal jaar beschikbaar is voor belastingdienst, gemeenten en waterschappen. Deze overheidsinvordering geeft de mogelijkheid in de vorm van een automatische incasso tot maximaal € 1000 per maand van iemands bankrekening af te schrijven, zonder dat daarbij rekening gehouden hoeft te worden met andere schuldeisers, de beslagvrije voet of vaste lasten van de schuldenaar.

In de praktijk komt het voor dat verschillende maatregelen van schuldeisers zonder onderlinge afstemming naast elkaar worden toegepast. Bij de verschillende schuldeisers is dan niet bekend welk beslag door anderen wordt gelegd. Schuldenaren kunnen hierdoor in de praktijk onder de beslagvrije voet komen. Zo'n stapeling kan tot grote problemen leiden in de persoonlijke situatie en kan de schuldhulpverlening belemmeren.[39]

---

31 Decentralisatie Jeugdzorg, feitenrapport, Rekenkamer Den Haag, juli 2014, p. 60.
32 Gevangen in schuld, N. Jungmann, A. Menger e.a., juli 2014.
33 Ibid. p. 3.
34 Jaarverslag 2013, NVVK, p. 13. Het gemiddelde voor Den Haag lag in 2013 op 14 schuldeisers per schuldenaar.
35 Ibid. Vanaf 2011 is het aantal stabiel op 14 schuldeisers gemiddeld. In de jaren daarvoor is het aantal gedaald (2009: 17 schuldeisers gemiddeld).
36 Zie bijlage 2 begrippen
37 Zie bijlage 2 begrippen
38 De beslagvrije voet is als basis een inkomen 90% van de voor de betreffende persoon geldende bijstandsnorm. Deze wordt verhoogd met het bedrag van de ziektekostenpremie en woonkosten en wordt verlaagd wanneer sprake is van andere inkomsten of inwonende volwassenen (Wetboek burgerlijke rechtsvordering, art 475)
39 In Onoplosbare Schuldsituaties, NVVK, Jungmann e.a., 2014 en Paritas Passé, debiteuren en crediteuren In de knel door ongelijke Incassobevoegdheden, N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, Hogeschool Utrecht, maart 2012 wordt uitgebreid ingegaan op problemen als gevolg van (wisselende) bevoegdheden van schuldeisers.

Hieronder wordt op een aantal vormen van beslaglegging nader ingegaan. Daarmee wordt duidelijk wat de complexiteit is van problemen bij beslaglegging en welke invloeden dit kan hebben op de schuldenproblematiek waar gemeenten in hun hulpverlening mee te maken krijgen.

Beslagvrije voet niet voor alle inkomstenbronnen geldig

Artikel 475 van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering regelt de beslagvrije voet, op welke inkomsten deze van toepassing is en voor wie welke voet geldt. De beslagvrije voet dient door deurwaarders uitgerekend te worden en aangehouden te worden bij beslaglegging. Beslag kan dan alleen worden gelegd op het gedeelte van het inkomen boven de beslagvrije voet. Wanneer er meerdere schuldeisers zijn, dienen zij bij beslaglegging de ruimte die boven de beslagvrije voet bestaat onderling te verdelen. Dit gebeurt naar rato van de hoogte van de schuld.

Voor inkomensbronnen die niet zijn vermeld in de wet, geldt geen beslagvrije voet. Het is echter wel mogelijk hiervoor via de kantonrechter toch de beslagvrije voet van toepassing te laten verklaren. De schuldenaar moet dan aantonen over onvoldoende middelen van bestaan te beschikken. Het gaat bijvoorbeeld om ZZP-inkomsten, VUT-uitkeringen en toeslagen van de belastingdienst (zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag).

Beslagvrijevoet en ziektekostenpremies

Wanneer iemand zes maanden zijn premie ziektekostenverzekering niet betaalt, gaat de premie-incasso over naar het Zorginstituut Nederland (tot 1 april 2014 was dit het College voor zorgverzekeringen, CVZ). Het zorginstituut heft een bestuursrechtelijke premie van 130% van de basispremie. Het instituut heeft het recht een bronheffing toe te passen voor 100% van de basispremie. Bronheffing is het inhouden van een heffing op het inkomen zelf, dus via de werkgever. Bronheffing kan worden toegepast zonder tussenkomst van een rechter. De bronheffing van het zorginstituut gaat voor op alle andere vormen van beslaglegging op het inkomen. De overige 30% wordt regulier geïncasseerd via acceptgiro's. Bij het toepassen van bronheffing dient de beslagvrije voet gehandhaafd te worden. Daarvoor is het College zorgverzekeringen wel afhankelijk van alle daarvoor benodigde informatie. Wanneer bijvoorbeeld informatie over andere beslagen niet bekend is, kan de heffing door het college leiden tot een inkomen dat onder de beslagvrije voet komt. Andere schuldeisers gaan er daarnaast door de bronheffing mogelijk op achteruit, omdat de beslagvrije voet verhoogd wordt? in verband met de hogere bestuursrechtelijke premie. Er blijft dus minder over van het inkomen voor de overige schuldeisers.[40]

Overheidsvordering

Dit is een eenvoudig uit te voeren beslagrecht dat overheden (Rijk, gemeente, waterschappen) hebben om schulden met een 'automatische incasso' te innen. Dit gebeurt direct van de bankrekening tot een maximum van het saldo + de beschikbare roodstandruimte en tot een maximum van 500 euro per invordering. Het instrument overheidsvorderingen mag alleen worden gebruikt voor schulden die lager zijn dan 1.000 euro. De overheidsinvordering mag maximaal twee keer per maand worden toegepast en eventueel in deelvorderingen worden uitgevoerd (3 van elk 166 euro bijvoorbeeld). Niet alleen het beschikbare saldo op het moment van vorderen, maar ook alle bijschrijvingen gedurende een week na de vordering vallen onder de vordering. Overheden mogen hierbij voorbijgaan aan de beslagvrije voet en de overheidsvordering als afzonderlijke overheden naast elkaar gebruiken. Er kunnen daardoor meerdere overheidsvorderingen tegelijk of achter elkaar plaats hebben.

---

40 Paritas Passé, debiteuren en crediteuren In de knel door ongelijke Incassobevoegdheden, N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, Hogeschool Utrecht, maart 2012, p. 10 en 19. Bij de berekening van de beslagvrije voet wordt onder meer ook rekening gehouden met vaste lasten van de schuldenaar, zoals huurkosten en ziektekostenpremie. De hogere premie die het college heft, leidt daarom tot een hoger deel van het inkomen waarop geen beslag gelegd mag worden (door andere schuldeisers) en daarmee een kleiner bedrag dat nog beschikbaar is voor schuldeisers om beslag op te leggen.

Er is geen mogelijkheid voor de schuldenaar de beslagvrije voet te handhaven wanneer gebruik wordt gemaakt van de overheidsinvordering.[41]

Beslaglegging door hypotheekverstrekker

Bij beslaglegging door hypotheekverstrekkers kan deze, op basis van de status van de notariële hypothecaire akte direct, zonder tussenkomst van een rechter, beslag leggen. Ook kan de hypotheekverstrekker bij achterstand in betalingen het hele hypotheekbedrag opeisen. In de praktijk zal dit niet (altijd) geëffectueerd worden omdat daarvoor de woning bij executie verkocht moet worden, maar de relatieve grootte van het bedrag ten opzichte van de andere schulden verdringt reguliere schuldeisers. De verdeling van de afbetalingsruimte van een schuldenaar wordt naar rato van de hoogte van de schuld verdeeld over de schuldeisers. Daardoor krijgt een hypotheekverstrekker vaak een groter aandeel van de afbetalingsruimte dan andere schuldeisers.[42]

CJIB vorderingen

Een aantal van de boetes die worden ingevorderd door het CJIB, komt niet in aanmerking voor een betalingsregeling. Wanneer sprake is van een niet saneerbare boete, is het niet mogelijk mensen met een CJIB boete toe te laten tot een traject voor schuldbemiddeling. Omdat het hele bedrag voor de boete in dat geval in één keer betaald moet worden is de kans dat niet (volledig) betaald kan worden groot en ontstaat ook het risico op verhogingen met boetebedragen. Uit een landelijk onderzoek naar belemmeringen voor schuldhulpverlening[43] blijkt dat CJIB[44] vorderingen de belangrijkste juridische belemmering vormen voor een schuldregeling. In 19% van de in het betreffende onderzoek bestudeerde dossiers was dit een juridische belemmering voor het treffen van een schuldregeling.

Fraude bij sociale zekerheid

Wanneer sprake is van fraude bij uitkering van gemeente, UWV of SVB, waarvoor een boete is gegeven, komen deze schulden (teveel ontvangen bedrag en de boete) niet in aanmerking voor schuldsanering met kwijtschelding.[45] De gemeente (als schuldeiser) heeft volgens een toelichting van de minister van SZW wel de mogelijkheid een vordering in dit geval mee te laten lopen met een schuldregeling, waardoor gedurende de regeling gedeeltelijke betaling plaatsvindt en na afloop van de regeling een betalingsregeling voor het resterende bedrag getroffen kan worden.[46] Een onderzoek naar onoplosbare schuldsituaties wijst er echter op dat het niet in aanmerking komen voor schuldsanering met kwijtschelding concreet betekent dat er dan ook geen oplossing mogelijk is voor de andere schulden.[47]

41 Paritas Passé, debiteuren en crediteuren In de knel door ongelijke Incassobevoegdheden, N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, Hogeschool Utrecht, maart 2012., p. 105 e.v. geeft een uitgebreide beschrijving van de overheidsvordering.

42 Paritas Passé, debiteuren en crediteuren In de knel door ongelijke Incassobevoegdheden, N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, Hogeschool Utrecht, maart 2012.

43 Onoplosbare Schuldsituaties, NVVK, Jungmann e.a., 2014, p. 12 en 43.

44 Zie bijlage 2 begrippen.

45 Ibid. Zie voor een toelichting op 'schuldsanering met kwijtschelding' bijlage 2 begrippen.

46 Monitoren van de Fraudewet en rapportage fraudeaanpak en handhaving, brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 26 mei 2014, p. 6.

47 Onoplosbare Schuldsituaties, NVVK, Jungmann e.a., 2014, p. 12

1.2 Regelgeving

1.2.1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

In 2012 is de taak van gemeenten in het kader van schuldhulpverlening aan natuurlijke personen geformaliseerd in de wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). In de Wgs is het minnelijk traject geregeld, waarin gemeenten proberen een vrijwillige schuldregeling en/of sanering tot stand te brengen tussen schuldenaar en schuldeisers. Hierdoor is een samenhangend stelsel ontstaan met de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) die, wanneer een minnelijke regeling mislukt door weigering van schuldeisers, een regeling via de rechter mogelijk maakt.[48] De Wgs regelt hoofdzakelijk dat de gemeenteraad een plan opstelt dat richting geeft aan de schuldhulpverlening[49] en dat het college verantwoordelijk is voor de schuldhulpverlening aan inwoners van de gemeente. Er worden enkele voorwaarden gesteld, waaronder maximale termijnen waarbinnen de gemeente een eerste gesprek moet voeren met een klant na melding met een schuldhulpvraag. In principe moet dat gebeuren binnen een termijn van 4 weken, tenzij er sprake is van een crisissituatie (bijvoorbeeld dreigende uithuiszetting), dan geldt een maximale termijn van 3 dagen. De gemeente krijgt geen juridisch instrumentarium aangereikt, afgezien van een optie in de wet die het mogelijk maakt een 'breed moratorium' via de rechter af te dwingen. Dit is een 'afkoelingsperiode' waarin alle schulden bevroren kunnen worden, zodat in een stabiele situatie gezocht kan worden naar een mogelijkheid om de afwikkeling van de schulden te regelen. Deze optie is overigens door de staatssecretaris nog niet uitgewerkt (stand december 2014) en dus nog niet beschikbaar.[50]

1.2.2 Ambities Rijk

De ambities van het Rijk op het gebied van schuldhulpverlening door gemeenten worden beschreven in de Memorie van Toelichting (MvT) bij de Wgs.[51] 'Problematische schulden moeten zoveel mogelijk voorkomen, dan wel opgelost worden'. De achtergrond bij deze ambitie is de stelling dat problematische schulden een belangrijke belemmerende factor zijn voor een (volwaardige) participatie. Een hoofddoelstelling van het kabinet is volgens de MvT 'het voorkomen en wegnemen van drempels die de participatie van burgers in gevaar brengen of zelfs belemmeren'. Daarnaast wijst de MvT op de maatschappelijke kosten van schulden, die hoog zouden zijn: 'armoede, sociale uitsluiting, huisuitzetting, onverzekerbaarheid, afsluitingen van gas en licht'.[52] De wet gemeentelijke schuldhulpverlening is volgens de toelichting een belangrijke maatregel om een effectievere schuldhulpverlening te bereiken.

Integrale schuldhulpverlening

Een belangrijk uitgangspunt voor het Rijk is dat de schuldhulpverlening een integraal karakter zou moeten hebben. Dat betekent dat er in een gemeentelijke beleidsplan schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van financiële problemen van een klant, maar ook voor eventuele omstandigheden die op 'enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een cliënt'.[53] De gemeente moet dus volgens het Rijk bij de uitvoering van schuldhulpverlening niet alleen de schulden zelf aanpakken, maar ook andere problemen die hiermee in verband staan.

48 Wet schuldsanering natuurlijke personen, officieel 'Faillisementswet (sanering van schulden van natuurlijke personen)', 25 juni 1998.
49 Het beleidsplan moet minimaal om de vier jaar worden vastgesteld.
50 Toezeggingen armoede- en schuldenbeleid, brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, 25 april 2014, p. 3.
51 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Memorie van Toelichting (bijlage bij het Voorstel van de Wsg).
52 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Memorie van Toelichting, 2010, p. 1.
53 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Memorie van Toelichting, 2010, p. 7.

'Het is van belang in het kader van de schuldhulpverlening de eventuele oorzaken, die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de schulden of die het oplossen van problematische schulden in de weg staan, zo mogelijk weg te nemen. Het wegnemen van deze oorzaken of omstandigheden is in veel gevallen essentieel om de financiële problemen van de klant in structurele zin op te lossen. Het is van belang dat bij de inrichting en uitvoering één instantie zoveel mogelijk de regie heeft. Naar oordeel van de regering is het college van burgemeester en wethouders daartoe het beste in staat.' Het plan dat de gemeenteraad op moet stellen 'zal in ieder geval in moeten gaan op de doelstelling van de gemeente en het samenhangende beleid betreffende de integrale schuldhulpverlening'.

Brede toegang

Een ander uitgangspunt is de brede toegankelijkheid. Het kabinet wijst er in de MvT op dat uit onderzoek[54] is gebleken dat het slecht is voor de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening wanneer groepen op voorhand worden uitgesloten. De regering stelt dan ook in de wet dat de schuldhulpverlening breed toegankelijk moet zijn voor natuurlijke personen en dat er op voorhand niemand uitgesloten mag worden. De wet geeft aan dat in uitzondering hierop mensen die niet (rechtmatig) in Nederland wonen niet in aanmerking komen en dat schuldhulpverlening geweigerd kan worden aan mensen die eerder gebruik maakten van schuldhulpverlening en aan mensen die fraude hebben gepleegd bij bijvoorbeeld uitkeringen en daarvoor een sanctie hebben gekregen.[55] In de MvT wordt als uitzondering verder aangegeven dat schuldhulpverlening ook geweigerd kan worden aan ondernemers.[56] De gemeentelijke schuldhulpverlening kan voor ondernemers niet toegankelijk zijn, omdat een levensvatbare onderneming zijn schulden kan herfinancieren. Een niet levensvatbare onderneming zal eerst geliquideerd moeten worden, waarna de voormalige ondernemer alsnog een aanvraag voor schuldhulpverlening kan doen.

Garanderen beslagvrije voet

In de MvT is opgenomen dat de gemeente in het kader van schuldhulpverlening bij het bepalen van de afloscapaciteit van een klant, uit moet gaan van een maximum van 5% van de voor deze klant geldende bijstandsnorm indien de schuldenaar een inkomen heeft ter hoogte van die bijstandsnorm.[57] Hiermee wordt volgens de MvT de beslagvrije voet, een minimuminkomen van 95% van de geldende bijstandsnorm, gegarandeerd. In de MvT wordt niet ingegaan op de uitzonderingssituaties waarvoor de beslagvrije voet niet (zonder meer) geldt, zoals bij het inkomen van een ZZP'er.[58]

Wachttijden en termijnen.

In de Memorie van Toelichting is opgenomen dat gemeenten in het door de gemeenteraad vast te stellen beleidsplan een kortere wachttijd voor het eerste gesprek zullen hanteren dan de maximale wettelijke termijn van 4 weken'.[59] De beoordeling of een klant wel of niet wordt toegelaten tot gemeentelijke schuldhulpverlening is een formele beschikking. Dat betekent dat de klant tegen dit besluit bezwaar kan maken, maar ook dat de gemeente binnen een redelijke termijn, maximaal acht weken, een beslissing moet nemen. Er bestaat mogelijkheid tot verlenging wanneer de klant gevraagde gegevens niet tijdig heeft aangeleverd. De gemeente houdt voor de verlenging een maximale termijn aan van vier weken. In totaal dient de gemeente dus binnen twaalf weken een besluit te nemen of een klant wordt toegelaten tot een traject (dat is achttien weken na de aanmelding).[60]

---

54 Schulden? De gemeente helpt!, naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening, Hiemstra & De Vries en Significant, Utrecht, juli 2008.
55 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, art. 3, leden 2, 3 en 4.
56 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Memorie van Toelichting, 2010, p. 10
57 Ibid., p. 12.
58 Ibid., p. 12
59 Ibid, p. 13.
60 De termijnen van 8 respectievelijk 12 weken zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, art 4.13.

1.3 NVVK-gedragscode

De Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) heeft een gedragscode opgesteld voor schuldhulpverlening. Onderdeel daarvan is de richtlijn binnen een termijn van 120 dagen een schuldregeling op te stellen en de bepaling dat een schuldregeling maximaal 36 maanden duurt (dat is inclusief de 120 dagen voor het opzetten van een schuldregeling).[61] Leden, waaronder de gemeente Den Haag, zijn gebonden aan de gedragscode.

1.4 Uitgangspunten en ambities van de gemeente

In het beleidsplan Schuldhulpverlening (2012)[62], dat naar aanleiding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is opgesteld, wordt de visie van de gemeente op schuldhulpverlening gegeven:

Iedere Hagenaar moet mee kunnen doen in de samenleving. Mensen moeten zelfredzaam zijn en hiervoor de regie over hun eigen leven hebben, krijgen en houden. Belemmeringen die het meedoen in de weg staan, brengen we in een zo vroeg mogelijk stadium in beeld en pakken we integraal aan. Dit is het streven van de gemeente Den Haag. Dit geldt ook voor problemen met schulden. We voorkomen schulden, maken schulden hanteerbaar en lossen ze waar mogelijk op.[63]

en:

Elke Haagse burger die zich meldt bij een van de loketten van de gemeente met een financieel probleem krijgt een financieel adviesgesprek. Daarbij wordt gekeken welke aanpak het beste past bij de persoonlijke situatie van de burger. Zelfredzaamheid staat hierin voorop.[64]

De gemeente wil zich met schuldhulpverlening richten op de drie onderdelen:[65]
- het voorkomen van schulden
- het beheersbaar maken van schulden
- en het oplossen van problematische schulden

Het uiteindelijke doel is mensen zelfredzaam te laten zijn en mee te laten doen in de samenleving. De programmabegroting 2015-2019 benadrukt het belang van preventie. De reden die daarvoor wordt opgevoerd is dat schulden een opmaat kunnen zijn naar armoede, langdurige werkloosheid en gezondheidsrisico's. Zowel ten aanzien van preventieve schuldhulpverlening als bij curatieve schuldhulpverlening (het oplossen van schulden) wordt benadrukt dat iemand zelf verantwoordelijkheid draagt om schulden te voorkomen of op te lossen. De gemeente onderkent dat niet iedereen in staat is zijn verantwoordelijkheid hierin te nemen. Daarom wordt in de collegeperiode 2014-2018 € 1 miljoen per jaar extra uitgetrokken voor het versterken van de schuldhulpverlening.[66] De eigen verantwoordelijkheid bij curatieve schuldhulpverlening richt zich, volgens de begroting, op het zelf op orde krijgen van de noodzakelijke stukken voor het minnelijk traject. Aangegeven wordt dat er voor mensen die dat nodig hebben hulp is, via de gemeente of via maatschappelijke instellingen.

61 Gedragscode schuldhulpverlening, NVVK, mei 2014, art. 14 en 15.
62 RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag, juni 2012
63 Ibid, p. 5.
64 Ibid, p. 10.
65 RIS 276469 Programmabegroting 2015, Gemeente Den Haag, september 2014, p. 69.
66 RIS 276469 Programmabegroting 2015, Gemeente Den Haag, september 2014, p. 15. In 2015 is voor schuldhulpverlening en armoedebeleid in totaal € 55,9 miljoen begroot. In de begroting is binnen dat bedrag niet gespecificeerd hoeveel aan schuldhulpverlening wordt besteedt. Ook is de € 1 miljoen niet apart benoemd.

De gemeente leidt volgens de begroting bij dergelijke instellingen zowel professionals als vrijwilligers op in het begeleiden van mensen met schuldproblemen. De gemeente maakt ook afspraken over doorverwijzing door deze instellingen naar de gemeentelijke schuldhulpverlening. Partners in de schuldhulpverlening binnen de gemeente zijn de gemeentelijke kredietbank[67] en het Pandhuis[68]. De kredietbank verstrekt sociale kredieten en adviseert mensen bij schulden en verwijst eventueel door naar de schuldhulpverlening. De gemeente werkt in advisering en financiële ondersteuning ook samen met banken. Op kleine schaal werkt de gemeente samen met scholen bij het uitvoeren van een preventieve campagne voor scholieren.[69]

Het beleidsplan schuldhulpverlening legt vast op welke wijze de gemeente de schuldhulpverlening wil uitvoeren.[70] Naast de drie hierboven genoemde onderdelen vermeldt het beleidsplan dat de gemeente als taak heeft financiële competenties [van klanten] te vergroten zodat een gedragsverandering mogelijk wordt.

Opgemerkt wordt echter dat 'de nadruk binnen de SHV trajecten ligt op het oplossen van schulden'[71]

Prestatiedoelen gemeente

Naast de hierboven beschreven ambities stelt de gemeente zichzelf ook prestatiedoelen[72]:

- Het eerste gesprek maximaal 4 weken na aanmelding
- Wanneer sprake is van bedreigende schulden dient het eerste gesprek na maximaal 3 werkdagen gevoerd te worden.
- Duur van schuldregeling is 3 jaar, doel is dat klant daarna schuldenvrij is.
- Trajectduur van 120 dagen (betreft de voorbereidingsfase waarin een minnelijke schuldregeling wordt opgezet).
- 4000 burgers per jaar te bereiken met preventieve cursussen
- In 80% van de gestarte trajecten een geslaagde regeling of doorverwijzing naar Wsnp bereiken
- Bij het opstellen van schuldregelingen in 80% van de gevallen uitgaan van een saneringskrediet (vorm van schuldregeling die voor de gemeente minder arbeidsintensief is dan de andere variant: schuldbemiddeling. Zie ook kader hieronder).
- groei van budget voor preventie van 25% naar 40% (van het totale budget voor schuldhulpverlening) in 2015.
- Het verkrijgen van een NEN- certificering van het proces voor schuldhulpverlening.

De eerste twee doelen komen voort uit wettelijke termijnen (Wgs).

67 Zie bijlage 2 begrippen.
68 Zie bijlage 2 begrippen.
69 RIS 276469 Programmabegroting 2015, Gemeente Den Haag, september 2014, p. 70: op verschillende VMBO scholen wordt de preventieve campagne 'hoe word je rijk?' uitgevoerd. De opzet wordt vergroot door het aantal klassen uit te breiden van 7 naar 15
70 RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag, juni 2012, p. 5
71 Ibid,
72 Ibid, p. 18-20

Saneringskrediet of schuldbemiddeling

Bij het sluiten van een overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser(s) zijn twee financiële constructies mogelijk voor de afbetaling van het afgesproken percentage van de schuld dat de schuldenaar zal voldoen (de rest van de schuld wordt door schuldeisers kwijtgescholden). Bij een saneringskrediet wordt het afgesproken percentage in één keer aan de schuldeiser(s) betaald en de rest van de schuld kwijtgescholden. De gemeente verstrekt hiertoe aan de schuldenaar een saneringskrediet ter hoogte van het af te betalen bedrag. De schuldenaar lost gedurende drie jaar het saneringskrediet bij de gemeente af. Voordeel voor de gemeente is dat deze vorm weinig arbeidsintensief is, voor de schuldenaar betekent een saneringskrediet dat er nog maar 1 schuldeiser is en de regeling altijd slaagt en voordeel voor schuldeisers is dat zij hun geld direct krijgen en de administratie kunnen afsluiten. Een saneringskrediet kan echter niet worden toegepast wanneer er voor gemeente of schuldeisers te hoge risico's zijn als gevolg van mogelijke veranderingen in het inkomen van de schuldenaar. In dat geval wordt gebruik gemaakt van schuldbemiddeling.

Bij schuldbemiddeling is het voorgestelde aflossingspercentage van de schuld een prognose. Jaarlijks controleert de gemeente of naar aanleiding van veranderingen in het inkomen van de schuldenaar dit percentage aangepast moet of kan worden. Een hoger inkomen leidt daarmee tot een hoger percentage aflossing (meer geld voor de schuldeisers) en het risico van een daling van het inkomen ligt bij de schuldeiser (waar het bij een saneringskrediet bij de gemeente ligt). De gemeente streeft ernaar in 80% van de gevallen een saneringskrediet te gebruiken.

In de nota is verder opgenomen dat elke vier jaar een doorlichting gedaan zal worden van de schuldhulpverlening en dat daarbij ook het behaalde maatschappelijk rendement wordt aangeven. Het streven van de gemeente is van elke geïnvesteerde euro het dubbele aan maatschappelijk rendement te realiseren. Daarnaast zal worden gekeken of mensen die een traject hebben doorlopen, ook schuldenvrij blijven. Tenslotte wil de gemeente voor de schuldhulpverlening een klanttevredenheid realiseren van minimaal een cijfer 7,5.

Integrale schuldhulpverlening

Het beleidsplan gaat in op integrale schuldhulpverlening. Het is daarbij de bedoeling dat 'afhankelijk van de aard van de problemen, verschillende specialisten de burger ondersteunen, waarbij de coördinatie van de hulpverlening bij één hulpverlener wordt belegd'.[73] Daarnaast stelt het beleidsplan dat binnen de schuldhulpverlening zelf ook gekeken wordt naar de omstandigheden die van invloed zijn op de financiële problemen.

Preventief richting schuldeisers

De gemeente wil ook investeren in gedragsverandering bij schuldeisers. Aangegeven wordt dat het van belang is bedrijven bewuster te maken van hun verkoopstrategie en de gevolgen daarvan. 'Zeer laagdrempelige producten aanbieden zonder de kredietwaardigheid van consumenten te toetsen, leidt tot problemen'. In het beleidsplan wordt niet aangegeven op welke wijze de gemeente dit wil aanpakken.[74]

73 Ibid.
74 Ibid. p. 6.

Toegang

Het beleidsplan geeft aan dat de gemeente burgers met dreigende problematische schulden zo snel mogelijk in beeld wil krijgen en dan hulpverlening zo snel mogelijk in gang wil zetten.[75] Burgers kunnen zich met schuldproblemen melden bij de Advies en Informatiebalie van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten van de gemeente.[76] Wanneer bij de melding door de gemeente wordt geoordeeld dat inderdaad sprake is van problematische schulden, wordt een afspraak gemaakt voor een 'financieel adviesgesprek'. Voor de periode tussen melding en dit adviesgesprek is de wettelijke maximale termijn van 4 weken van toepassing (of 3 werkdagen wanneer het een crisissituatie betreft).

Gezinnen met kinderen

De gemeente wil kinderen niet de dupe laten worden van schuldenproblematiek van hun ouders. Daarom 'dient er bij de inzet van schuldhulpverlening rekening gehouden te worden met de positie van kinderen in het gezin'. De gemeente wil daarvoor in crisissituaties gezinnen met kinderen zo snel mogelijk helpen en zoveel mogelijk ontzien. Bij het beheren van budgetten in het kader van schuldhulpverlening zal tevens rekening gehouden worden met extra uitgaven bijvoorbeeld voor verjaardagen van kinderen. 'De gemeente maakt binnen de schuldregelingen zelf echter geen onderscheid tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen'.[77]

75 Ibid. p. 8.

76 Per 1 januari 2015 zijn de Advies en Informatiebalies op de stadsdeelkantoren gesloten. Vanaf die datum is persoonlijk contact bij de aanmelding mogelijk bij twee balies: op het stadhuis en het stadskantoor Leyweg. Mensen kunnen zich ook telefonisch melden via de klantenservice van de dienst SZW.

77 RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag, juni 2012, p. 14

Haagse schuldhulpverlening

Hoofdstuk 2. Haagse schuldhulpverlening

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste onderzoeksvraag: *'Wat zijn in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid aan te wijzen succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?'*

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag wordt de uitvoering van de schuldhulpverlening beschreven; de organisatie en het proces van schuldhulpverlening. Beantwoording van de onderzoeksvraag gebeurt in het laatste hoofdstuk van het feitenrapport.

2.1 Beleidsregels schuldhulpverlening[78]

De beleidsregels zijn een uitwerking van het beleidsplan schuldhulpverlening waar het gaat om deelname aan een schuldregeling en de aan die schuldregeling verbonden financiële coaching en training en budgetbeheer. Dae regels zijn door het college vastgesteld en vormen de grondslag voor het door het college te nemen besluit naar aanleiding van een verzoek om schuldhulpverlening. Ten opzichte van de ambities uit het beleidsplan vallen drie zaken op. Ten eerste zijn de beleidsregels restrictief als het gaat om wie wel en wie niet hulp geboden wordt (zie verderop voor de selectiecriteria). Ten tweede ligt in het aanbod de nadruk op het oplossen van schulden, terwijl de ambitie ook in te zetten op preventie van schulden minder concreet wordt uitgewerkt. Ten slotte wordt uit de beleidsregels niet duidelijk op welke wijze de gemeente invulling wil geven aan een integrale aanpak. Er zijn geen concrete verwijzingen naar samenwerking met andere beleidsvelden. Daarmee geeft de gemeente in de praktijk geen invulling aan de ambities in het gemeentelijke beleidsplan ten aanzien van een integrale aanpak van schuldhulpverlening.

De beleidsregels leggen vast welke concrete producten worden aangeboden in het kader van schuldhulpverlening, wie niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening en op welke gronden schuldhulpverlening stopgezet kan of moet worden. Het aanbod schuldhulpverlening is gericht op het oplossen van schulden. Wanneer dat niet mogelijk is (weigeringsgronden), wordt er in de beleidsregels niet verwezen naar een andere vorm van hulp bij financiële problemen.

2.2 Organisatie schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening is een taak van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het belangrijkste deel van de taakuitvoering valt onder Den Haag OpMaat; het 'uitvoeringsorgaan' van SZW. Alleen het verstrekken van een aantal financiële producten in het kader van schuldhulpverlening (bijvoorbeeld herfinanciering van schulden) ligt niet bij Den Haag OpMaat, dit gebeurt door de Gemeentelijke Krediet Bank, een ander organisatieonderdeel binnen de dienst SZW.

78 RIS 271040 Beleidsregels Schuldhulpverlening 2014, gemeente Den Haag, collegebesluit, maart 2014.

Den Haag OpMaat voert naast schuldhulpverlening ook taken uit in het kader van de Wet werk en bijstand (uitbetalen bijstandsuitkeringen), de Wet maatschappelijke ondersteuning en voor het programma armoedevoorzieningen (bijvoorbeeld de Ooievaarspas). Den Haag OpMaat is onderverdeeld in een 'frontoffice' waar intake, informatie en het beantwoorden van (eenvoudiger) vragen van klanten is georganiseerd. Een 'midoffice' met specialisten op de verschillende werkvelden van Den Haag OpMaat en een afdeling 'support' die de administratieve ondersteuning levert aan de verschillende teams van Den Haag OpMaat.

Binnen Den Haag OpMaat zijn 134 medewerkers werkzaam voor de schuldhulpverlening (zie ook figuur 1[79]). Een deel daarvan werkt in de 'frontoffice'. Deze medewerkers hebben naast schuldhulpverlening ook andere taken. In de 'midoffice' zijn vijf teams van specialisten op het gebied van schuldhulpverlening, in drie verschillende disciplines. Twee teams met 'schuldregelaars', verdeeld over twee locaties, twee teams met 'financieel coaches', ook verdeeld over twee locaties en één team met 'financiële trainers'. Deze teams worden in hun werk ondersteund door de medewerkers van de afdeling support, die ondermeer het budgetbeheer[80] voor klanten uitvoeren.

Functies

Frontoffice medewerkers zijn verantwoordelijk voor het proces van aanmelding (telefonisch of balie) en doen het eerste gesprek met de klant. In deze twee contacten wordt beoordeeld of een klant voldoet aan de criteria om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening. Frontoffice medewerkers geven ook leiding aan workshops op basis waarvan klanten hun administratie op orde moeten maken voordat deze formeel een aanvraag kunnen doen voor schuldhulpverlening.

Schuldregelaars zijn in het proces van schuldhulpverlening verantwoordelijk voor het opstellen van een voorstel voor het oplossen van de schulden. Zij gaan daarbij uit van de informatie zoals de schuldenaar die heeft opgegeven en verifiëren dat bij schuldeisers. Wanneer een voorstel voor alle partijen akkoord is, is het werk van de schuldregelaar klaar.

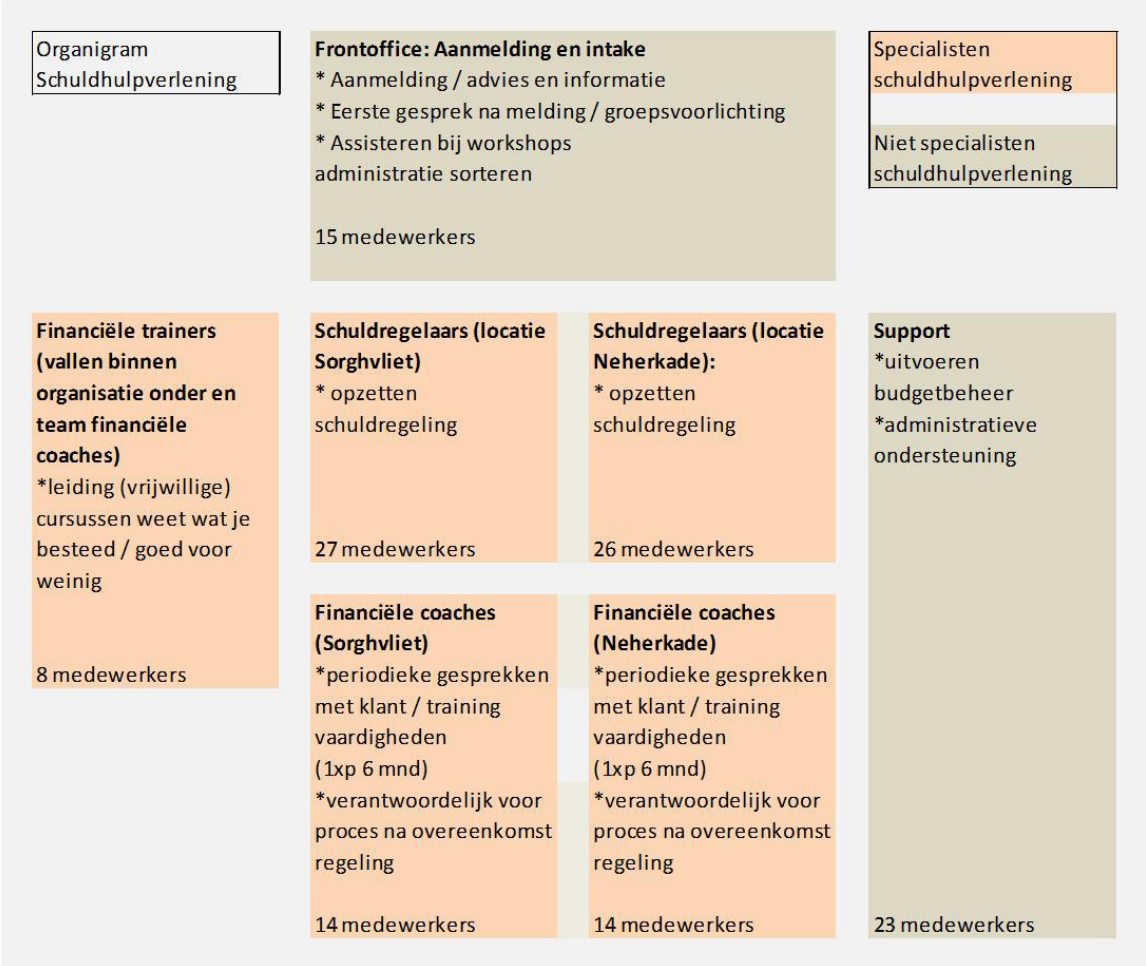
Financiële coaches begeleiden de schuldenaar gedurende het traject door hen te coachen bij het leren van vaardigheden en gedragsverandering. De financiële coaches zijn daarnaast verantwoordelijk voor het proces en eventuele hercontroles na het moment waarop een voorstel voor het oplossen van schulden door alle partijen is onderschreven.

Financiële trainers geven cursussen aan mensen die in een traject zitten voor schuldhulpverlening (verplicht) of aan mensen die zich vrijwillig aanmelden voor zo'n cursus.

Medewerkers van de afdeling support zijn verantwoordelijk voor administratieve ondersteuning van de specialisten en verzorgen het budgetbeheer voor klanten. Daarbij wordt de financiële administratie en het doen van betalingen (deels) uit handen genomen.

79 Aantal op basis van opgave 'wie doet wat' door SZW januari 2015. 134 is inclusief teamleiders en coördinatoren. In figuur 1 zijn alleen de medewerkers per team aangegeven (totaal 127).

80 Zie bijlage 2 begrippen



Figuur 1. Organigram schuldhulpverlening (SZW/DenHaag OpMaat)

2.3 Het proces van schuldhulpverlening

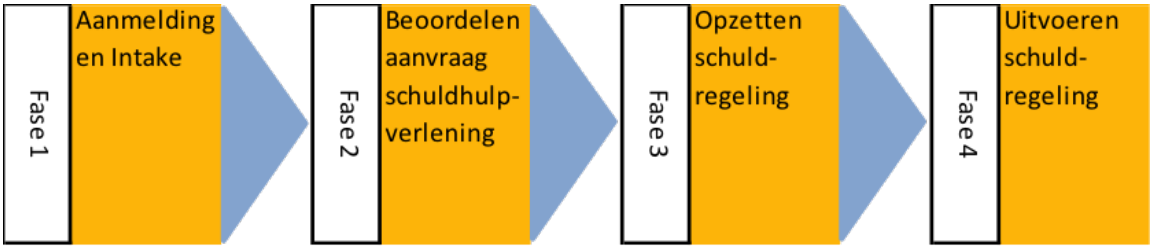
2.3.1 Inleiding

Op basis van een analyse van de beleidsregels en werkhandleidingen worden hierna de verschillende fasen in het proces schuldhulpverlening beschreven. Naast de beschrijving van het proces zelf, wordt ook ingegaan op de duur van de afzonderlijke fasen, de contacten tussen klant en gemeente en de toetsingscriteria voor doorstroming.

In de beschrijving van het proces onderscheiden we vier fasen[81]:

1) Aanmelding en intake
2) Beoordeling aanvraag schuldhulpverlening
3) Opzetten schuldregeling
4) Uitvoeren schuldregeling (minnelijk traject)

81 De beschrijving van de fasen in het proces wijken af van de beschrijving die de gemeente aanhoudt. Om redenen van leesbaarheid is in dit rapport gekozen voor een andere benaming. In de onderzoeksverantwoording is een overzicht opgenomen van de terminologie van de gemeente versus die in dit rapport wordt aangehouden.



Figuur 2. Vier fasen schuldhulpverlening. Indeling door de rekenkamer.

2.3.2 Veranderingen fase aanmelding en intake 2015

In de uitvoering van de schuldhulpverlening is tussen 1 januari en 1 maart 2015 een aantal wijzigingen doorgevoerd, die betrekking hebben op eerste fase van het proces. Tijdens een pilot is in de zomermaanden van 2014 al proefgedraaid met deze nieuwe aanpak. Per 1 maart 2015 wordt de nieuwe werkwijze voor alle (nieuwe) klanten aangehouden. Belangrijkste veranderingen zijn een groepsvoorlichting in plaats van een één op één gesprek als eerste contact na aanmelding en het aanbieden van 'stabilisatiemodules' aan klanten wanneer hun financiële situatie nog niet stabiel[82] is, voorafgaand aan het traject waarin een schuldregeling wordt opgezet. Doel van deze modules is meer mensen beter voor te bereiden op het traject voor het opzetten van een schuldregeling. In de beschrijving van het proces hierna wordt zowel de nieuwe als de oude werkwijze beschreven (zie kader hieronder voor een uitgebreide toelichting op de wijzigingen). De klanten die mee hebben gewerkt in het onderzoek naar klantervaringen hebben voor het grootste deel ervaring met de oude situatie (zie hoofdstukken 4 en 5). Eén groep respondenten is een selectie van klanten die in het kader van een pilot voor de nieuwe werkwijze hebben meegedaan aan de groepsvoorlichting.[83]

Groepsvoorlichting en stabilisatiemodules[84]

De veranderingen die zijn doorgevoerd per 1 januari 2015 hebben betrekking op de eerste fase van het proces, de aanmelding en intake. In plaats van het eerste gesprek (financieel scangesprek) worden klanten na aanmelding eerst uitgenodigd voor een groepsbijeenkomst (voorlichting Financiële Dienstverlening). Hier wordt uitleg gegeven over de opzet van schuldhulpverlening en de voorwaarden waar de klant aan moet voldoen. Meer kwetsbare klanten (zorgklanten, vonnissen) krijgen wel een individueel gesprek. Na de groepsbijeenkomst kunnen klanten zich aanmelden voor het sorteren van de administratie in twee workshops (ongewijzigd). Na deze workshops wordt een één op één gesprek gevoerd met klanten, waarin ook de hulpvraag wordt vastgesteld. Een workshop over het traject schuldhulpverlening die na het administratie sorteren werd aangeboden, is in de nieuwe opzet vervallen. De informatie die hier werd gegeven wordt nu al bij aanvang in de voorlichting Financiële Dienstverlening gegeven.

82 Niet stabiel betekent bijvoorbeeld dat niet sprake is van een stabiel inkomen, of dat de schuldensituatie niet stabiel is en schulden nog toenemen.

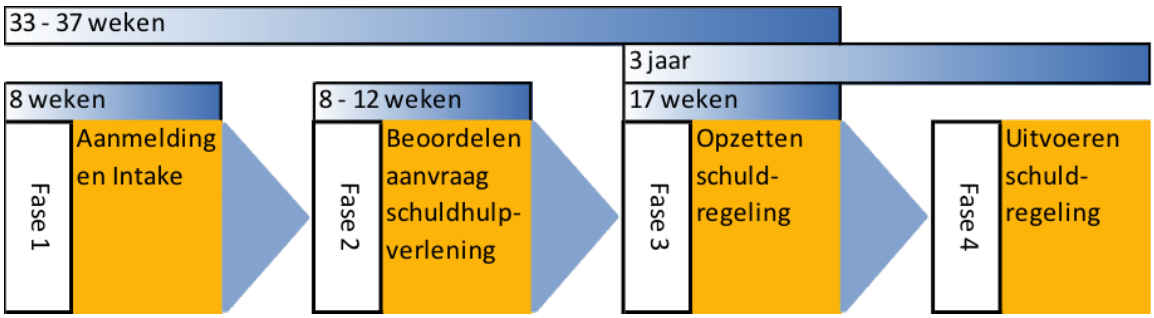
83 Dit betreft een pilot die in de zomer van 2014 is gedaan. Een groep van 25 respondenten van het onderzoek naar klantervaringen heeft binnen deze pilot de groepsvoorlichting bijgewoond (zie hiervoor paragraaf 4.2)

84 De beschrijving van de groepsvoorlichting en de stabilisatiemodules en de doelen die daarbij worden nagestreefd is tot stand gekomen op basis van een interview met de projectleider van de nieuwe aanpak aanmelding en intake, 12 februari 2015 en de notities 'De ontwikkeling van de rol van de finscanner', SZW, z.d. (2014); 'Eerste evaluatie pilot korte stabilisatie trajecten, de voorkant, SZW, september 2014 en; 'Beschrijving van de rol van A&I en een voorlopige inschatting van de gevraagde capaciteit alsmede de voorlichting bij FD' , SZW, z.d. (2014).

Nieuw is het invoeren van een stabilisatietraject. Iedere klant die na de voorlichtingsbijeenkomst besluit door te gaan, neemt na de Workshop Administratie Sorteren deel aan dit stabilisatietraject, dat in principe tot maximaal drie maanden duurt. Met de stabilisatie wil de gemeente klanten beter voorbereiden op het schuldhulpverleningstraject, zodat deze zich tijdens het traject aan alle voorwaarden kunnen houden. Resultaat moet zijn dat het uitvalpercentage tijdens de volgende fasen (opzetten schuldhulpverlening en uitvoeren schuldregeling) omlaag zal gaan en dus meer mensen een minnelijke regeling kunnen treffen met hun schuldeisers. Daarnaast wil de gemeente vroegmelding stimuleren en mensen zonder problematische schulden of mensen die niet in aanmerking komen voor het opzetten van een traject voor schuldbemiddeling, andere vormen van ondersteuning aanbieden bij hun financiële problemen, zoals het optimaal benutten van inkomensbronnen zoals toeslagen, het op orde brengen van het budget of het regelen van de belangrijkste schulden. Daardoor kunnen met de nieuwe aanpak ook mensen geholpen worden hun situatie te verbeteren wanneer bijvoorbeeld sprake is van niet-saneerbare vorderingen of een nog onvoldoende stabiele persoonlijke of financiële situatie. De gemeente stelt stabilisatie in principe voor iedereen met financiële problemen open. Voor stabilisatie is geen formele aanvraag nodig, de gemeente geeft hiervoor ook geen beschikking af. Formeel beschouwt de gemeente daarmee stabilisatie niet als een vorm van schuldhulpverlening waarvoor een besluit op toekenning door het college van B&W nodig is.

2.3.4 Doorlooptijd en termijnen

In de beleidsregels en werkinstructies wordt voor de verschillende fasen in het proces aangegeven wat (maximale) doorlooptijden moeten zijn. Deze termijnen komen voort uit wettelijke bepalingen en de gedragscode van de NVVK (zie paragrafen 1.2.2 en 1.3). In hoofdstuk 3 (resultaten schuldhulpverlening) is weergegeven in hoeverre de gemeente voldoet aan de doorlooptijden en termijnen. Het hele proces vanaf aanmelding tot het afronden van de fase uitvoering schuldregeling duurt maximaal ongeveer 3,5 jaar (zie figuur 3 hieronder). Door het invoeren van het stabilisatietraject (vanaf 1 januari 2015) komt hier tot maximaal 3 maanden bij. De gemeente gaat er hierbij vanuit dat na het doorlopen van de stabilisatie de doorlooptijd van fase 2 'beoordelen aanvraag' korter kan zijn dan de huidige 8 – 12 weken. Het streven is dit terug te brengen tot 4 weken.[85]



Figuur 3. Doorlooptijden traject schuldhulpverlening. De fasering is gebaseerd op het stroomschema 'Schuldhulpverlening van aanloop tot start traject', gemeente Den Haag, augustus 2013. Raming doorlooptijden door rekenkamer Den Haag op basis van formele documenten. Vanaf 2015 wordt in fase 1 het stabilisatietraject aangeboden, waardoor deze fase met maximaal 3 maanden wordt verlengd tot maximaal 21 weken. De totale doorlooptijd van fasen 1 tot en met 3 kan daarmee tot maximaal 50 weken worden.

85 Bron: SZW 2015.380. feitenverificatie SZW, 7 mei 2015.

2.3.5 Recidive

In de beleidsregels schuldhulpverlening zijn uitsluitingsgronden opgenomen voor klanten die eerder schuldhulpverlening hebben aangevraagd en/of hebben gekregen van de gemeente. In hoofdlijn wordt het opnieuw verlenen van schuldhulp geweigerd binnen zes maanden nadat dit is geweigerd of beëindigd voordat er een schuldregeling tot stand is gekomen, door toedoen van de klant zelf.

Wanneer een traject is beëindigd door toedoen van de klant nadat een schuldregeling tot stand is gekomen is de uitsluitingstermijn drie jaar, tenzij de schuldregeling bestond uit een saneringskrediet[86] (verleend door de gemeente). In dat geval geldt een uitsluitingstermijn van zes jaar vanaf het moment van verlening van dit krediet.

De uitsluitingstermijn van drie jaar geldt ook voor klanten die succesvol een traject hebben doorlopen (en dus opnieuw problemen hebben gekregen met schulden). Dit geldt zowel voor een gemeentelijk, minnelijk, traject als voor een WSNP traject, waarbij via de rechter schulden worden gesaneerd.[87]

In alle andere gevallen wordt schuldhulpverlening bij een herhaalde aanvraag niet (op deze gronden) geweigerd.

Uitsluitings-termijn:	De gemeente weigert een (herhalings) verzoek om schuldhulpverlening wanneer eerder schuldhulpverlening is geweigerd of beëindigd én wanneer sprake is van de volgende situaties:
6 maanden	voordat een schuldregeling tot stand was gekomen, weigering of beëindiging schuldhulp met als reden dat: de klant afspraken of verplichtingen niet nakwam een WSNP verklaring door de gemeente is afgegeven de geboden hulp op dat moment niet meer passend was voor de klant
3 jaar	voordat een schuldregeling tot stand was gekomen, beëindiging schuldhulpverlening met als reden dat: de klant niet meer in Den Haag woonde nadat een schuldregeling tot stand was gekomen, beëindiging van schuldhulpverlening met als reden dat: de klant afspraken of verplichtingen niet nakwam de geboden hulp op dat moment voor de klant niet meer passend was een WSNP verklaring door de gemeente was afgegeven de schuldhulpverlening op verzoek van de klant is beëindigd een schuldbemiddeling succesvol is doorlopen een wettelijk traject (WSNP) is doorlopen
6 jaar	de gemeente weigert schuldhup binnen zes jaar nadat een *saneringskrediet* door de gemeente aan schuldenaar is verleend

Figuur 4. Uitsluitingstermijnen van herhaalde verlening van schuldhulp en weigeringsgronden

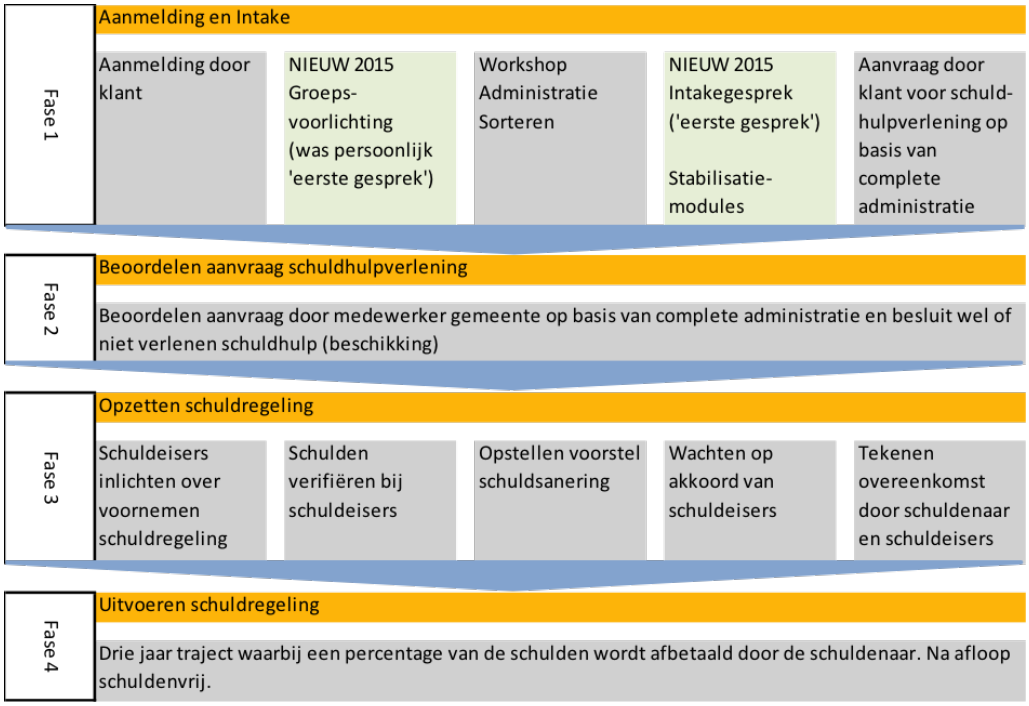
86 Zie bijlage 2 begrippen.
87 RIS 271040 Beleidsregels schuldhulpverlening, Den Haag, 2014, p. 4

2.3.6 Integrale aanpak en samenwerking met ketenpartners

Uit de analyse van werkinstructies komt naar voren dat de gemeente bij het traject voor het opzetten van een schuldregeling in principe alleen specialisten op het gebied van schuldhulpverlening inzet. Er is in de geraadpleegde documenten geen sprake van samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van casusoverleg, met andere hulpverleners of met vrijwilligersorganisaties in de stad die zich ook bezighouden met het begeleiden van of hulp bieden aan mensen met problematische schulden. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties in Den Haag komt naar voren dat de gemeente geen actieve samenwerking heeft met deze organisaties bij het uitvoeren van schuldhulpverlening.[88] Bij de instroom kunnen klanten wel vanuit andere kanalen bij schuldhulpverlening terecht komen of doorverwezen worden naar andere hulpverleners (onder meer naar het Sociaal Casemanagement waar flankerende problematiek opgepakt kan worden). Ook wordt uit de werkinstructies duidelijk dat een groep klanten die al hulp ontvangt voor problemen op andere vlakken, bij de voorbereiding voor de aanvraag voor schuldhulpverlening (het op orde brengen van de administratie) geholpen dient te worden door de betreffende hulpverlenende instantie[89]. Deze klanten slaan de aanmelding in het gemeentelijke traject over en kunnen zich, via de hulpverlener en met een geordende administratie, direct aanmelden met een formeel verzoek om schuldhulpverlening. Daarnaast kunnen woningcorporaties in crisissituaties (via de 'meldcode') ook klanten doorverwijzen naar schuldhulpverlening.

2.4 Proces stap voor stap

In deze paragraaf worden de verschillende stappen in het proces van schuldhulpverlening beschreven. Hierbij is uitgegaan van de hoofdstroom van klanten die zich zelfstandig meldt bij de gemeente met een verzoek om hulp. De analyse is op basis van de werkinstructies die de gemeente heeft opgesteld voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.[90]



Figuur 5. Schematische weergave van het proces van schuldhulpverlening (rekenkamer). De fasering is gebaseerd op het stroomschema 'Schuldhulpverlening van aanloop tot start traject', gemeente Den Haag, augustus 2013.[91]

88 Interview 19 december 2014, STEK en overleg Cliëntenraad SZW 1 april 2015.
89 Werkinstructie 140.02.01 Aanmelding Financieel Scangesprek, 15 januari 2014, p. 1
90 Zie het overzicht werkinstructies voor de geraadpleegde documenten.
91 Omwille van de leesbaarheid zijn de instroomroutes via het doelgroepenteam, zorg- en vonnisklanten en dergelijke niet opgenomen.

2.4.1 Fase 1 aanmelding en intake

Aanmelding bij de gemeente

De aanmelding is het eerste contact tussen de gemeente en iemand die (problematische) schulden heeft. Mensen kunnen zich aanmelden voor schuldhulpverlening via de klantenservice van SZW (telefonisch) of bij één van de twee Advies en Informatiebalies van de gemeente.[92] De aanmeldingsprocedure is er op gericht te beoordelen of inderdaad sprake is van een problematische schuldsituatie en of mensen in aanmerking komen voor een eerste bijeenkomst of gesprek over hun situatie.[93] De aanmelding is daarmee niet 'een gesprek' waarin de hulpvraag wordt vastgesteld, zoals bedoeld in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. De medewerkers van de klantenservice en de Advies en Informatiebalie zijn geen schuldhulpverleners, ze doen een brede intake. Er kunnen ook andere problemen gemeld worden of aan de orde komen en de medewerker kan naar verschillende andere diensten doorverwijzen. Wanneer iemand zich meldt met financiële problemen beoordeelt de medewerker of er daadwerkelijk sprake is van problematische schulden en of er mogelijk sprake is van weigeringsgronden. Verder kijken de medewerkers naar de hoogte van de schuld (bij een te lage schuld komt een aanvrager niet in aanmerking voor gemeentelijke schuldhulpverlening, de grens ligt bij € 1500) en of er sprake is van een vordering voor bijstandsfraude.[94] Medewerkers maken tijdens de aanmelding gebruik van gegevensbestanden van bijstandsuitkeringen (WWB) en de gemeentelijke basisadministratie.

Selectiecriteria voor doorverwijzing naar een eerste gesprek/bijeenkomst bij eerste aanmelding[95]
Voor schuldhulpverlening moet een klant:
- minimaal 18 jaar oud zijn;
- staan ingeschreven als inwoner in Den Haag;
- schulden hebben (minimaal € 1500[96]);
- een inkomen hebben.

Mensen komen niet in aanmerking voor een gesprek wanneer zij:
- een koopwoning hebben. Zij komen niet direct in aanmerking voor schuldhulpverlening, maar kunnen wel doorverwezen worden naar een afdeling die helpt bij het mogelijk herfinancieren van hypotheekschulden;
- een eigen onderneming hebben (ook zzp'ers).
- die in een echtscheidingsprocedure zitten die nog niet is afgerond (ingeschreven bij de burgerlijke stand);
- onder begeleiding staan van hulpverlenende instanties als het Rode Kruis. Deze mensen kunnen mogelijk wel schuldhulpverlening krijgen, maar moeten dan via de hulpverlenende instantie direct naar de schuldhulpverlening worden doorverwezen en worden ondersteund door de hulpverlenende instantie;
- die recent zijn afgewezen voor schuldhulpverlening

92 Van toepassing voor situatie tot 1 januari 2015. Per 1 januari 2015 worden minder criteria toegepast en is aanmelding telefonisch mogelijk via de klantenservice van SZW of één van de twee Advies en Informatiebalies op de stadsdeelkantoren Escamp en Centrum. Informatie over aanmelden wordt gegeven via de internetpagina van de gemeente (www.denhaag.nl/schulden).

93 Tot 1 januari 2015 was dit eerste gesprek één op één met een medewerker van de gemeente, na invoering van de nieuwe werkwijze gebeurt dit in de vorm van een groepsvoorlichting over de schuldhulpverlening. In geval van crisis krijgt de melder hulp via het Intermediair Contact Punt (ICP) van SZW. De medewerker van de klantenservice of A&I balie kan hiernaar doorverwijzen.

94 Schulden lager dan € 1500 komen niet in aanmerking voor schuldhulpverlening en klanten met een fraudevordering van meer dan € 3000 kunnen niet worden toegelaten. Bron: SZW, interview medewerker Advies en Informatiebalie d.d 16 februari 2015.

95 Werkinstructie 140.02.01 'aanmelding financieel scangesprek', SZW, januari 2014, p. 1.

96 Bron voor de grens van € 1500 euro is interview medewerker SZW 16 februari 2015.

Wanneer een klant voldoet aan de criteria wordt deze uitgenodigd voor een vervolgstap. Op het moment van opstellen van dit feitenrapport kon dat óf een groepsvoorlichting zijn óf een één op één 'financieel scangesprek'. In de nieuwe werkwijze die vanaf 1 januari 2015 voor alle nieuwe aanmeldingen doorgevoerd is, worden klanten in principe alleen nog aangemeld voor de groepsbijeenkomst.[97] Het streven is binnen twee weken na aanmelding een groepsvoorlichting bij te kunnen wonen.

Het financieel scangesprek (situatie tot 1 januari 2015)

Dit is het 'eerste gesprek' dat de gemeente volgens de wet binnen een termijn van 4 weken na de aanmelding met een klant dient te voeren.[98] In het gesprek wordt informatie gegeven over wat schuldhulpverlening betekent en welke eisen worden gesteld aan de schuldenaren.

Het doel van dit gesprek is voor de gemeente[99]:
- klant een luisterend oor te bieden;
- bepalen wat het doel van de klant is;
- inventariseren of de gemeente de klant daadwerkelijk kan helpen;
- klanten helpen de eerste stappen te zetten richting een oplossing;
- vermindering van het uitvalpercentage binnen het schuldhulpverleningstraject.

Aan het einde van het gesprek moet voor de gemeente duidelijk zijn welke problemen de klant heeft, moet het voor de klant duidelijk zijn welke hulp hij of zij kan verwachten en kan de klant doorverwezen worden (indien hij of zij inderdaad in aanmerking komt voor schuldhulpverlening) naar de eerste fase van het traject waarin het overzicht van inkomsten en schulden wordt opgesteld.

Het financieel scangesprek wordt gevoerd door een medewerker van de frontoffice (zie organigram). De richtlijn voor het gesprek is een overzicht van verschillende mogelijke situaties die van toepassing kunnen zijn en de daarbij behorende weigeringsgronden. In het gesprek wordt de klant volgens de richtlijn gewezen op wat deze zelf kan doen aan de schulden wanneer hulp door de gemeente (nog) niet aan de orde is. Situaties waarin doorstromen naar een volgende fase nog niet mogelijk is, zijn[100]:
- een instabiele persoonlijke situatie (bijvoorbeeld verslavingsproblematiek of het in procedure voor echtscheiding zijn)
- een instabiel inkomen (geen of tijdelijk werk, problemen met toeslagen van de belastingdienst en dergelijke)
- een te laag inkomen (onder bijstandsniveau). In dit geval is er geen ruimte voor enige vorm van aflossing van schulden. De gemeente wil in deze situatie niet proberen de schulden op te lossen.

Wanneer mensen vanwege een weigeringsgrond niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening, wordt informatie gegeven waarmee de klant zelf vervolgstappen kan zetten. De gemeente heeft in deze situaties zelf geen hulpaanbod. Wanneer mensen in aanmerking komen voor een volgende stap in het traject naar schuldhulpverlening, wordt een afspraak gemaakt voor een Workshop Administratie Sorteren. Klanten brengen hierbij hun administratie op orde, zodat een goed overzicht van inkomsten en schulden ontstaat. Er wordt geen maximale termijn aangehouden voor het inplannen van een Workshop administratie sorteren.

97 Ook na 1 maart blijft een één op één gesprek mogelijk, voor klanten waarvoor een groepsvoorlichting niet mogelijk is. Redenen kunnen zijn het niet beheersen van de taal of bijvoorbeeld qua gedrag niet binnen een groep kunnen functioneren.
98 De maximale termijn is bepaald door de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en opgenomen in het gemeentelijke beleidsplan schuldhulpverlening. Overigens hanteert de gemeente de eerste aanmelding niet als datum voor de formele aanvraag om schuldhulpverlening, zie ook hieronder bij 'Workshop administratie sorteren'.
99 Werkinstructie 140.02.03 'financieel scangesprek CMO', SZW, mei 2013, p. 1.
100 Kennisdocument Financiële Scan, SZW, april 2014, p. 4 e.v.

Groepsvoorlichting Schuldhulpverlening (nieuwe situatie, na 1 maart 2015 voor alle nieuwe aanmelders).[101]
De groepsvoorlichting wordt gegeven door dezelfde medewerkers die voorheen de financiële scangesprekken voerden (medewerkers frontoffice, zie organigram). Per bijeenkomst worden maximaal 15 mensen uitgenodigd. In de bijeenkomst wordt informatie gegeven over het traject van schuldhulpverlening en de voorwaarden waar schuldenaren aan moeten voldoen om toegelaten te worden. Direct na afloop van de bijeenkomst kunnen schuldenaren aangeven of ze een afspraak willen maken voor de workshop administratie sorteren (zie hieronder). Ze worden dan aangemeld voor de volgende stap in het proces (zie hieronder). De gemeente vraagt direct na de aanmelding schriftelijk een overzicht op bij het Centraal Justitieel Incassobureau van mogelijke uitstaande boetes die een regeling uit zouden sluiten (zie paragraaf 1.1.4; CJIB vorderingen).

Workshop administratie sorteren
Tijdens deze workshop, in principe in groepsverband, wordt de klant begeleid bij het op orde brengen van de financiële administratie. De workshop staat onder leiding van schuldregelaars (zie organigram).[102] De workshop bestaat uit twee bijeenkomsten. Tijdens de workshops krijgt de klant overzicht over diens financiën en leert beter met financiële administratie om te gaan. Het concrete resultaat is een map waarin de financiële gegevens en de benodigde gegevens voor het traject schuldhulpverlening overzichtelijk zijn geordend. Deze map wordt tijdens de tweede bijeenkomst gecontroleerd en (wanneer compleet) ingeleverd. Op basis van deze map kunnen medewerkers van de schuldhulpverlening in een volgende fase van het proces beoordelen of een klant wel of niet wordt toegelaten tot het traject schuldhulpverlening. Het inleveren van de complete map gold tot 1 januari 2015 als het formele begin van de aanvraag voor schuldhulpverlening.

Stabilisatietraject (ingevoerd per 1 januari 2015)[103]
Sinds 1 januari biedt de gemeente stabilisatiemodules aan voor nieuwe klanten van de schuldhulpverlening als extra product en stap in het traject. Het streven is dat de modules worden uitgevoerd door een consulent die ook de schuldregeling (in een volgende fase) opzet (zie organigram).[104] Het doel is het uitvalpercentage tijdens het schuldhulpverleningsproces terug te brengen door de financiële situatie van de klant te stabiliseren voordat een schuldregeling wordt opgezet. Daarnaast is een doel meer klanten hulp te kunnen bieden bij hun financiële problemen, ook wanneer schuldbemiddeling (nog) niet mogelijk is. Stabilisatie is ook een zelfstandig product voor klanten die niet of nog niet in aanmerking komen voor een schuldregeling. De gemeente stelt stabilisatie in principe voor iedereen open en vraagt dan ook geen formele aanvraag om schuldhulpverlening voorafgaand aan deze fase. Voorafgaand aan de stabilisatie wordt met de klant een intakegesprek gevoerd, waarin onder meer de hulpvraag wordt vastgesteld. Dit gesprek voldoet daarmee aan de criteria voor een 'gesprek' waarin de hulpvraag wordt vastgesteld, zoals bedoeld in artikel 4.13 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Op grond van de Wgs moet de gemeente dit gesprek aanbieden binnen vier weken na het verzoek om schuldhulpverlening (de aanmelding bij de A&I balie of klantenservice van SZW).Onderdeel van de stabilisatie is het opstellen, voor klanten die ervoor in aanmerking komen, van een aanvraag voor schuldhulpverlening. Op basis van deze aanvraag beoordeeld de gemeente of schuldhulp wordt verleend of niet en volgt de formele beschikking (in het kader van de algemene wet bestuursrecht). De gemeente verlegt daarmee het formele moment van de aanvraag tot een aantal maanden na het eerste moment waarop een klant zich meldt bij de gemeente met een verzoek om hulp.
De stabilisatie duurt tot maximaal 3 maanden, met een mogelijkheid dit te verlengen tot 4 maanden.

101 Bij het opstellen van dit feitenrapport waren nog geen gedetailleerde werkinstructies beschikbaar voor de groepsvoorlichting. Informatie over de groepsvoorlichting is vooral gebaseerd op een interview d.d. 13 februari 2015 met de projectleider van de nieuwe aanmelding en intake.
102 Werkinstructie 151.01 Proces WIS, SZW januari 2013, p. 2.
103 Op basis van toelichting gemeente. Interview projectleider nieuwe aanmelding en intake, d.d. 13 februari 2015.
104 SZW 2015.380, feitenverificatie SZW, 7 mei 2015.

Met het stellen van een maximale termijn wordt voorkomen dat mensen oneindig in de stabilisatiefase blijven zitten. Afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid van de klant wordt ingezet op één van de volgende modules:[105]
- Inkomen en uitgaven
- Thuisadministratie en betalingen
- Flankerende hulpverlening
- Technische belemmeringen schuldregeling
- Aflossing zonder schuldregeling

Na de stabilisatie stromen klanten door naar de fase 2 beoordelen aanvraag, of stromen ze uit. In het kader van dit onderzoek was het nog niet mogelijk een analyse te maken van de resultaten van de stabilisatiemodules omdat deze ten tijde van het onderzoek nog maar kort werden aangeboden.

2.4.2 Fase 2 beoordeling aanvraag schuldhulpverlening

Medewerkers beoordelen in deze fase op basis van de ingeleverde map met financiële gegevens (zie hierboven) of een klant wordt toegelaten tot een traject voor het opzetten van een schuldregeling. De medewerker, schuldregelaar (zie organigram), die deze handelingen verricht is in principe de vaste consulent voor de klant bij het opzetten van een voorstel voor een schuldregeling.[106] Tijdens een intakegesprek kan worden gesproken over zaken die de klant nog moet regelen en over aanvullende informatie die nodig is voor de beoordeling. Het overige contact verloopt schriftelijk of telefonisch. Het streven van de organisatie is dat door het invoeren van de stabilisatiemodules (zie hierboven) geen uitgebreid intakegesprek meer nodig is. Wanneer een klant in aanmerking komt voor schuldhulpverlening wordt bepaald welke vorm van budgetbeheer nodig is voor de klant, stelt de schuldregelaar een plan van aanpak op en wordt tenslotte een toekenningsbeschikking opgesteld. Wanneer klanten niet worden toegelaten tot schuldhulpverlening maakt de gemeente dit kenbaar met een afwijzingsbeschikking. Een klant kan hiertegen bezwaar maken.

Met de beschikbare financiële gegevens uit de WAS-map wordt een berekening gemaakt van het 'Vrij te laten bedrag' (VTLB)[107]. Dit is het deel van het totale inkomen dat nodig is voor levensonderhoud en het betalen van woonlasten en gas, water en licht. De ruimte in het inkomen bovenop het VTLB is beschikbaar voor afbetaling van schulden en/of een schuldregeling. Budgetbeheer is beschikbaar in drie vormen, waarbij in meer of mindere mate het financiële beheer van de klant wordt overgenomen. Budgetbeheer reserveert van het inkomen van de klant in ieder geval de financiële ruimte die beschikbaar is voor aflossing van schulden, ook is het mogelijk dat betaling van vaste lasten door de gemeente wordt uitgevoerd of dat het volledige financieel beheer uit handen wordt genomen en de klant alleen een budget voor leefgeld krijgt. Het plan van aanpak geeft de vervolgstappen en de gemaakte keuzes voor financiële ondersteuning weer en moet door de klant ondertekend worden. Met het tekenen van het plan van aanpak sluit de klant met de gemeente een schuldregelingsovereenkomst.[108] Na ondertekening van het plan van aanpak wordt de toekenningsbeschikking opgesteld.

105 Bron: werkinstructie stabilisatie versie 12 maart 2015.
106 Bij begin van de fase opzetten schuldregeling, krijgt de klant ook een financieel coach. Deze begeleidt de klant bij het leren omgaan met geld en neemt het dossier over van de schuldregelaar wanneer een schuldregeling is overeengekomen tussen schuldenaar en schuldeiser.
107 Het VTLB is qua hoogte vergelijkbaar met de beslagvrije voet, zie onder 1.1.4. Tot de invoering van de stabilisatiemodules was dit het eerste moment waarop het VTLB werd berekend, nu is dat ook opgenomen in de stabilisatie.
108 Bron: werkinstructie 155.04.14 begeleiding shv support, SZW, juli 2013

2.4.3 Fase 3 opzetten schuldregeling

In een aantal stappen wordt in deze fase toegewerkt naar het overeenkomen van een schuldregeling tussen de schuldenaar en de schuldeiser(s). Uitgangspunt is een '120 dagen model' dat opgesteld is door de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK).[109] In hoofdlijn bestaat het proces uit het op de hoogte stellen van de schuldeisers van de aanvraag tot schuldhulpverlening en het bij hen verifiëren van de door de klant opgegeven schulden. Op basis van de geverifieerde schuldbedragen wordt een voorstel voor de schuldeisers opgesteld waarbij de beschikbare aflossingscapaciteit, het deel van het inkomen boven het VTLB (zie hierboven), wordt aangewend om een percentage van de schulden gedurende een periode van 3 jaar af te betalen.

Klantcontact

In principe kan de consulent financiële dienstverlening die het voorstel voor een schuldregeling opstelt, dit doen met de al beschikbare informatie en wat door schuldeisers aangeleverd wordt na verzoek om verificatie van de (hoogte van de) schuld. In de werkinstructies is sprake van contact met de klant via gewone post (het versturen van brieven en ontvangen van aanvullende informatie) en eventueel telefonisch contact. Er zijn tussen klant en consulent geen face-to-face momenten in deze fase. Bij aanvang van de fase 'opzetten schuldregeling' krijgt de klant een financieel coach[110] toegewezen. Deze coach heeft in het verdere proces twee taken; modulaire coaching, waarbij de coach een klant begeleidt bij het leren van vaardigheden en gedragsverandering en het begeleiden van klanten in een schuldbemiddelingstraject. De financieel coach doet ook de hercontroles van inkomsten en uitgaven die bij een schuldbemiddeling jaarlijks worden uitgevoerd. Doel daarvan is te bepalen of het af te lossen bedrag bijgesteld moet worden. De modulaire coaching bestaat uit minimaal 2 en maximaal 5 gesprekken in een periode van een half jaar. De contacten voor begeleiding tijdens schuldbemiddeling zijn eens in de 6 maanden. Voor zaken die gaan over betaling van rekeningen heeft de klant (telefonisch) contact met de budgetbeheerder.[111]

Telefonisch contact[112]

Contact opnemen met de gemeente gebeurt voor klanten van de schuldhulpverlening via het algemene nummer van de klantenservice van SZW (dit is een ander nummer dan het centrale klantcontactcentrum van de gemeente Den Haag). Eenvoudige vragen kunnen door de klantenservice worden beantwoord, voor andere vragen wordt altijd een terugbelverzoek aangemaakt. De klant moet dan, volgens interne richtlijnen, binnen 24 uur worden teruggebeld.

Bij het bellen naar de klantenservice kan het voorkomen dat de beller een tijd 'in de wacht wordt gezet'. Klanten maken hiervoor telefoonkosten. De klant moet een keuze maken uit een keuzemenu. Wanneer dit niet de juiste keuze is, bestaat er geen hersteloptie. Er dient dan opnieuw gebeld te worden. Medewerkers van de klantenservice nemen de beller een (standaard) vragenlijst af waarmee bepaald kan worden waarvoor een klant belt. Op basis daarvan wordt een klant doorverbonden naar een medewerker. Eenvoudige vragen kunnen door de medewerker op basis van de antwoorden en gegevens uit een digitaal dossier beantwoord worden. Het bepalen van de juiste medewerker voor een terugbelverzoek gebeurt aan de hand van het antwoord op de gestelde vragen en/of op basis van een door de beller doorgegeven naam. Het is voor medewerkers van de klantenservice niet één op één mogelijk bij de naam van de beller de juiste contactpersoon op te zoeken.

---

110 Zie hoofdstuk Resultaten voor de gemiddelde duur van het traject..

111 De financieel coach heeft binnen de organisatie eenzelfde functiebeschrijving als de consulent die een voorstel voor schuldregelingopstelt (consulent financiële dienstverlening), maar wordt in de praktijk aangeduid als 'financieel coach'.

112 Bijvoorbeeld voor het navragen of betalingen gedaan zijn of vragen over het inkomen. Beschrijving op basis van interviews met medewerkers van SZW (o.a. groepsgesprek medewerkers schuldhulpverlening).

2.4.4 Fase 4 uitvoeren schuldregeling (minnelijk traject)

Wanneer schuldeisers akkoord zijn met de voorgestelde regeling wordt een schuldovereenkomst gesloten en betaalt de klant gedurende drie jaar[113] het afgesproken deel van de schulden af. Na deze periode wordt de rest van de schulden kwijtgescholden door de schuldeisers. Er zijn twee financiële constructies waarvoor gekozen kan worden om tot een schuldenvrij bestaan te komen: een saneringskrediet of een schuldbemiddeling. Bij een saneringskrediet wordt op basis van de beschikbare aflossingscapaciteit over een periode van 3 jaar in één keer een regeling getroffen met alle schuldeisers. Zij krijgen direct het percentage van de schuld betaald dat afgelost kan worden en schelden ook meteen het restant kwijt. De gemeente schiet deze afbetaling voor met een saneringskrediet dat door de klant in de periode van 3 jaar wordt afbetaald. Schuldbemiddeling betekent dat de klant rechtstreeks en gedurende de 3 jaar aan de afzonderlijke eisers afbetaalt. Bij schuldbemiddeling wordt elk half jaar her-berekend of de beschikbare aflossingscapaciteit veranderd is. Wanneer dit zo is, wordt ook het aflossingspercentage aangepast (de schuldeisers krijgen dus meer of minder, afhankelijk van of het inkomen van de klant is gestegen of gedaald). De gemeente streeft ernaar in 80% van de gevallen een saneringskrediet aan te bieden, omdat dit minder werk oplevert voor de gemeentelijke organisatie en de schuldeisers en voor de schuldenaar betekent dat er nog maar 1 schuldeiser resteert (de gemeente).[114]

113 De drie jaars-termijn begint al eerder: bij het starten van het traject opzetten schuldregeling wordt direct begonnen met het sparen voor het afbetalen. In de praktijk zijn klanten na het overeenkomen van een schuldregeling daardoor nog ruim twee jaar bezig met het afbetalen van het afgesproken percentage.

114 Zie ook toelichting op saneringskrediet en schuldbemiddeling in paragraaf 1.4.

3 Resultaten schuldhulpverlening en kosten

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoekvraag beantwoord: *'Wat zijn de resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening (prestaties in aantallen, mogelijk uitspraken over effecten, kosten per instrument, kosten per traject en dergelijke)?'* Ingegaan wordt op de kosten van de schuldhulpverlening voor de gemeente en op de resultaten in de zin van aantallen klanten en succesvol afgeronde trajecten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de relevante bevindingen naar aanleiding van de resultaten.

Voor een analyse van de resultaten van de schuldhulpverlening heeft de rekenkamer gegevens opgevraagd van de gemeente over schuldhulpverlening en zijn begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente over de afgelopen jaren geanalyseerd. Bij de gemeente zijn gegevens opgevraagd over klantaantallen (per fase van het proces, zowel caseload als instroom en uitstroom[115]), de prestatiedoelen van de gemeente (onder meer doorlooptijden), de uitvoeringskosten, de (gemiddelde) hoogte en het aantal van de schulden van klanten die zich aanmelden bij de gemeente voor schuldhulpverlening en overige informatie zoals aantallen verleende producten (kredieten, cursussen en dergelijke).

Aangeleverde gegevens

De gegevens die de gemeente kon leveren zijn beschikbaar gesteld tussen december 2014 en februari 2015 en beslaan de jaren 2010 tot en met 2014. Een deel van de door de rekenkamer gevraagde gegevens kon de gemeente niet leveren omdat deze informatie niet beschikbaar zou zijn vanuit de gebruikte systemen. Het gaat vooral over informatie die betrekking heeft op de prestatiedoelen, zoals het wel of niet aanhouden van de maximale termijnen voor een eerste gesprek, de duur van een schuldregeling of de verhouding tussen preventieve en curatieve activiteiten (zie voor een overzicht van gevraagde en geleverde gegevens bijlage 4). Daarnaast zijn naar aanleiding van de feitenverificatie van het concept feitenrapport na handmatig analysewerk door de gemeente aanvullende gegevens aangeleverd.[116] Deze gegevens waren deels actualiserend (bijvoorbeeld meest recente instroom en doorstroomcijfers), maar deels ook ter correctie van eerder geleverde gegevens. Vooral waar het gaat over de uitstroom naar een schuldregeling of met een WSNP verklaring wijken deze cijfers af van de oorspronkelijk aangeleverde gegevens. In de weergave van resultaten in dit hoofdstuk is uitgegaan van de meest recent aangeleverde cijfers. De rekenkamer merkt hierbij op dat zij niet kan verifiëren welke gegevens correct zijn en op basis waarvan de geconstateerde afwijkingen zijn te verklaren.

115 Zie voor een toelichting op de begrippen instroom en uitstroom bijlage 2 begrippen.
116 Mails SZW d.d. 28 en 29 mei 2015, zie bijlage 4

3.1 Kosten van gemeentelijke schuldhulpverlening

Informatievoorziening over kosten

De gemeenteraad krijgt via de begrotings- en verantwoordingscyclus informatie over de kosten van schuldhulpverlening. Schuldhulpverlening valt onder het begrotingsprogramma Werk, inkomen en armoedebeleid. De uitvoeringskosten voor schuldhulpverlening worden sinds de programmabegroting 2015-2018[117] niet meer expliciet gemaakt. De uitvoeringskosten voor schuldhulpverlening zijn daardoor niet meer inzichtelijk. Het is daarmee voor de raad ook niet inzichtelijk wat het aandeel van preventieve activiteiten is binnen het budget voor schuldhulpverlening. Tot 2015 werd in de programmabegroting en programmarekening een onderdeel 'Financiële dienstverlening en schuldhulpverlening' opgenomen, waarbinnen de producten 'schuldhulpverlening' en 'financiële dienstverlening' apart waren gespecificeerd.[118] In de huidige begrotingsopzet (2015) zijn twee programmaonderdelen gerelateerd aan schuldhulpverlening.[119] Het uitvoeringsproces valt binnen het onderdeel 'gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid', met een totaal aan lasten van € 56 miljoen en baten van € 2,3 miljoen (begroting 2015). Het beschikbaar stellen van kredieten aan mensen met financiële problemen is weergegeven als het onderdeel 'financiële hulpverlening', met totaal € 8,7 miljoen lasten en € 8,3 miljoen baten (begroting 2015).

Uitvoeringskosten (2011-2014)

Voor de uitvoeringskosten van de schuldhulpverlening zijn de jaarrekeningen over de jaren 2011 tot en met 2014 geanalyseerd. Hierdoor worden de werkelijk gemaakte kosten inzichtelijk.

Op basis van de gemeentelijke jaarrekening is in de afgelopen jaren een stijging te zien van het saldo lasten en baten voor schuldhulpverlening van € 6 miljoen (jaarrekening 2011)[120] naar bijna € 15 miljoen (jaarrekening 2014)[121] en een stijging van de lasten van € 12 miljoen (jaarrekening 2011) naar ruim €15 miljoen (jaarrekening 2014). Dat is een stijging van de lasten met 31%, voor een belangrijk deel veroorzaakt door doorbelasting van kosten voor fte's bij de dienst SZW. Daarnaast is extra ingezet op het voorkomen van huisuitzettingen (2012, circa € 1,3 miljoen[122]), het inkorten van doorlooptijden en preventie (2013, circa € 1,7 miljoen[123]) De stijging van het saldo van lasten en baten (2011: € 5,6 miljoen / 2014: € 0,6 miljoen)wordt voor een deel veroorzaakt door afname van de baten als gevolg van het afschaffen van de Rijksbijdrage voor schuldhulpverlening vanaf 2012 (was € 2,3 miljoen in 2011) en een lagere verrekening met de WWB/het participatiebudget in 2014).

	jaarrekening			x € 1000
	2011	**2012**	**2013**	**2014**
lasten	11688	12920	14900	15300
baten	5628	3480	3200	600
saldo	6060	9440	11700	14700

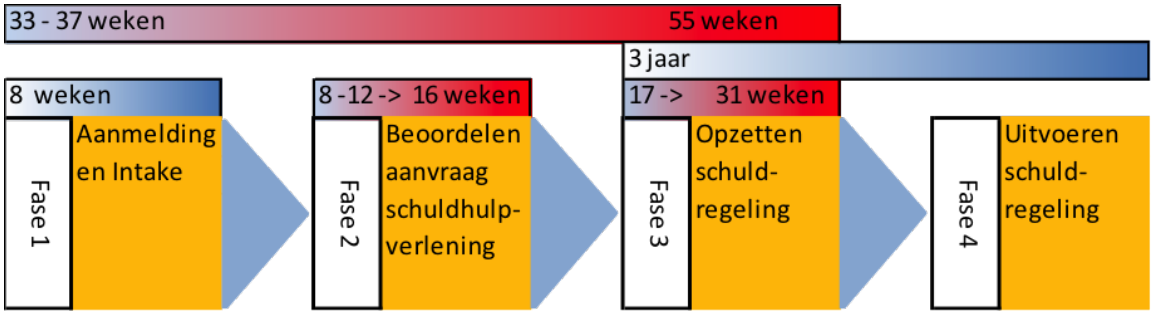
Tabel 1. Lasten en baten schuldhulpverlening conform jaarrekeningen gemeente Den Haag 2011-2014, na onttrekking reserves (bedragen x € 1000)

117 RIS 277060
118 De afzonderlijke producten werden gespecificeerd in de productenraming (o.a. RIS 264144 Productenraming 2014-2017, p. 181 en 185).
119 RIS276469 Programmabegroting 2015-2018, p. 64.
120 RIS 248383 Jaarrekening 2011, p. 99
121 RIS 271603 Programmarekening 2014, p. 65
122 RIS 258492 Programmarekening 2012, p. 84
123 RIS 271603 Programmarekening 2013, p. 84

3.2 Doorlooptijden en termijnen

Op basis van de aangeleverde gegevens van de gemeente is voor fasen 2 en 3 van het proces aan te geven wat in de praktijk in de afgelopen jaren de gemiddelde doorlooptijden waren (oude aanpak zonder stabilisatietraject, zie figuur 6). Voor fase 1 en fase 4 zijn geen gerealiseerde doorlooptijden bekend.[124]

Fase 2,waarin de gemeente beoordeelt of schuldhulp wel of niet zal worden verleend, duurde volgens opgaaf van de gemeente in de jaren 2010 tot en met 2014 gemiddeld 114 dagen, oftewel ruim 16 weken.[125] Onderdeel van deze fase is de beschikking van het college van b&w naar aanleiding van een verzoek om schuldhulpverlening. De gemeente heeft over de beschikkingstermijn gegevens aangeleverd die betrekking hebben op klanten die vanaf november 2014 zijn ingestroomd.[126] Voor toekenningsbeschikkingen lag de gemiddelde beslistermijn voor deze groep (afgeven beschikking) op 52 dagen (circa 7,5 weken), voor afwijzingsbeschikkingen op 51 dagen. 85% van de beschikkingen werd binnen een termijn van 77 dagen (11 weken) afgegeven. Fase 3, voor het opzetten van een schuldregeling, duurde in de jaren 2012 tot en met 2014 gemiddeld 218 dagen, ofwel 31 weken. Dit is 14 weken meer dan de in het beleidsplan beoogde doorlooptijd van 120 dagen ofwel 17 weken.[127] De doorlooptijd van deze fase is de afgelopen jaren vrijwel stabiel. Uit eerder onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Den Haag bleek dat door schuldeisers de doorlooptijd van fase 3 als een negatief aspect in de dienstverlening van de gemeente wordt ervaren.[128]



Figuur 6. Doorlooptijden formeel (alle fasen) en in de praktijk (fase 2 en 3, in rood). De gerealiseerde doorlooptijden in fase 1 zijn niet bekend bij de gemeente.

Uitgaande van de bekende gegevens over fasen 1 en 4 (formele doorlooptijden) en 2 en 3 (gerealiseerde doorlooptijden) duurde het hele traject tot en met het afsluiten van een schuldregeling de afgelopen jaren daarmee gemiddeld iets meer dan een jaar (55 weken), dat is 18 tot 22 weken langer dan de in het beleidsplan schuldhulpverlening beoogde doorlooptijd (afhankelijk van de termijn waarbinnen de gemeente een besluit neemt over een aanvraag, te weten 8 tot maximaal 12 weken). In de nieuwe aanpak vanaf 2015, waarbij in fase 1 een stabilisatietraject wordt aangeboden van maximaal 3 maanden (13 weken), kan dit in de toekomst leiden tot een traject van maximaal 72 weken (1 jaar en 5 maanden).

124 Zie ook bijlage 4. Cijfers gevraagd en aangeleverd, onderdeel prestatiedoelen, gemiddelde duur fase beoordelen aanvraag. De gemeente heeft geen managementinformatie over deze doorlooptijden.
125 Sinds 2011 is er een licht stijgende lijn te zien in de doorlooptijd van fase 2, van 105 dagen gemiddeld in 2011 naar 115 in 2014.
126 Mail d.d. 1 juni 2015, SZW.
127 Doorlooptijd 120 dagen voor het opzetten van een schuldregeling is op basis van de gedragscode van de NVVK. Bron: RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag 2012- 2015, juni 2012, p. 18.
128 Onderzoek schuldeisersteam Den Haag OpMaat, klantgerichtheidsonderzoek 2014, DESAN in opdracht van de dienst SZW, gemeente Den Haag, april 2014, p. 25.

Op basis van de Wet gemeentelijke schuldsanering is een termijn van 4 weken van toepassing voor een eerste gesprek met een klant nadat deze zich heeft aangemeld voor schuldhulpverlening. In de nieuwe aanpak van de fase Aanmelding en intake wordt geen gesprek meer gevoerd met een klant, maar wordt deze uitgenodigd voor een groepsbijeenkomst. Hiermee handelt de gemeente in strijd met de wet gemeentelijke schuldhulpverlening.[129]

3.3 Instroom en doorstroom[130]

Bij de analyse van de cijfers is gekeken naar het aantal mensen dat in –en doorstroomt binnen de schuldhulpverlening in Den Haag in de jaren 2010 t/m 2014. Hierna wordt eerst ingegaan op de doelgroep. Daarna worden per fase de instroom aantallen over de jaren 2010 tot en met 2014 weergegeven. Tenslotte wordt ingegaan op de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Daarbij wordt de uitstroom uit het traject schuldhulpverlening vergeleken met de instroom en wordt aangegeven wat de effectiviteit per fase is.

3.3.2 Doelgroep schuldhulpverlening

De doelgroep van schuldhulpverlening in Den Haag bestaat uit circa 18.000 personen (2013). Tussen 2010 en 2014 meldden zich jaarlijks gemiddeld 4.151 personen aan voor de schuldhulpverlening. Dat betekent dat van de totale doelgroep schuldhulpverlening in Den Haag jaarlijks gemiddeld 23% een beroep doet op schuldhulpverlening (zie figuur 2.1).

Figuur 7. Percentage van aanmeldingen ten opzichte van de totale doelgroep in Den Haag

Van de mensen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening is het grootste deel alleenstaand zonder kinderen (73% van het totaal) en in de leeftijd van 26 tot en met 45 jaar (50% van het totaal, zie ook tabel 2 hieronder). De gemiddelde schuld per klant bedroeg in 2013 39.000 euro.

geslacht		leeftijd		gezinssamenstelling	
man	60%	jonger dan 26 jr	9%	alleenstaand	73%
vrouw	40%	26 t/m 45 jaar	50%	alleenstaand met kinderen	13%
		46 t/m 65 jaar	37%	tweepersoonshuishouden	9%
		ouder dan 65 jaar	4%	tweepersoonshuishouden met kinderen	5%

Tabel 2. Kenmerken aanmelders voor schuldhulpverlening (2014) bron: SZW.

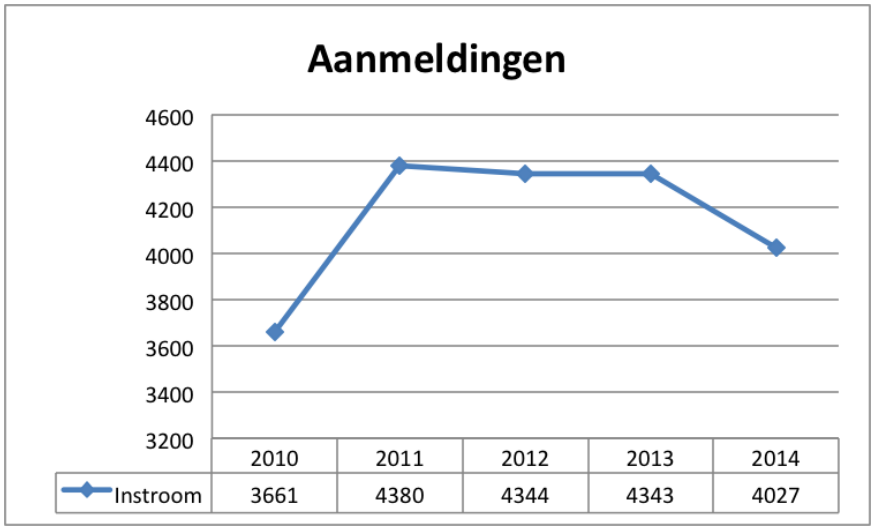
129 Zie ook: bijlage 6 Advies rechtmatigheidsvragen uitvoering schuldhulpverlening
130 Zie bijlage 2 begrippen

3.3.3 Resultaten per fase

Hieronder wordt eerst per fase aangegeven wat het aantal instromers is voor de jaren 2010 tot en met 2014. Na fase 3 opzetten schuldregeling wordt aangegeven wat de uitstroomcijfers zijn. Daarbij wordt ook gekeken naar de verschillende uitkomsten van het opzetten van een schuldregeling. Per fase wordt inzichtelijk gemaakt wat de ontwikkeling is over de jaren 2010 tot en met 2014. Het weergeven van de uitstroom in een bepaald jaar als een percentage van de instroom geeft een onbetrouwbaar beeld omdat het niet om dezelfde unieke personen gaat en omdat er sprake is van wisselende doorlooptijden en fluctuaties in de aantallen. Onder subparagraaf 3.3.5 wordt wel een vergelijk gemaakt tussen de fasen, op basis van een gemiddelde van de instroom en uitstroomcijfers over een periode van vijf jaar (2010 tot en met 2014).

Fase 1 aanmelding en intake

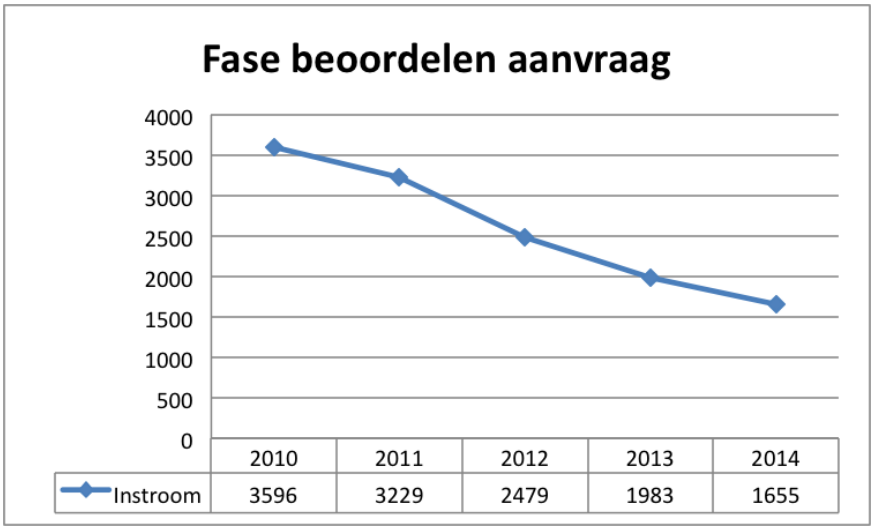
Het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening ligt sinds 2011 op bijna 4400. In 2014 is een daling te zien tot een ruime 4000 aanmeldingen. (zie figuur8).



Figuur 8. Aanmeldingen schuldhulpverlening per jaar

Fase 2 beoordelen aanvraag schuldhulpverlening

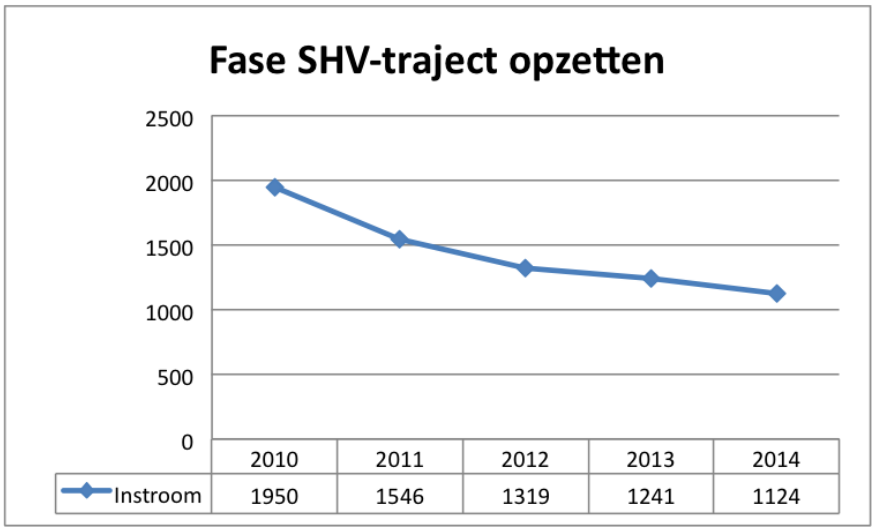
Het aantal mensen dat vanaf de aanmelding doorstroomt naar fase 2 'beoordelen aanvraag' neemt ieder jaar af. In 2010 stroomden er 3.596 schuldenaren door naar fase beoordelen aanvraag en in 2014 waren dat er 1.655 (zie figuur 9). Dit is een daling met 54 % ten opzichte van 2010.



Figuur 9. instroom 2 fase beoordelen aanvraag vanuit fase 1 aanmelding

Fase 3 opzetten schuldregeling

Het aantal mensen dat vanuit fase 2 'beoordelen aanvraag' doorstroomt naar fase 3 'opzetten schuldregeling' is gedaald In de jaren 2010 tot en met 2014 van 1950 naar 1124 per jaar. Dat is een daling met 42% ten opzichte van 2010. De sterkste daling is te zien in de jaren 2011 en 2012. (zie figuur 10).



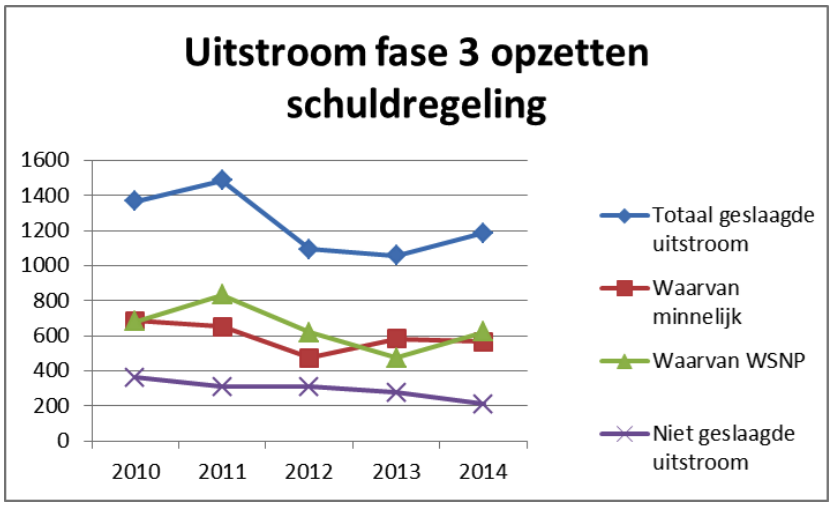
Figuur 10. Instroom fase SHV-traject opzetten vanuit fase beoordelen aanvraag

Uitstroom na fase 3 opzetten schuldregeling

Na de fase waarin de gemeente probeert een schuldregeling op te zetten tussen schuldenaren en schuldeisers, zijn er drie uitstroom-mogelijkheden: een minnelijke regeling (fase 4 uitvoeren regeling), een doorstroom naar een WSNP traject of uitstroom zonder één van beiden. Wanneer het niet lukt een schuldregeling te treffen omdat één of meerdere schuldeisers niet akkoord gaan, geeft de gemeente een WSNP verklaring af, waarmee de schuldenaar een schuldsanering via de rechter kan aanvragen. De gemeente beschouwt zowel het realiseren van een minnelijke schuldregeling als het afgeven van een WSNP verklaring als een geslaagd traject.[131] In 2011 en 2012 was van de totale uitstroom op

131 Een WSNP verzoekschrift wordt door de gemeente afgegeven wanneer een minnelijke regeling niet door alle schuldeisers akkoord wordt bevonden. De redenering is dat het 'niet slagen' van het minnelijk traject in dat geval niet te wijten is aan de inzet van de gemeente en de schuldenaar. Ook leidt een WSNP traject in principe tot een schuldenvrije toekomst.

deze gronden uit fase 3 ruim de helft een WSNP verklaring. In de andere jaren was de verhouding minnelijk traject en WSNP-verklaring nagenoeg gelijk[132]. Het aantal mensen dat uitstroomt zonder minnelijk traject of WSNP-verklaring daalt sinds 2010 licht. Met circa 200 personen in 2014 was dat een vijfde van de totale uitstroom uit fase 3 (zie figuur 11).



Figuur 11. Aantallen uitstroom na fase 3 totaal, voor minnelijke traject en WSNP uitgesplitst en niet geslaagd.

Minnelijk traject: schuldbemiddeling en saneringskrediet

Als een klant uit fase 3 'opzetten schuldregeling' doorstroomt naar het minnelijk traject zijn er twee manieren om het minnelijk traject te doorlopen. Via schuldbemiddeling of via een saneringskrediet. Via schuldhulpbemiddeling betaalt de klant gedurende drie jaar onder begeleiding van de gemeente de schuldeisers naar vermogen af. Via een saneringskrediet verstrekt de gemeente éénmalig een krediet waarbij alle schuldeisers worden afbetaald. De klant betaalt de gemeente dan gedurende drie jaar het krediet af naar vermogen. De klant heeft dan geen contact met schuldeisers (zie ook toelichting op saneringskrediet en schuldbemiddeling in paragraaf 1.4).

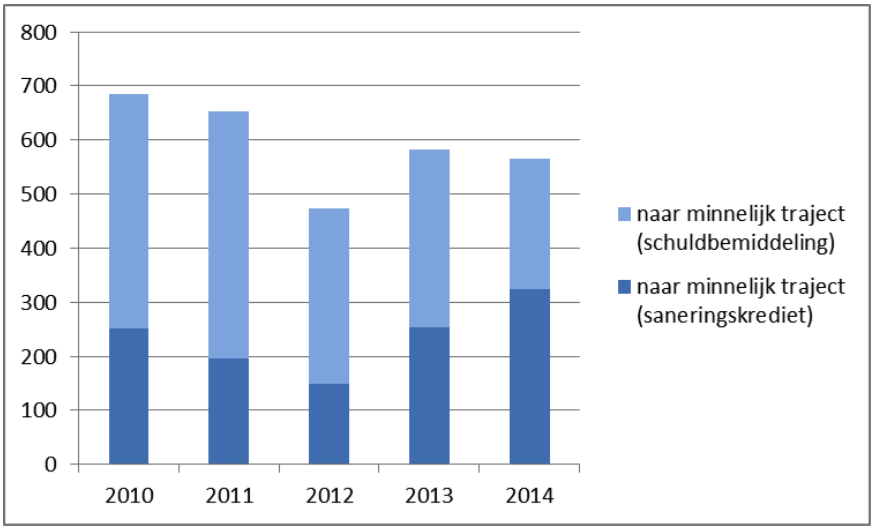
Het streven van de gemeente is van alle minnelijke regelingen in 80% van de gevallen een saneringskrediet te verstrekken.[133] Achterliggende reden hiervoor is dat een schuldbemiddeling meer inzet vraagt van de gemeente (en dus duurder is).[134] Gemiddeld was de verhouding tussen saneringskrediet en schuldbemiddeling in de afgelopen vijf jaar 40% tegen 60%. In 2014 werden er voor het eerst meer saneringskredieten verschaft dan schuldbemiddelingen gerealiseerd (zie figuur 12).[135]

132 Bij de analyse van uitstroomcijfers is uitgegaan van de meest recente cijfers die in het kader van de feitenverificatie van het conceptfeitenrapport door SZW op 28 en 29 mei 2015 zijn aangeleverd. Voor de verhouding tussen minnelijke regelingen en WSNP verklaring leiden de nieuwe gegevens wel tot een iets ander beeld, maar over het geheel genomen niet tot een duidelijk andere verhouding.

133 RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag, juni 2012, p. 12.

134 RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag 2012- 2015, juni 2012, p. 12.

135 Bij de analyse van uitstroomcijfers is uitgegaan van de meest recente cijfers die in het kader van de feitenverificatie van het conceptfeitenrapport door SZW op 28 en 29 mei 2015 zijn aangeleverd. De verhouding tussen saneringskrediet en schuldbemiddeling is op basis van eerder aangeleverde gegevens 42% : 58%



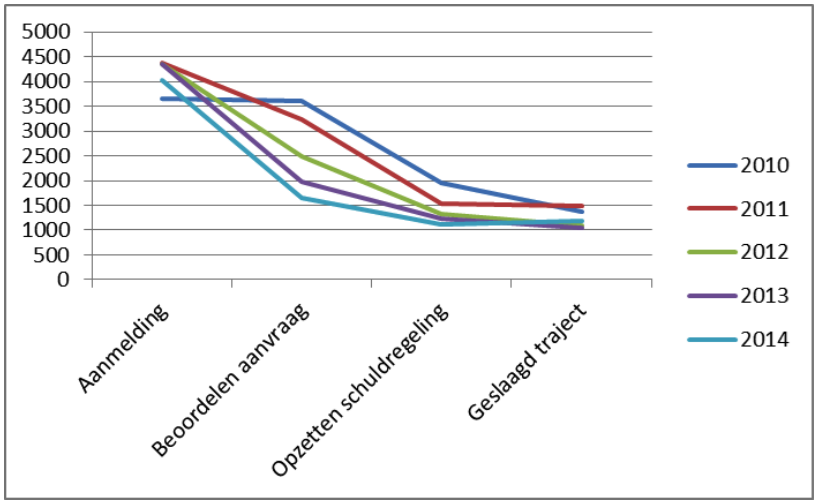
Figuur 12. Aantallen uitstroom naar schuldbemiddeling en saneringskrediet

Fase 4 uitvoeren schuldregeling

De gemeente kijkt voor de effectiviteit van schuldhulpverlening naar het slagen van het opzetten van een schuldregeling of het afgeven van een WSNP verklaring: de uitkomsten uit fase 3 opzetten schuldregeling. De gemeente heeft geen gegevens over de afronding van de schuldregeling (fase 4 uitvoeren schuldregeling) of van het WSNP traject. Er is ook geen informatie over het aantal mensen dat via een WSNP-verklaring daadwerkelijk een schuldsanering via de rechter aanvraagt dat wordt toegelaten. De gemeente heeft daarmee geen zicht op het aantal mensen dat na afronding van de schuldregeling een schuldenvrij bestaan realiseert.

3.3.4 Doorstroom traject schuldhulpverlening 2010-2014

Wanneer de instroom en doorstroomcijfers per fase voor de jaren 2010 tot en met 2014 naast elkaar worden gezet, wordt de ontwikkeling in de doorstroom voor het hele traject van schuldhulpverlening zichtbaar. Er is een afname van de doorstroom in het begin van het traject te zien, bij een op hoofdlijn gelijkblijvend aantal aanmeldingen. Zowel de instroom aantallen in fase 2 'beoordelen aanvraag' als in fase 3 opzetten schuldregeling' dalen structureel (figuur 13).De uitstroom op grond van minnelijke regeling en WSNP is over deze jaren in dezelfde orde van grootte. Wanneer strengere selectie aan het begin van het traject niet leidt tot een lagere of hogere uitstroom, zou zo'n selectie kunnen duiden op een efficiënciesslag in de uitvoering (hetzelfde eindresultaat tegen lagere kosten). De kosten voor de uitvoering zijn echter in de afgelopen jaren met 31% toegenomen (2010 tot en met 2014, zie paragraaf 3.1).



Figuur 13. Overzicht doorstroom van het hele traject (2010-2014)[136]

3.3.5 Resultaten traject schuldhulpverlening

Op basis van de gegevens over de jaren 2010 tot en met 2014 zijn hierna de gemiddelde doorstroomcijfers berekend in het proces van schuldhulpverlening (zie figuur 5.1). Aan de hand van deze cijfers is een beeld te geven over de effectiviteit van het proces van schuldhulpverlening en de afzonderlijke fasen. Daarbij worden instroomcijfers met uitstroom cijfers vergeleken. Er is hier gekozen voor een weergave op basis van gemiddelde cijfers over een termijn van vijf jaar en niet voor een weergave op jaarbasis. Het relateren van de instroom in een bepaald jaar met de uitstroom in datzelfde jaar als een beoordeling van de effectiviteit (als in 'x% van de instroom is positief uitgestroomd') geeft een onbetrouwbaar beeld omdat het niet om dezelfde unieke personen gaat en omdat er sprake is van wisselende doorlooptijden en fluctuaties in de aantallen.

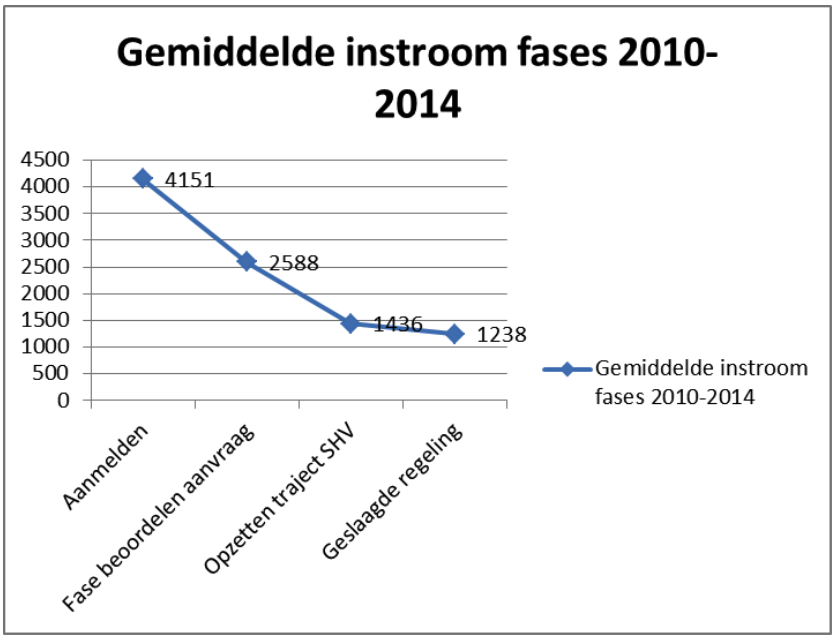
Het percentage succesvolle trajecten dat de gemeente als maatstaf aanhoudt, heeft betrekking op fase 2 'opzetten schuldregeling'. Streefcijfer is 80% geslaagde regelingen. De gemeente kijkt hiervoor naar de verhouding tussen instroom en uitstroom in hetzelfde jaar.[137] In 2013 was het percentage geslaagde regelingen volgens de berekening van de gemeente 73% in 2014 95%. Wanneer we kijken naar de gemiddelde aantallen instroom en uitstroom die in de jaren 2010 tot en met 2014 zijn gerealiseerd, dan stroomde 70% van de klanten waarvoor een schuldregeling wordt opgezet met een positief resultaat uit (WSNP en minnelijke regeling).

Van de 4.151 aanmeldingen (gemiddeld per jaar voor de jaren 2010 t/m 2014) stroomden jaarlijks gemiddeld 2.588 (62%) personen door naar fase 2 'beoordelen aanvraag'. Vanuit fase 2 'beoordelen aanvraag' stroomden er gemiddeld 1.436 (55%) schuldenaren door naar de fase 3 opzetten schuldregeling. Uit de fase 3 opzetten schuldregeling troffen gemiddeld 1.1238 personen een geslaagde regeling (86% van 1.436).[138] Zij stromen door naar fase 4 uitvoeren schuldregeling of verder naar een WSNP traject (zie figuur 14).

136 Bij de analyse van uitstroomcijfers is uitgegaan van de meest recente cijfers die in het kader van de feitenverificatie van het conceptfeitenrapport door SZW op 28 en 29 mei 2015 zijn aangeleverd. Ten opzichte van de eerder aangeleverde gegevens wijken hier alleen de cijfers 'geslaagd traject' af, deze zijn gemiddeld genomen hoger in de nieuwe cijfers (zie ook figuur 11).

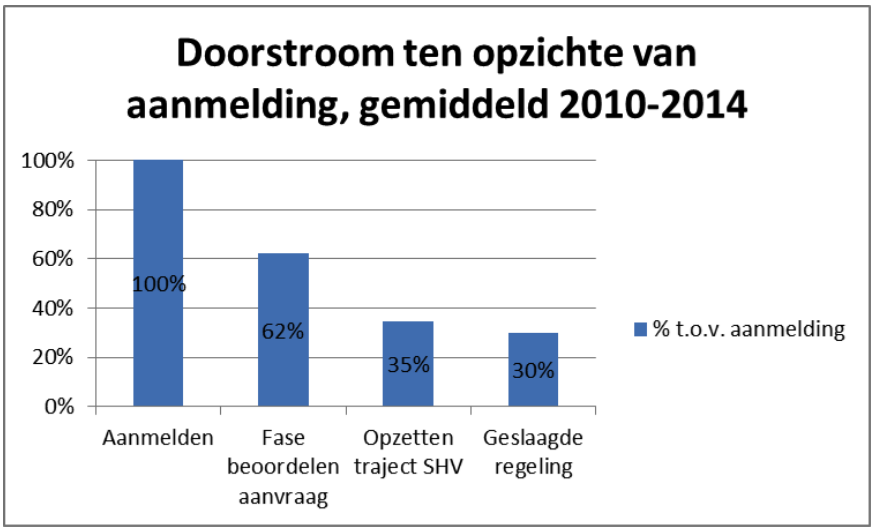
137 Het meten per jaar gebeurt op basis van een aanbeveling uit 'Ris 250626, Doelmatigheidsonderzoek Schuldhulpverlening, gemeente Den Haag, 2012'. Achterliggende reden is dat daarmee aangesloten wordt op een uniforme wijze van meten door andere uitvoerders van schuldhulpverlening en benchmarken van resultaten dus mogelijk wordt.

138 Bij de analyse van uitstroomcijfers is uitgegaan van de meest recente cijfers die in het kader van de feitenverificatie van het conceptfeitenrapport door SZW op 28 en 29 mei 2015 zijn aangeleverd. Uitgaande van de eerder aangeleverde gegevens zou de gemiddelde instroom in een geslaagde regeling 1006 zijn..



Figuur 14. Gemiddelde instroom fases 2010-2010

Wanneer deze cijfers gerelateerd worden aan het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening, ontstaat een beeld over de effectiviteit van de schuldhulpverlening gemeten naar het aantal geslaagde regelingen en/of WSNP verklaringen. Van het totaal aantal aanmeldingen (gemiddeld per jaar voor 2010 t/m 2014) stroomde na de aanmelding 62 % door naar de fase beoordelen aanvraag, 35% naar de fase opzetten schuldregeling en stroomde 30% van het aantal aanmelders op jaarbasis uit naar een minnelijke regeling of een WSNP traject (figuur 15).[139]

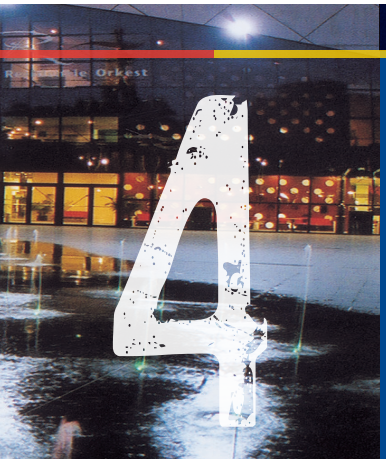


Figuur 15. Percentages gemiddelde instroom fases ten opzichte van aantal aanmeldingen 2010 – 2014

139 Bij de analyse van uitstroomcijfers is uitgegaan van de meest recente cijfers die in het kader van de feitenverificatie van het conceptfeitenrapport door SZW op 28 en 29 mei 2015 zijn aangeleverd. Uitgaande van de eerder aangeleverde gegevens was het percentage geslaagde regelingen 24%.

3.3.6 Resultaten preventieve cursussen en budgetbeheer (bij niet problematische schulden)

De gemeente heeft alleen over 2014 informatie over vrijwillige deelname aan cursussen doorgegeven. In dat jaar werden hiermee 1.940 mensen bereikt. De gemeente zette de afgelopen drie jaar (2012 – 2014) jaarlijks voor circa 2.500 mensen budgetbeheer in waar geen sprake was van problematische schulden. In de programmabegroting en – rekening wordt niet vermeldt welk aandeel van het budget besteed wordt aan preventieve activiteiten. Ook de extra investering van € 1 miljoen wordt niet gespecificeerd.



4 Klantervaringen schuldenaren

4.1 Inleiding

4.1.1 Onderzoek

Onderzoeksbureau Regioplan heeft in opdracht van de Rekenkamer Den Haag onderzoek gedaan naar de ervaringen van klanten met de schuldhulpverlening in Den Haag. In het onderzoek is gekeken naar de door klanten ervaren succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening[140] en naar de oorzaken van die succes- en faalfactoren. Het onderzoek had als doel aanknopingspunten te bieden om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het Haagse schuldhulpverleningsbeleid te vergroten.

Binnen het onderzoek heeft het perspectief van klanten centraal gestaan. Het onderzoek betrof geen klanttevredenheidsonderzoek. In het onderzoek stond de beoordeling van de klant van het beoogde en gerealiseerde resultaat in relatie tot het doorlopen traject centraal: het schuldenvrij zijn, dan wel het beheersen van de schuldenproblematiek. De tevredenheid van de klant is daar één aspect van.

4.1.2 Onderzoeksaanpak

Met een telefonische enquête is een eerste inventarisatie gemaakt van de verwachtingen, de (voorlopige) resultaten en ervaringen van schuldenaren met de schuldhulpverlening in Den Haag. Daarbij zijn zes groepen klanten benaderd:

- 4 groepen klanten uit verschillende fasen van het schuldhulpverleningstraject;
- 1 groep klanten die vrijwillig deel heeft genomen aan cursussen die de gemeente Den Haag aanbiedt om de financiële vaardigheden van mensen te verbeteren; en
- 1 groep klanten die door een externe organisatie – namelijk Plangroep[141] – is begeleid bij het schuldhulpverleningstraject.

Het bevragen van groepen klanten uit verschillende fasen van het traject had als doel inzicht te krijgen in eventuele verschillen tussen de ervaringen van klanten in de diverse fasen. Deze opzet had verder als voordeel dat de ervaringen van schuldenaren nog relatief ‘vers’ zijn. Er is onderscheid gemaakt naar:

- klanten in de aanmeldings-/intakefase[142];
- klanten in de fase waarin een schuldregeling wordt opgezet;
- klanten in de fase van het uitvoeren van de schuldregeling (minnelijk traject);
- klanten waarbij een minnelijk traject niet is doorgegaan of is stopgezet.

---

140 De Rekenkamer Den Haag beschouwt schuldhulpverlening als effectief wanneer, afhankelijk van het ingezette instrument, de klant meer regie krijgt over zijn of haar financiële situatie of wanneer schulden gestabiliseerd of gesaneerd worden.

141 In 2014 zijn circa 70 dossiers voor schuldhulpverlening in verband met capaciteitsgebrek bij de gemeentelijke organisatie uitbesteed aan Plangroep. Bron: interview medewerkers SZW 26 september 2014.

142 Met ingang van 1 januari 2015 krijgen nieuwe klanten geen persoonlijk gesprek meer na aanmelding, maar nemen zij deel aan een groepsbijeenkomst waarin ze voorlichting over schuldhulpverlening krijgen. In de zomer van 2014 is een pilot gedaan met deze nieuwe aanpak. In de telefonische enquête gaven enkele respondenten (< 5) uit de fase aanmelding/intake explicitet aan dat zij hebben deelgenomen aan de groepsbijeenkomst.

De vragen die in de telefonische enquête aan schuldenaren zijn gesteld, waren open en verkennend van karakter.[143] Het heeft een eerste indruk gegeven van de verscheidenheid aan ervaringen met de schuldhulpverlening tussen de verschillende klantgroepen, maar ook binnen de klantgroepen zelf. Met uitzondering van een aantal onderdelen van de schuldhulpverlening – in de volgende paragrafen wordt dieper hierop ingegaan – bestaat een grote verscheidenheid aan positieve en negatieve ervaringen die door kleine respondentgroepen (vaak minder dan 3 respondenten per klantgroep) zijn genoemd.

De gemeente Den Haag heeft de selectie van te interviewen schuldenaren at random getrokken, evenredig verdeeld over de verschillende klantgroepen. In de eerste fase van het onderzoek zijn in totaal 145 schuldenaren in verschillende fasen van het schuldhulpverleningstraject telefonisch geïnterviewd. In de onderstaande tabel staat de verdeling van het aantal interviews per klantgroep.

Tabel 4.1 Respons telefonische enquête

	Aantal
Fase aanmelding/intake	24
Fase opzetten schuldregelin	22
Fase minnelijk traject	27
Geen minnelijk traject: traject stopgezet/nooit van start gegaan	27
Vrijwillige deelname aan workshop	21
Klanten Plangroep	24
Totaal	**145**

De voorlopige bevindingen van de telefonische enquête hebben wij getoetst, aangevuld en aangescherpt door middel van 25 verdiepende interviews met schuldenaren. Het betrof interviews met schuldenaren die eerder al via de telefonische enquête waren bevraagd. We hebben gesproken met:
- 3 schuldenaren in de fase aanmelding/intake;
- 7 schuldenaren in de fase opzetten schuldregeling;
- 7 schuldenaren in de fase minnelijk traject;
- 8 schuldenaren van wie het minnelijk traject niet gelukt is/stopgezet is.

De verdiepende interviews gingen in op de specifieke situatie en ervaring van de respondent. In het gesprek werd de ervaring van de klant gedetailleerder in kaart gebracht. Het doel van deze interviews was het blootleggen van (structurele) achterliggende oorzaken van positieve, en minder positieve ervaringen met de schuldhulpverlening. Aan schuldenaren in een latere fase (bijvoorbeeld het minnelijke traject) is niet alleen gevraagd naar hun ervaringen in de fase waarin zij op dat moment zaten, maar ook naar hun ervaringen in eerdere fasen.

Tot slot zijn vijf interviews gehouden met medewerkers van de schuldhulpverlening in Den Haag en heeft er een groepsgesprek met zes medewerkers plaatsgevonden. Hierin is onder meer gevraagd naar hun werkproces, de mate waarin zij de door ons opgetekende ervaringen van klanten met de schuldhulpverlening herkennen en welke invloed deze ervaringen kunnen of moeten hebben op hun dienstverlening.

143 Zie bijlage 5

Kenmerken van respondenten

De grootste groep respondenten van de telefonische enquête heeft een mbo-opleiding afgerond (36%); dertien procent heeft een opleiding in het hoger onderwijs (hbo of wo) afgerond (zie tabel 4.2).

Tabel 4.2 Hoogst afgeronde opleiding respondenten telefonische enquête (n=100)

	Percentage
Primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal onderwijs)	14%
Vmbo/mavo	7%
Voorbereidend beroepsonderwijs (vbo)	2%
Havo/vwo	3%
Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)	36%
Hoger beroepsonderwijs (hbo)	10%
Universiteit (wo)	3%
Anders	13%
Onbekend	12%

Uit de gesprekken met klanten van de schuldhulpverlening blijkt dat veel schuldenaren een matige of zelfs slechte beheersing van de Nederlandse taal hebben. Ook blijken veel respondenten psychische en/of fysieke problemen te ervaren, wat zich ook uit in het gebruik van een ziektewetuitkering of arbeidsongeschiktheidsuitkering, beschermd wonen en/of andere vormen van zorg. Verder zaten meerdere klanten ten tijde van het gesprek in een uitkeringssituatie (WW of Wwb). Eén op de vijf geïnterviewde schuldenaren in het verleden al eens klant geweest van de Haagse schuldhulpverleningsorganisatie; dit waren enerzijds klanten die destijds zelf besloten om af te zien van de schuldhulpverlening, anderzijds klanten bij wie het traject 5-10 jaar geleden zonder succes is beëindigd. Een laatste geconstateerd kenmerk van de responsgroep is dat een groot aantal schuldenaren veel aan hun hoofd hebben en onzeker zijn over hun financiële situatie.

De gesprekken met medewerkers van de schuldhulpverlening in Den Haag bevestigen hierboven geschetst beeld van de klanten. Zij geven verder aan dat klanten brieven niet altijd goed lezen en/of begrijpen en dat de informatie vaak niet goed beklijft. De meeste schuldenaren zijn (op het moment dat ze zich aanmelden) volgens medewerkers onvoldoende vaardig om hun administratie op orde te krijgen en om vooruit te plannen.

4.1.3 Analyses

We hebben de zes respondentgroepen van de telefonische enquête in eerste instantie apart geanalyseerd. De uitspraken in de betreffende paragrafen in dit hoofdstuk hebben dus betrekking op minimaal 21 respondenten en maximaal 27 respondenten (zie tabel 4.1), dan wel op een fractie daarvan. Deze wijze van analyseren correspondeert met het uitgangspunt dat respondenten worden bevraagd vanuit het perspectief van de fase waarin zij zich bevinden; de herinneringen hieraan zijn

het meest recent en daarmee het meest betrouwbaar. Vervolgens zijn de zes respondentgroepen onderling met elkaar vergeleken en daar waar mogelijk en relevant zijn hierover opmerkingen geplaatst in de rapportage.

In de hiernavolgende rapportage wordt apart ingegaan op de afzonderlijke fases in het traject. Over de klanten van Plangroep is niet separaat gerapporteerd: zij wijken in hun ervaringen en opvattingen niet noemenswaardig af van de klanten van de Haagse schuldhulpverleningsorganisatie. De resultaten van de verdiepende interviews zijn meegenomen in de bevindingen per fase: deze interviews zijn aanvullend op de resultaten van de telefonische enquête en vullen deze aan.

4.1.4 Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van de telefonische enquête en de verdiepende interviews per fase van het schuldhulpverleningstraject. In elke fase worden over het algemeen alleen de ervaringen beschreven die door ten minste enkele respondenten zijn genoemd. Een aantal keer wordt een ervaring beschreven die slechts een- of tweemaal door respondenten wordt genoemd. De reden om deze ervaringen wel in deze rapportage op te nemen, is dat het aspecten van de dienstverlening betreft die doorslaggevend zijn voor het al dan niet succesvol doorlopen van een schuldregeling. Ook als in de praktijk slechts enkele klanten deze ervaringen hebben, zijn het onderwerpen die de aandacht behoeven bij de uitvoering. Daar komt bij dat sommige ervaringen zo'n impact hebben gehad op klanten dat we het de moeite waard vonden om ze in deze rapportage te vermelden.

4.2 Ervaringen fase aanmelding/intake

4.2.1 Hoge verwachtingen en al enige positieve resultaten

Veel klanten in de fase aanmelding/intake hebben hoge verwachtingen van de schuldhulpverlening, zo blijkt uit de telefonische enquête. Zij vinden de schuldhulpverlening vaak pas een succes als zij in een minnelijk traject kunnen komen of wanneer dit ertoe leidt dat zij hierdoor schuldenvrij geraken. Ondanks dat het traject nog niet zo ver is, heeft de schuldhulpverlening in deze fase voor verschillende respondenten al resultaat opgeleverd. Men heeft er minder stress door gekregen, heeft de eigen financiële administratie beter op orde en/of weet beter wat en waar iets te kunnen kopen. Meerdere respondenten in deze fase geven aan dat zij in dit stadium ook niet meer hadden verwacht.

Belang van verwachtingsmanagement

Een geïnterviewde schuldhulpverleningsmedewerker geeft aan dat klanten een bepaald verwachtingspatroon hebben ten aanzien van de schuldhulpverlening. Volgens deze respondent is het bieden van goede informatie belangrijk om dit verwachtingspatroon, indien nodig, bij te stellen. Verwachtingsmanagement is van invloed op de mate waarin klanten bepaalde onderdelen van de schuldhulpverlening positief dan wel negatief beoordelen. Ook andere medewerkers benadrukken het belang van duidelijke informatie over de mogelijkheden en verantwoordelijkheden van de klant en dienstverlenende organisatie.

4.2.2 Goede waardering voor het intakegesprek

Schuldenaren die zich bij de balie van de schuldhulpverlening aanmelden en voldoen aan de gestelde voorwaarden, kregen in het verleden een persoonlijk intakegesprek met een schuldhulpverleningsmedewerker. Sinds medio 2014 krijgen klanten geen persoonlijk gesprek meer, maar nemen zij deel aan een groepsbijeenkomst waarin zij voorlichting over schuldhulpverlening krijgen (zie ook hoofdstuk 2). Enkele geënquêteerde klanten (minder dan 5) gaven expliciet aan dat zij hebben deelgenomen aan de groepsbijeenkomst.

Uit de verdiepende interviews blijkt dat klanten over het algemeen positief zijn over het intakegesprek. Een van de respondenten zegt het volgende over het intakegesprek:

> "Het intakegesprek verliep goed. Ik voelde me serieus genomen en de regels werden duidelijk uitgelegd. Ik voelde me goed behandeld en ben goed geïnformeerd over de mogelijk lange duur voordat het traject van start zou gaan. Ook is duidelijk aangegeven wat er van mij verwacht werd."

Of de groepsbijeenkomst door iedere schuldenaar als goed alternatief wordt gezien voor het intakegesprek, kunnen we op basis van dit onderzoek niet vaststellen.[144] De betrokken medewerkers zijn enthousiast over de bijeenkomsten. Wel wordt het door een van de deelnemers aan het medewerkersgroepsgesprek als een gemis beschouwd dat een deel van de klanten niet de hele bijeenkomst bijwonen en eerder vertrekken terwijl die groep juist wel de informatie die tijdens de bijeenkomst aan bod komt, nodig heeft. Daartegenover staat wel dat een persoonlijk gesprek plaatsvindt met klanten (na afloop van de groepsbijeenkomst) wanneer tijdens de bijeenkomst blijkt dat deze van de rest van de groep 'afwijkt', zo geeft een medewerker in het groepsgesprek aan.

4.2.3 Gemengde ervaringen met de informatievoorziening

Klanten krijgen in de aanmeldings-/intakefase in beginsel allerlei informatie over hoe hun eventuele schuldhulpverleningstraject eruit zal zien, met welke medewerkers zij te maken kunnen krijgen en wat er van henzelf wordt verwacht (zie ook hoofdstuk 2 voor een beschrijving van het traject van schuldhulpverlening).

Meerdere klanten zijn uitgesproken positief over de informatievoorziening in deze fase. Ze hebben voor hun gevoel nuttige, duidelijke en voldoende informatie ontvangen over wat zij van de schuldhulpverlening kunnen verwachten en wat er van henzelf wordt verwacht. Een van de respondenten in deze fase zegt het volgende:

> *"Ik heb tijdens het intakegesprek duidelijke uitleg gekregen over het sorteren van mijn administratie."*

Een paar klanten is minder te spreken over de informatievoorziening, meer specifiek over het advies dat zij kregen. Een respondent geeft bijvoorbeeld in het volgende aan:

> *"Ik ben minder positief over het feit dat ze je adviseren niet te betalen aan de schuldeisers. Dit leidt tot meer deurwaarders terwijl ik misschien niet in aanmerking zal komen. Dat kan je niet maken. Eigenlijk mag je dat niet zeggen tegen schuldenaren totdat ze zeker weten dat ze iemand echt kunnen helpen."*

144 Dit komt doordat slechts enkele geënqueteerde klanten in de aanmeldings-/intakefase expliciet aangaven dat zij hebben deelgenomen aan de groepsbijeenkomst. De andere cliëntgroepen die in het onderzoek zijn betrokken, zijn ingestroomd voordat de groepsbijeenkomst was geïntroduceerd.

4.2.4 Zowel positief als negatief over de omgang/bejegening

Klanten in de aanmeldings-/intakefase kunnen te maken hebben (gehad) met verschillende medewerkers van de schuldhulpverlening: een baliemedewerker van de klantenservice, een medewerker die het intakegesprek voerde of de informatiebijeenkomst leidde, en een of meer medewerkers die de workshop of cursus gaf/gaven (zie ook hoofdstuk 2). Over de bejegening door medewerkers bestaan zowel positieve als negatieve geluiden, zo blijkt uit volgende opmerkingen (afkomstig uit de telefonische enquête):

"De medewerker is aardig en meewerkend. Er is een klik tussen ons. Ze beantwoordt de vragen die ik heb."

"De ondersteuning is in ieder geval wel goed. Er werken vriendelijke mensen."

"Mensen worden niet respectvol en serieus behandeld."

"Bij de eerste bijeenkomst met de map [workshop Administratie sorteren] waren zeer jonge medewerkers die erg met de vinger wezen, een beetje een denigrerende houding hadden, en zich sceptisch opstelden over het feit dat ik de map al had ingevuld."

4.2.5 Minder uitgesproken over de bereikbaarheid van medewerkers

Klanten in deze fase zijn minder uitgesproken over de bereikbaarheid van medewerkers dan klanten in de vervolgfasen van de schuldhulpverlening. Dit komt mogelijk doordat een groot deel van de klanten nog met weinig medewerkers te maken heeft gehad. Een geënquêteerde en geïnterviewde zeggen het volgende:

"Het maken van afspraken verliep niet zo soepel. Ik werd drie keer teruggebeld door de schuldhulpverlening voor een afspraak terwijl ik al een afspraak had staan. De schuldhulpverlening heeft de eigen agenda niet zo op orde."

"Ik kan mijn consulent niet direct aan de lijn krijgen maar moet een terugbelverzoek achterlaten. Dit gaat altijd prima. Ik word binnen twee dagen teruggebeld."

Casus klant fase aanmelding/intake: Ad-Joost[145]

Ad-Joost vertegenwoordigt niet het overwegend positieve beeld dat hierboven geschetst is van de ervaringen van klanten in de aanmeldings-/intakefase. Deze casus geeft echter wel een goed beeld van de complexiteit van de achterliggende problematiek en ervaringen van een deel van de schuldenaren.

Ad-Joost (35 jaar) heeft last van angststoornissen en is daarvoor in behandeling bij een psychiatrische instelling. Door zijn angststoornissen heeft hij moeite met het doen van zijn financiële administratie; hij durft daardoor brieven niet open te maken. Ad-Joost heeft in oktober 2014 voor de eerste keer contact opgenomen met de schuldhulpverlening in Den Haag.

Ad-Joost heeft geen intakegesprek gehad maar heeft deelgenomen aan een groepsbijeenkomst waaraan circa tien andere schuldenaren deelnamen. Deze vond hij erg onpersoonlijk. Hij had liever een een-op-een gesprek gehad met een medewerker, waarin hij zijn financiële situatie beter kon bespreken. Hij begrijpt wel dat dit niet voor iedereen mogelijk is. Volgens hem zou een telefonische screening wellicht kunnen zorgen voor een verdeling tussen mensen voor een groepsbijeenkomst en mensen met een persoonlijk gesprek.

Deelname aan de groepsbijeenkomst zorgde voor een schrikbeeld, met name het idee dat je zoveel jaar niet over eigen geld beschikt. Hij kreeg in die informatiebijeenkomst een map mee voor de eigen financiële administratie. Ad-Joost vond deze map erg nuttig, maar hij had deze al eerder willen ontvangen, nog voor de groepsbijeenkomst. Ook had hij meer begeleiding willen hebben bij het invullen van de map na deelname aan de workshop.

Na de groepsbijeenkomst is er een vervolgafspraak met een consulent gepland waarvoor hij allerlei kopieën en voorrekenwerk moest regelen. Vanwege een begrafenis heeft Ad-Joost zich toen afgemeld voor deze afspraak. Sindsdien heeft hij geen contact meer gehad met iemand van schuldhulpverlening. Ad-Joost vindt het jammer dat hij er tussendoor is geglipt en dat er geen controle heeft plaatsgevonden waarom hij niet is komen opdagen. Volgens Ad-Joost moet de schuldhulpverlening klanten blijven monitoren, ook wanneer zij uitvallen. Hij voelt zich nu in de steek gelaten door schuldhulpverlening. Ad-Joost wordt nu geholpen door zijn moeder bij zijn financiële administratie totdat zijn problemen zijn verholpen. Indien een SHV-medewerker hem zou bellen of mailen voor een nieuwe afspraak, dan zou hij wel op gesprek gaan. Zelf contact opnemen met schuldhulpverlening vindt Ad-Joost lastig, niet alleen omdat zij moeilijk bereikbaar zijn maar ook vanwege zijn angststoornissen.

4.2.6 Overwegend positief over workshops/cursussen

Na het intakegesprek worden schuldenaren uitgenodigd om deel te nemen aan de workshop ‘Administratie sorteren’ en de cursus ‘Weet wat je besteedt’. Op basis van de telefonische enquête en verdiepende interviews ontstaat het beeld dat klanten overwegend positief hierover zijn. Enkele schuldenaren in de aanmeldings-/intakefase geven aan dat zij de gevolgde workshops nuttig vonden; een andere schuldenaar vond de begeleiders bij de workshop behulpzaam. Respondenten van de enquête en een enkele geïnterviewde zeggen onder meer het volgende:

145 De naam is gefingeerd uit privacyoverwegingen.

"Ik vond de workshop goed. Je krijgt er goede uitleg. Ik heb geleerd welke brieven ik wel en niet kan weggooien."

"Ik vond de workshop 'Administratie sorteren' goed en stimulerend om zelf post te gaan openen."

"Ik ben heel positief over de workshop. De trainer was goed en het lotgenotencontact vond ik prettig. Ik ben hierdoor bewuster met geld omgegaan."

"Ik ben heel tevreden over de cursus 'weet wat je besteedt'. Hierdoor heb ik ingezien dat de financiële situatie van andere schuldenaren nog veel nijpender was dan die van mij. Dankzij de workshop heb ik ook mijn ervaringen kunnen delen met anderen."

Sommige klanten zijn minder positief over de workshops/cursussen. Eén van de geënquêteerden geeft aan dat hij weinig had aan de informatie die hij kreeg. Een aantal respondenten in de enquête geeft aan dat het niveau van de workshops voor henzelf goed is, maar dat zij vrezen dat het voor andere deelnemers te moeilijk is en dat die meer persoonlijke begeleiding nodig hebben.
Een paar respondenten geeft in de enquête aan dat zij zelf meer ondersteuning hadden gewenst bij het sorteren van de eigen administratie. Een van hen gaf in een verdiepend gesprek aan dat later in het traject bleek dat zij fouten had gemaakt bij het maken van de berekeningen. Deze respondent had verwacht dat dit bij de workshop ondervangen zou zijn. Uiteindelijk kon zij toch zonder vertraging door; de schuldregelaar heeft de berekening gecorrigeerd. Een andere respondent verwoordt zijn behoefte aan meer begeleiding als volgt:

"Ik had meer begeleiding willen krijgen bij het sorteren van mijn administratie voor de map. Wat moet je er allemaal in doen, wat moet je optellen, et cetera. Ik snap dat ze mensen dit zoveel mogelijk zelfstandig willen laten doen, maar je ziet door de bomen het bos niet meer".

4.2.7 In beperkte mate onvrede over de duur

Twee respondenten in de aanmeldings-/intakefase gaven in de enquête aan dat zij het lang vinden duren voordat zij daadwerkelijk schuldhulpverlening krijgen. De andere enquêterespondenten en geïnterviewden laten zich niet expliciet uit over de duur van de aanmeldings-/intakefase.

4.2.8 Samenvattend

Schuldenaren in de aanmeldings-/intakefase zijn over het algemeen redelijk tevreden over de schuldhulpverlening in Den Haag. Verschillende klanten in deze fase hebben al enig resultaat van de schuldhulpverlening ervaren, zoals minder stress, een betere financiële administratie en beter weten wat en waar iets te kopen. Ondanks de tevredenheid zijn enkele klanten kritisch over bepaalde aspecten van de schuldhulpverlening in deze fase, bijvoorbeeld over de mate van begeleiding bij het sorteren van de eigen administratie, de informatievoorziening en de omgang/bejegening.

4.3 Ervaringen fase opzetten schuldregeling

4.3.1 Hoge verwachtingen en al meerdere positieve resultaten

De klanten die in de fase zitten waarin een schuldregeling wordt opgezet, hebben vaak hoge verwachtingen van de schuldhulpverlening. Twee op de drie enquêterespondenten in deze fase vinden de schuldhulpverlening een succes wanneer al hun schulden verdwijnen. Ook zien meerdere schuldenaren het in deze fase als succes wanneer de schuldhulpverlening zorgt voor minder stress. Bij veel klanten in deze fase heeft de schuldhulpverlening al enig resultaat opgeleverd: circa de helft van de geënquêteerden ervaart minder stress en meerdere klanten hebben een betere financiële administratie en/of niet meer met deurwaarders te maken.

4.3.2 Zowel tevredenheid als ontevredenheid over de informatievoorziening

Klanten krijgen in de fase 'opzetten schuldregeling' in beginsel informatie over hoe het voorstel voor een minnelijke schuldregeling eruit ziet, hoe de medewerker de verschillende schuldeisers gaat benaderen, en de mogelijke duur totdat alle schuldeisers al dan niet akkoord zijn gegaan (zie ook hoofdstuk 2).

Over de informatievoorziening in deze fase bestaat zowel tevredenheid als ontevredenheid onder respondenten van de telefonische enquête en geïnterviewden, zo blijkt uit het volgende:

"Ik had na circa vier weken de eerste keer contact met een consulent van de schuldhulpverlening. Deze persoon heeft me goed geïnformeerd over alles, heeft een voorstel voor een schuldregeling richting schuldeisers opgesteld, en heeft een budgetbeheerder aangevraagd voor me. Ik heb de contacten met de consulent als erg goed ervaren. Ik heb veel nuttige info van hem gekregen.

"Als ik met vragen bij mijn consulent kom, dan krijg ik snel antwoord."

"Je mag geen nieuwe schulden krijgen, maar doordat zowel de schuldhulpverlening als de schuldeisers termijnen stellen, is het moeilijk om te weten waar je goed aan doet. Dit creëert een cirkel van onzekerheid. Ik krijg nu te maken met beslaglegging. Daar moet mijn consulent eigenlijk iets aan doen, maar ik krijg hem niet te pakken. Als ik het dan zelf op wil lossen, en er geld in wil steken, waardoor ik misschien een nieuwe schuld creëer, dan word ik waarschijnlijk uit het traject gegooid. Wat moet ik dan doen? De schuldhulpverlening verbiedt me bepaalde dingen te doen, terwijl de schuldeisers wel geld van me verwachten."

"Het plan van aanpak dat de consulent had opgesteld, klopte helemaal niet. De verkeerde gegevens waren gebruikt."

"Het gegeven advies sloot niet aan op de praktijk. Ik had het advies gekregen om schuldeisers niet te betalen, maar ondertussen breken ze wel de deur open. En doordat het dan langzaam gaat bij de schuldhulpverlening, blijven de problemen zich maar opstapelen."

4.3.3 Positieve én negatieve geluiden over omgang/bejegening

Klanten in de fase 'opzetten schuldregeling' hebben te maken met verschillende medewerkers van de schuldhulpverlening: een consulent die een voorstel voor de schuldregeling opstelt en het contact onderhoudt met de schuldeisers, een budgetbeheerder en een financiële coach (zie ook hoofdstuk 2).

Over de omgang/bejegening bestaan zowel positieve als negatieve geluiden onder klanten. Enkele enquêterespondenten en geïnterviewden geven het volgende aan:

"Medewerkers gaan respectvol met je om en luisteren goed naar je."

"De medewerker heeft een onvriendelijke houding en heeft ongepaste uitspraken gedaan over dat ik misschien over een tijdje geen werk meer heb."

"Het lijken wel inhuurkrachten daar. Je wordt op een onmenselijke manier behandeld. Ze werken een checklijst af."

4.3.4 Overwegend negatief over de bereikbaarheid van medewerkers

Klanten in deze fase zijn overwegend negatief over de bereikbaarheid van medewerkers: deze zijn slecht bereikbaar en terugbelverzoeken werken niet goed. Geënquêteerden en geïnterviewden zeggen onder meer het volgende:

"Mijn consulent was moeilijk te bereiken. Ik werd van het kastje naar de muur gestuurd, waardoor ik met meerdere mensen heb gesproken. Ik had eigenlijk een deadline met mijn consulent, maar kon haar dus niet bereiken en kreeg geen antwoord terug."

"De terugbelverzoeken werken niet naar behoren. Je zou binnen 24 uur worden teruggebeld maar dat gebeurt niet. Ook word je continu doorverwezen naar iemand anders, wat onhandig is."

"De bereikbaarheid van mijn consulent kan beter. Het kost me soms wel een uur om via het algemene nummer in contact te komen met mijn consulent. De terugbelverzoeken werken echter prima."

"Ik had het bericht gekregen dat ik een persoonlijke afspraak zou krijgen met mijn budgetbeheerder. Deze afspraak heeft echter nooit plaatsgevonden. Ik heb wel 7-8 keer een terugbelverzoek achtergelaten, maar ben nooit teruggebeld. Ik begrijp wel dat je een budgetbeheerder misschien niet meteen aan de lijn krijgt, maar ik vind het wel storend dat ik nooit ben teruggebeld. Uiteindelijk heb ik mijn budgetbeheerder één keer gesproken na een halfjaar."

Wat opvalt, is dat de ervaringen met de bereikbaarheid kunnen verschillen per type medewerker van de schuldhulpverlening. Vooral de contacten met budgetbeheer springen in het oog.[146] In principe loopt het contact tussen klanten en medewerkers via een klantcontactcentrum. Van hieruit kunnen eenvoudige vragen direct beantwoord worden. In de (groeps)gesprekken met medewerkers wordt aangegeven dat medewerkers van het klantcontactcentrum aan klanten vragen waarom zij precies bellen, voordat zij hen doorverwijzen naar een bepaalde medewerker (budgetbeheerder, consulent en dergelijke). Dit wordt gedaan om te kunnen bepalen of sprake is van een vraag, of deze direct beantwoord kan worden en/of naar welke medewerker doorverbonden moet worden. Zij (h)erkennen dat klanten het vaak als vervelend ervaren dat zij eerst hun verhaal bij iemand anders moeten doen. In het geval dat medewerkers van het klantcontactcentrum een vraag van een klant zelf niet kunnen beantwoorden – dit betreft de helft van de contactmomenten met klanten – dan wordt standaard een terugbelverzoek achtergelaten bij de betreffende medewerker. Opgemerkt wordt dat het voor medewerkers niet altijd mogelijk is klanten terug te bellen binnen 24 uur; dat is bijvoorbeeld het geval

146 De huidige afspraken met budgetbeheer zijn dat er alleen telefonisch contact is tussen medewerkers budgetbeheer en hun klanten.

wanneer een medewerker parttime werkt.
Sommige medewerkers van de schuldhulpverlening gaan ertoe over om klanten hun rechtstreekse nummer te geven. Anderen geven aan dat dit juist vanuit het perspectief van de klant geen goede keuze is: als de medewerker de telefoon niet kan opnemen, is er geen mogelijkheid voor hem of haar om op een later moment terug te bellen (nummer onbekend); ook kan de telefoon niet worden doorgeschakeld naar het algemene nummer. In het groepsgesprek met medewerkers wordt opgemerkt dat de terugbelverzoeken bestaan om 'misbruik' van persoonlijke telefoonnummers van medewerkers te voorkomen. In de interviews met medewerkers van de schuldhulpverlening wordt verder opgemerkt dat de terugbelverzoeken van klanten worden gemonitord, waardoor de medewerker wordt gewaarschuwd als er nog niet aan een terugbelverzoek is voldaan. Dat de terugbelverzoeken niet altijd een oplossing zijn, blijkt uit opmerkingen van een aantal klanten. Als zij aan het werk zijn, is het voor hen niet altijd makkelijk of zelfs onmogelijk (bijvoorbeeld als iemand met machines werkt) de telefoon op te nemen. Daardoor kunnen de terugbelverzoeken zich opstapelen.

4.3.5 Aanleveren informatie

Klanten moeten bij het opzetten van een schuldregeling veel informatie (tijdig) aanleveren. Dit gaat niet iedereen goed af. Anderen worden daarbij ondersteund door een maatschappelijke organisatie. Een paar geïnterviewden zeggen hierover:

"Ik heb hulp gekregen van mijn begeleider bij een zorgorganisatie.[147] Ik heb nog steeds niet alle documenten aangeleverd, zoals bankafschriften van de afgelopen drie maanden en informatie over de huurtoeslag (…) ik voel me onder druk gezet om documenten binnen een korte termijn aan te leveren".

"Ik vind dat wel erg streng wordt gedaan wat betreft aanleveren van de vereiste papieren. Ik moest bij mijn schuldeisers de meest recente papieren opvragen. Dat kost heel veel tijd. Omdat ik blijkbaar niet alles had ingeleverd moest ik nog een keer bij alle schuldeisers nieuwe papieren opvragen".

Klanten waarbij het opzetten van een schuldregeling niet is gelukt (zie voor meer informatie over hun ervaringen paragraaf 4.5), geven soms ook aan dat zij afhankelijk zijn van de snelheid waarmee hun schuldeisers reageren. Een geënquêteerde zegt: *"Omdat een aantal instanties de gegevens pas weken later opstuurde, was het voor mij te laat en moet ik een half jaar wachten voordat ik me weer kan aanmelden".* Deze klant vindt dit veel te rigoureus en is van mening dat de menselijke maat verdwenen is.

Een paar geënquêteerden en geïnterviewden melden dat zij hun stukken tijdig hadden aangeleverd maar dat deze niet zijn geregistreerd of dat ze zijn kwijtgeraakt door medewerkers van de schuldhulpverlening. Een geïnterviewde die inmiddels in een minnelijk traject zit (en in het algemeen zeer tevreden is over de dienstverlening), vertelt dat er tot drie keer toe stukken zijn kwijtgeraakt.

4.3.6 Lange duur tot schuldeisers akkoord gaan

In de fase 'opzetten schuldregeling' stelt een medewerker van de schuldhulpverlening een voorstel voor een minnelijke schuldregeling richting de betreffende schuldeisers van een klant op. Er gaat vaak een poos overheen voordat alle schuldeisers al dan niet akkoord gaan met een voorstel voor een minnelijke schuldregeling. Soms duurt dit een paar maanden, maar het kan ook langer dan een jaar duren (zie ook hoofdstuk 2).

147 De zorgorganisatie biedt tijdelijke zorg aan mensen en gezinnen met flinke psychische problemen, die verminderd zelfredzaam zijn en daardoor dreigen uit te vallen.

Binnen deze fase blijken meerdere enquêterespondenten en geïnterviewden minder tevreden te zijn over de lange duur voordat alle schuldeisers al dan niet akkoord zijn gegaan met het schuldregelingsvoorstel. Zij geven bijvoorbeeld het volgende aan:

"Het duurde elf maanden voordat er iets gebeurde. Mijn schulden bleven oplopen en ik ben zelfs uit mijn huis gezet. Als er sneller was gehandeld, dan was dit niet gebeurd. Schuldeisers en deurwaarders toonden geen geduld."

"Het duurt achterlijk lang voordat ik word toegelaten tot een minnelijk traject, namelijk al anderhalf jaar. Maar je moet je er ook bij neerleggen dat het veel tijd kost voordat je schulden opgelost zijn."

"Het duurde allemaal erg lang. Mijn map heeft drie maanden bij de schuldhulpverlening gelegen zonder dat ze mijn schuldeisers hebben ingelicht".

"Ik durf eigenlijk niet meer goed te vragen hoe lang het gaat duren. Misschien hebben ze het me wel verteld maar ik ben nogal vergeetachtig. Wel houd ik een dossier bij zodat ik alles bij de hand heb."

Een paar geïnterviewde schuldenaren tonen enig begrip voor de lange duur. Een van hen was wel graag beter op de hoogte gehouden van haar traject:

"Ik snap dat de lange duur afhangt van de schuldeisers. In het eerste gesprek met mijn consulent werd aangegeven dat het een half jaar zou duren. Na elf maanden heb ik zelf maar eens contact opgenomen over de stand van zaken. Toen kreeg ik te horen dat een schuldeiser niet akkoord ging. Ik had het prettig gevonden als ik meer info over de stand van zaken had ontvangen, desnoods per mail bij elke nieuwe ontwikkeling. Het voelt nu alsof ik zelf de hele tijd achter de stand van zaken aan moet zitten."

"Ik ben niet ontevreden over de duur. Het duurt lang maar daar mag je niet over klagen; het duurt nou eenmaal lang om schuldeisers aan te schrijven en op hun reactie te wachten."

Niet alle klanten zijn overigens ontevreden over de duur van de fase 'opzetten schuldregeling'. Zo zijn twee geënquêteerden in deze fase van mening dat het allemaal vrij snel is gegaan.

In de (groeps)gesprekken met medewerkers wordt aangegeven dat de lange duur van het wachten op een akkoord van schuldeisers en het niet weten waar men aan toe is, voor onzekerheid en onrust bij klanten kan zorgen. Een paar medewerkers geeft aan dat het zinvol kan zijn wanneer klanten vaker op de hoogte worden gesteld dat de schuldhulpverleningsorganisatie nog altijd bezig is met hun zaak. Een andere medewerker merkt echter op dat het geen zin heeft om klanten er continu van op de hoogte te stellen als een schuldeiser akkoord gaat. Het risico bestaat dan namelijk nog steeds dat de schuldregeling niet doorgaat wanneer andere schuldeisers niet akkoord gaan.

4.3.7 Samenvattend

Onder klanten in de fase waarin een schuldregeling wordt opgezet, bestaat zowel tevredenheid als ontevredenheid over de schuldhulpverlening. Hoewel klanten zich over de informatievoorziening en omgang/bejegening zowel positief als negatief uitlaten, bestaan er over de bereikbaarheid en

de duur van de fase overwegend kritische geluiden. In praktijk zijn sommige medewerkers wel rechtstreeks bereikbaar (in plaats van via het klantcontactcentrum). Sommige medewerkers geven hun rechtstreekse nummer aan de schuldenaar om makkelijker bereikbaar te zijn voor de schuldenaar of om aan de 24-uur terugbel limiet te kunnen voldoen. Ondanks de gemengde ervaringen met de schuldhulpverlening in deze fase, heeft de schuldhulpverlening bij veel klanten al tot positieve resultaten geleid: minder stress, een betere financiële administratie en/of geen deurwaarders meer.

Casus klant opzetten schuldregeling: Ahmar[148]
Ahmar (44 jaar) had in het najaar van 2013 voor de eerste keer contact met de gemeentelijke schuldhulpverlening in Den Haag. De medewerker met wie hij het intakegesprek voerde, was ook de persoon die een voorstel opstelde voor een schuldregeling en de schuldeisers aanschreef. Ahmar is erg positief over deze medewerker. Een enkele keer heeft hij te maken gehad met een vervanger, over wie hij erg ontevreden was omdat zij hem verkeerd bejegende; ze deed volgens Ahmar te luchtig over zijn scheiding in het verleden.

Ahmar moest documenten aan zijn consulent aanleveren, waarvoor hij hulp had gekregen van zijn begeleider van een zorgorganisatie gericht op mensen met psychische problemen. Hij heeft nog steeds niet alle vereiste documenten aangeleverd. Van zijn begeleider van de zorginstantie heeft Ahmar het advies gekregen om een bewindvoerder te nemen. Hij heeft de schuldhulpverlening in Den Haag niet verteld dat hij begeleiding krijgt van een zorginstantie.

De duur van het opzetten van de schuldregeling vormt geen enkel probleem voor Ahmar. Hij is heel positief over het feit dat zijn zaak in behandeling wordt genomen en dat schuldeisers worden aangeschreven. Ook is hij positief over de bejegening en informatievoorziening door zijn consulent. Hij voelt zich wel onder druk gezet om documenten binnen een korte termijn aan te leveren, omdat hij niet weet hoe hij dat moet doen.

4.4 Ervaringen fase uitvoeren schuldregeling

4.4.1 Hoge verwachtingen en veel positieve resultaten

Klanten in een minnelijk traject hebben veelal hoge verwachtingen van de schuldhulpverlening. Driekwart van de geënquêteerden in deze fase ziet de schuldhulpverlening als een succes wanneer zij hierdoor schuldenvrij geraken. Ook zien veel klanten in deze fase de schuldhulpverlening als een succes wanneer dit leidt tot meer kennis om nieuwe schulden te voorkomen. Bij veel geënquêteerden heeft de schuldhulpverlening ook al positieve resultaten: meer dan de helft van de respondenten ervaart minder stress en veel klanten hebben inmiddels al minder schulden, geen problemen meer met deurwaarders en meer kennis ter voorkoming van nieuwe schulden. De meerderheid van de respondenten had op dit moment geen groter resultaat van de schuldhulpverlening verwacht.

4.4.2 Gemengde ervaringen met de informatievoorziening

In de fase voorafgaande aan het minnelijk traject worden schuldenaren in beginsel geïnformeerd over hoe de fase van het minnelijk traject er precies uitziet en met welke medewerkers van de schuldhulpverlening zij te maken krijgen (zie ook hoofdstuk 2).

Net als in de eerdere fasen bestaat er zowel tevredenheid als ontevredenheid over de informatie-voorziening. Schuldenaren zeggen in de enquête en interviews onder meer het volgende:

148 De naam is gefingeerd uit privacyoverwegingen.

"Ze houden je ieder jaar op de hoogte en als je vragen hebt, kan je bij hen terecht."

"Ik heb duidelijke informatie gekregen, ook al zijn er daarna toch nog veel vragen. Medewerkers van de schuldhulpverlening hebben heel duidelijk aangegeven wat van mij verwacht wordt. Ik vind bepaalde zaken soms nog onduidelijk, bijvoorbeeld wat je wel of niet mag houden van toeslagen en kinderbijslag. Misschien heb ik die informatie ooit wel eens van een medewerker gekregen, maar het zou fijn zijn om zulk soort informatie nog ergens terug te kunnen vinden."

"Ik heb er in principe geen problemen mee dat ik zo vaak met andere medewerkers te maken heb gehad. Wel is dit soms verwarrend voor me. Het is voor mij niet helemaal duidelijk bij welke medewerker ik terecht kan bij bepaalde vragen."

"Ik mis een overzicht van de situatie hoe ik er nu voor sta: welk deel van de schulden is al betaald en wat staat er nog open?"

"Ik had graag aan het begin van mijn minnelijk traject of net daarvoor meer informatie willen krijgen over hoe het traject er de komende tijd uit zou zien, met welke medewerkers ik te maken zou krijgen en wat hun rol was, en wat de precieze regels zijn. Ik kreeg pas een jaar na de start van mijn traject meer inzicht hierin."

Uit het bovenstaande kader blijkt dat bij een deel van de klanten behoefte bestaat aan meer informatie dan zij nu ontvangen. In het groepsgesprek met medewerkers wordt aangegeven dat extra informatie via een 'plattegrond' van het schuldhulpverleningsaanbod voor schuldenaren nuttig kan zijn, met name wanneer een klant in een overgangssituatie van de ene naar de andere fase van zijn traject zit. Via zo'n plattegrond kan worden aangegeven met welke verschillende producten/diensten en medewerkers klanten te maken (kunnen) krijgen in de betreffende fase van het traject.

4.4.3 Gemengde ervaringen met de omgang/bejegening

Net als in de eerdere fasen van het schuldhulpverleningstraject laat een deel van de klanten in een minnelijk traject zich positief uit over de omgang/ bejegening, en is een ander deel minder positief hierover.

Over de omgang/bejegening zeggen geënquêteerden en geïnterviewden onder meer het volgende:

"De consulent was altijd heel erg behulpzaam bij problemen en beantwoordde mijn vragen."

"Ik ben blij met de directe en persoonlijke hulp die je krijgt."

"Het zijn aardige mensen. Wel is de ene medewerker beter, behulpzamer en vriendelijker dan de andere."

"Ik kreeg geen nette antwoorden op mijn vragen en werd niet netjes behandeld."

"Als je advies wil, dan duurt dat te lang en wordt je uiteindelijk op de vingers getikt."

4.4.4 Tevredenheid én ontevredenheid over bereikbaarheid van medewerkers

Over de bereikbaarheid van medewerkers bestaat onder klanten in deze fase zowel tevredenheid als ontevredenheid, zo blijkt uit de volgende citaten van geënquêteerden en geïnterviewden:

"De bereikbaarheid van medewerkers verloopt prima, ook wanneer dat per mail is. Wel vind ik het jammer dat ik niet beschik over een direct e-mailadres van mijn financiële coach."

"Mijn consulent belt me vrij snel terug als ik hem bel."

"Het contact was slecht. Ik moest naar een algemeen nummer bellen en kon niet direct de coach bellen. Hoe omgegaan wordt met terugbelverzoeken was soms chaotisch: ze belden soms terug zonder te weten waarom."

"Het terugbelverzoek verloopt slecht. Ze bellen niet altijd terug."

"De communicatie met schuldhulpverlening is bijzonder slecht. Je moet een algemeen nummer bellen, wat onhandig is. Bij terugbelverzoeken bellen ze veel te laat terug."

4.4.5 Kritisch over budgetbeheer, gemengde ervaringen met financiële coach

Vanaf de fase dat klanten in een minnelijk traject komen, krijgen zij te maken krijgen met budgetbeheer en met een financieel coach, die hem of haar ondersteunt op financieel-administratief terrein (zie hoofdstuk 2). In de interviews werd niet altijd duidelijk of bepaalde opmerkingen betrekking hadden op de medewerker van budgetbeheer of de financieel coach.

Over het budgetbeheer bestaat bij sommige klanten in een minnelijk traject ontevredenheid. Respondenten geven het volgende aan:

"Ik ben minder positief over mijn budgetbeheerder. Deze maakt wel eens fouten. Zij gaf wel eens aan dat ik niet voldaan had aan een periodieke schuldaflossing richting een zorgverzekeraar, terwijl dat wel het geval was. Ook heb ik wel eens een kopie van mijn huurcontract bij de balie van de schuldhulpverlening moeten brengen, maar die is later kwijtgeraakt binnen de organisatie. Sindsdien scan ik de benodigde documenten in en mail ik deze naar de budgetbeheerder. Hierdoor worden fouten in de administratie bij de schuldhulpverlening voorkomen en hoef ik bovendien niet meer te reizen."

"Het betalen van de schulden via de schuldhulpverlening gaat geregeld mis. Het is zes keer goed gegaan met het storten van mijn geld, maar zes keer ook niet."

"Zodra je start met budgetbeheer, worden de huur en gas, water en licht niet betaald voor de eerste maand. We zitten nu met een achterstand van de huur en hebben te maken gehad met een dreiging van uithuisplaatsing."

Over de financieel coach bestaat zowel tevredenheid als ontevredenheid bij geënquêteerden en geïnterviewden:

"Sinds de start van mijn traject heb ik contact met een financieel coach, die mij informeert over van alles en tips geeft. Met deze persoon heb ik ook face-to-face contact. Over deze medewerker ben ik zeer tevreden. Ik kan een open gesprek met deze medewerker voeren, de coach gaat op een goede manier met mij om, en ik krijg goede tips."

"Er bestond gedoe over wat ik per maand binnen krijg. Vervolgens wil ik info via andere kanalen en dan voelt mijn coach zich aangevallen. Zij keert zich tegen mij zodra ik dus andere hulp/voorlichting zoek. Ik zou een toon hebben aangeslagen, die ik zelf niet kan ontdekken, maar waardoor zij zich aangevallen zou voelen. Zodra ik kennis van zaken toon, wordt dat eigenlijk als negatief ervaren."

Een geïnterviewde schuldhulpverleningsmedewerker geeft aan dat het voor klanten verwarrend kan zijn met welke vraag over financiën zij nou bij wie terecht moeten: bij de financieel coach of de budgetbeheerder.

4.4.6 Negatieve ervaringen met regels schuldhulpverlening

Schuldenaren zijn verplicht om zich aan bepaalde regels te houden indien zij in een minnelijk traject willen komen en blijven (zie ook hoofdstuk 2). Een van de enquêterespondenten in de klantgroep 'minnelijk traject' klaagt over de dreigementen dat het traject wordt beëindigd als hij bepaalde dingen wel/niet doet. Ook een andere geënquêteerde is minder positief over de strenge regels:

"Het traject kan snel beëindigd worden als ik bijvoorbeeld een beetje te laat ben met het beantwoorden van vragen of het inleveren van formulieren. Dit is beangstigend, vooral omdat ik een drukke baan heb en niet altijd alles op orde kan hebben."

4.4.7 Samenvattend

Klanten in een minnelijk traject zijn over het geheel genomen tevreden over de schuldhulpverlening. De schuldhulpverlening heeft bij velen al geleid tot minder stress en schulden, geen problemen meer met deurwaarders en/of tot kennis om nieuwe schulden te voorkomen. De tevredenheid blijkt ook uit de bevinding dat de meeste respondenten in deze fase geen groter resultaat van de schuldhulpverlening hadden verwacht. Ondanks deze tevredenheid bestaan er ook minder positieve geluiden, namelijk over de informatievoorziening, de omgang/bejegening en bereikbaarheid van medewerkers. Over het budgetbeheer zijn sommige klanten ook minder positief.

Casus klant minnelijk traject: Koos[149]

Koos (53 jaar) heeft sinds eind 2010 contact met de schuldhulpverlening in Den Haag. Na een intakegesprek heeft hij een vervolggesprek gevoerd met een consulent die een voorstel opstelde voor een minnelijke schuldregeling. Over de gesprekken met deze medewerkers, met wie face-to-facecontact bestond, is Koos erg positief. Er werd duidelijk uitgelegd hoe een eventueel traject eruit zou zien en wat er van hem verwacht werd.

In eerste instantie ging het minnelijk traject niet van start omdat een van de schuldeisers niet akkoord ging met het voorstel voor de schuldregeling. In diezelfde periode werd bij Koos kanker geconstateerd. Zijn ziekte heeft ertoe geleid dat die schuldeiser toch akkoord ging. In 2011 is zijn minnelijk traject van start gegaan. Dit traject is in februari 2014 afgerond, met als resultaat dat Koos nu schuldenvrij is. De schuldhulpverlening heeft bij hem ook geleid tot een verbetering in zijn omgang met geld.

Koos is over het algemeen zeer tevreden over de schuldhulpverlening die hij heeft gekregen. Hij is van mening dat medewerkers goed bereikbaar zijn en dat de ontvangen informatie duidelijk is.

149 De naam is gefingeerd uit privacyoverwegingen.

Koos is het meest positief over zijn financiële coach met wie hij een aantal keer contact heeft gehad gedurende zijn traject. Hoewel er alleen sprake was van telefonisch contact met deze medewerker, vond hij de verkregen informatie zeer nuttig, werd duidelijk aangegeven wat wel/niet kan en was er sprake van een open gesprek. Dankzij zijn financiële coach heeft Koos beter om leren gaan met geld.

De enige opmerking die Koos heeft, heeft betrekking op de beginfase van de schuldhulpverlening. Het is toen een aantal keer voorgekomen dat hij aangeleverde informatie/betaalde acceptgiro's inleverde bij een medewerker van de schuldhulpverlening die vervolgens vergat om deze in te scannen. Het gevolg daarvan was dat Koos enkele keren te horen kreeg dat hij bepaalde documenten niet had aangeleverd terwijl hij alles op tijd aanleverde.

4.5 Ervaringen klanten geen traject

Bij een deel van de door ons geënquêteerde en geïnterviewde klanten is een minnelijk traject niet doorgegaan omdat een of meer schuldeisers niet akkoord zijn gegaan met het schuldregelingsvoorstel. Sommige respondenten waren ten tijde van de enquête/het interview nog maar kort geleden op de hoogte gesteld van het feit dat een minnelijk traject niet doorging. Zij waren in afwachting van hoe het nu verder moest met hun schulden. Andere respondenten waren inmiddels toegelaten tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) of waren in afwachting van een besluit van de rechter om toegelaten te worden. De groep klanten zonder traject bestaat tot slot ook uit klanten van wie het minnelijk traject op een later moment is stopgezet, omdat zij zich niet aan alle schuldhulpverleningsregels hielden.

4.5.1 Ondanks geen traject toch nog enige positieve resultaten

Veel klanten bij wie het opzetten van een schuldregeling niet gelukt is, hadden verwacht/gehoopt dat de schuldhulpverlening ervoor zou zorgen dat zij schuldenvrij zouden geraken, zo blijkt uit de telefonische enquête. Ondanks het feit dat het opzetten van een schuldregeling niet gelukt is, noemen meerdere geënquêteerden in deze klantgroep toch nog positieve resultaten van de schuldhulpverlening: zij hebben hun financiële administratie beter op orde, hebben kennis gekregen over hoe zij nieuwe schulden kunnen voorkomen en/of hebben minder schulden.

4.5.2 Negatieve ervaringen met de informatievoorziening

Enkele enquêterespondenten klagen over de informatie die zij van medewerkers van de schuldhulpverlening hebben gekregen. Zij geven aan dat zij daardoor niet in aanmerking kwamen voor een minnelijk traject:

"Ik had niet alle vereiste papieren in mijn map, een stagiair heeft me verkeerd voorgelicht. Nu moet ik zes maanden wachten voordat ik weer een aanvraag voor schuldhulpverlening kan doen."

"De schuldsanering is stopgezet omdat ik niet alle formulieren had opgestuurd waarnaar gevraagd was."

"De communicatie verliep niet helemaal goed. Daardoor heb ik een brief ontvangen dat ik afspraken niet nakom met als gevolg dat ik niet kan deelnemen aan het traject. Mijn begeleider heeft een bezwaarschrift hiertegen ingediend."

De negatieve ervaringen met de informatievoorziening hebben ook betrekking op onzekerheid over hoe het nu verder gaat met hun schuldenproblematiek. Geënquêteerden zeggen het volgende:

"Ik heb op dit moment geen idee hoeveel schulden ik nog open heb staan en hoeveel al afbetaald is. Ik weet niet hoe ik nu verder moet gaan op eigen houtje."

"Ik heb drie weken geleden een consulente gevraagd hoe het verder moet nu er geen traject gaat komen. Ik heb hierover nog steeds niets over gehoord."

4.5.3 Overwegend ontevreden over de bereikbaarheid van medewerkers

De ervaringen met de bereikbaarheid van de medewerkers zijn vrijwel identiek als die zijn opgetekend bij klanten waarbij een minnelijk traject wordt of is opgezet (zie paragrafen 4.3 en 4.4).

Casus klant geen traject: Veronique

Veronique (27 jaar) heeft in 2010 al eens contact opgenomen met de schuldhulp¬verlening in Den Haag. Vanwege psychische problemen heeft zij destijds niet de door schulphulpverlening gevraagde documenten aangeleverd en is zij ook niet naar afspraken gegaan. Haar psychische problemen hebben ervoor gezorgd dat zij eind 2013 bij een zorginstelling terecht is gekomen. Deze instelling verplichtte Veronique contractueel dat zij aan haar schulden ging werken. Sinds januari 2014 is zij om die reden wederom in contact gekomen met de schuldhulpverlening. Samen met een begeleider van de zorginstelling heeft Veronique een overzicht van haar schulden gemaakt.

Veronique heeft het intakegesprek gevoerd met een medewerker die uiteindelijk ook haar consulent zou zijn. Ze vond dat ze een goed gesprek met deze medewerker heeft gevoerd. Die persoon legde contact met de schuldeisers en stelde een voorstel voor de schuldregeling op. In totaal heeft Veronique 5-6 keer persoonlijk contact en nog een paar keer telefonisch contact gehad met de consulent. Ze vindt het positief dat de consulent streng is wat betreft afspraken. Het is goed om 'een schop onder je kont te krijgen' om bepaalde informatie aan te leveren. Volgens Veronique is haar consulent duidelijk over gemaakte afspraken en de gevolgen van het niet nakomen van die afspraken. Ze heeft altijd met dezelfde consulent te maken gehad, en waardeert dat positief. Hoewel Veronique haar consulent niet direct aan de lijn kan krijgen en een terugbelverzoek moet achterlaten, verloopt dit in de praktijk altijd prima; ze wordt binnen twee dagen teruggebeld.

Een jaar na het eerste contact met schuldhulpverlening heeft Veronique gehoord dat niet alle schuldeisers akkoord gingen met het schuldregelingsvoorstel. Ze had verwacht dat ze na zes maanden wel zou weten wat de stand van zaken van haar traject was; ze had niet gedacht dat het uiteindelijk een jaar zou duren. Nu heeft ze nog dezelfde onrust en onzekerheid over haar schulden als voordat ze met schuldhulpverlening contact opnam. Veronique heeft onlangs een brief ontvangen waarin staat dat schuldeisers niet allemaal akkoord zijn gegaan. Ze moet nu allerlei papieren overleggen, onder meer van de Belastingdienst. Deze moeten naar haar consulent worden gestuurd die de Wsnp-aanvraag voor haar regelt.

Veronique snapt dat de lange duur afhangt van het al dan niet akkoord gaan van schuldeisers. In het eerste gesprek met haar consulent werd echter aangegeven dat het een half jaar zou duren. Na elf maanden heeft ze zelf maar eens contact opgenomen over de stand van zaken. Veronique vindt

het frustrerend dat zij zelf slecht geïnformeerd wordt, terwijl zij zelf wel allerlei informatie binnen zeer korte termijn moet toesturen aan de schuldhulpverlening. Meer informatie over de stand van zaken van het traject was wenselijk geweest, ook via de mail.

4.5.4 Negatieve ervaringen met regels schuldhulpverlening

Enkele klanten zonder traject hebben moeite met de voorwaarden die zijn gesteld aan deelname aan een schuldregeling. Hierdoor kon een aantal geënquêteerden geen minnelijk traject opstarten of is hen verteld dat bepaalde regels ervoor zorgden dat zij niet in een minnelijk traject konden komen of dat het traject tussentijds is stopgezet.

"Ik kwam erachter dat mijn vrouw ook iets moest ondertekenen, terwijl zij niets met mijn schulden te maken heeft. Ik heb moeite met het regelen van een registratie van voorwaarden tussen mijn vrouw en mij. Hiervoor heb ik tijd gevraagd bij de schuldhulpverlening. Er was toen een mondelinge toezegging gedaan door de schuldhulpverlening dat ze het intern zouden overleggen en mij binnen 24 uur zouden terugbellen indien het niet kon worden uitgesteld. Dat is niet gebeurd maar twee weken later kreeg ik toch een brief dat ze het traject niet konden toezeggen omdat niet alles klopte."

"Voor studenten is het erg moeilijk om bij de schuldhulpverlening binnen te komen. Ik ben alleenstaande moeder en studeer, en kan daardoor niet werken. Daarom kan ik niet in een traject komen."

"Je moet dingen aanleveren om in het traject te blijven en als je daar dan vervolgens vragen over hebt die niet beantwoord worden, kan je dus niet inleveren wat nodig is en wordt je eruit gegooid. Terwijl je dus wel moeite doet het allemaal in orde te krijgen. Ik heb nu meer problemen dan voordat ik hier mee bezig was."

Tot slot ervaart een andere geënquêteerde te weinig maatwerk bij de uitvoering van de schuldhulpverlening:

"Ze houden geen rekening met mijn situatie en volgen gewoon een boekje. Als er maar iets niet klopt, dan lig je er meteen af. Je wordt ook niet doorverwezen. Ze zijn bij de gemeente ongevoelig voor persoonlijke omstandigheden. Bij de gemeente is het: regeltjes zijn regeltjes!"

4.5.5 Samenvattend

De respondenten in de klantgroep 'geen traject' zijn over het algemeen teleurgesteld dat zij niet in een minnelijk traject zijn gekomen. Klanten bij wie het minnelijk traject niet is doorgegaan of bij wie dit traject is stopgezet, laten zich overwegend negatief uit over de schuldhulpverlening. Zij zijn ontevreden over de informatievoorziening, de bereikbaarheid en/of de regels met betrekking tot de schuldhulpverlening. Ondanks het feit dat het opzetten van een schuldregeling niet gelukt is, noemen meerdere respondenten in deze klantgroep toch nog positieve resultaten van de schuldhulpverlening.

4.6 Ervaringen vrijwillige deelname aan cursussen

Van de geënquêteerde klanten die vrijwillig deel hebben genomen aan cursussen die de gemeente aanbiedt, heeft nagenoeg iedereen de cursus Weet wat je besteedt gevolgd. Ongeveer de helft heeft

de cursus Goed voor weinig gevolgd en/of enkele respondenten hebben de workshop Administratie sorteren gevolgd.

De meeste respondenten laten zich in de telefonische enquête positief uit over de gevolgde workshop/ cursus(sen). Zij geven onder meer het volgende aan:

"Ik vond de bewustwording van hoe om te gaan met geld en het opstellen van het jaaroverzicht wel belangrijk. Je merkt dat je geld overhoudt als je een beetje oplet. De coaches zijn bekwaam en vriendelijk."

"Ik heb geleerd om zelf een financieel overzicht te maken. Ook heb ik inzicht gekregen in wat ik besteed en waar mijn geld naartoe gaat. Dit was erg handig."

"Ik vond het positief dat je ook verhalen van anderen meekrijgt. Je steunt elkaar een beetje. Dan weet je ook dat je niet de enige bent met dit soort problemen."

"Ik heb heel veel tips gekregen tijdens de cursus. Met elke tip die je krijgt, kun je wat. Er zijn veel zaken genoemd waar je zelf net even niet aan denkt."

Verschillende respondenten noemen in de enquête ook positieve resultaten van de gevolgde workshop/cursus(sen). Genoemd wordt dat hun financiële administratie beter op orde is, dat zij meer kennis hebben van hoe nieuwe schulden te voorkomen, dat zij minder stress hebben en/of dat zij beter weten wat en waar iets te kopen.

Hoewel deze klantgroep overwegend positief is over de gevolgde workshop/ cursus(sen), zijn er ook minder tevreden respondenten. Zo geven enkele respondenten het volgende aan in de enquête:

"Er werd onvoldoende ingespeeld op de behoeftes van de deelnemers die in de schulden zitten. Het inlevingsvermogen van de trainer was niet echt goed."

"Ik vind de ordening van de financiële administratie nog steeds lastig. Het lukt me niet, waardoor ik het maar voor me uit blijf schuiven. Ik heb er meer hulp bij nodig."

"Ik vond het contact met de gemeente over de cursussen van de schuldhulpverlening minder goed. De medewerkers hebben te weinig kennis over wat er wordt aangeboden."

4.7 Hoe denken medewerkers over de ervaringen van klanten?

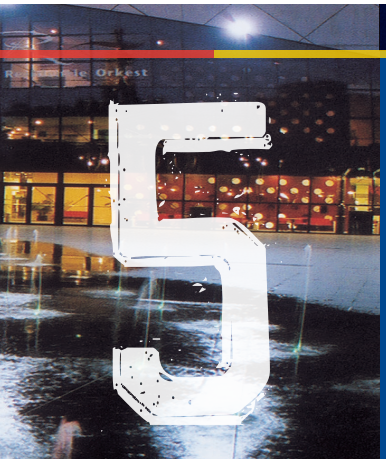
In het groepsgesprek met schuldhulpverleningsmedewerkers is gevraagd naar hun verwachtingen ten aanzien van de ervaringen van klanten met de schuldhulpverlening.

Medewerkers noemden over het algemeen hetzelfde type negatieve ervaringen van klanten als die door schuldenaren zelf zijn genoemd:

- de bereikbaarheid van medewerkers/de terugbelverzoeken waaraan niet op tijd wordt voldaan;
- de lange duur tot een (eventueel) akkoord van schuldeisers met een schuldregelingsvoorstel;
- de regels en voorwaarden van de schuldhulpverlening;
- de ingewikkelde informatie die schuldenaren ontvangen;
- de verplichting om documenten tijdig aan te leveren;
- niet weten waar men aan toe is;
- het gebrek aan persoonlijk contact met een consulent.

Medewerkers denken daarnaast ook dat veel klanten ontevreden zijn over de wisseling van contactpersonen waarmee zij te maken hebben. Dit is in de telefonische enquête en verdiepende interviews echter slechts een beperkt aantal keer genoemd.

Wat opviel tijdens het groepsgesprek, is dat medewerkers meenden dat klanten over weinig onderdelen van de schuldhulpverlening positief zijn. Eén van de medewerkers dacht dat klanten er tevreden over zijn dat zij steeds meer worden meegenomen in wat de schuldhulpverlening doet. Een andere medewerker dacht dat klanten zich positief uitlaten over de kwaliteit van de workshops/trainingen.



5 Klantervaringen schuldeisers

5.1 Inleiding

Wanneer een schuldenaar aan de gestelde voorwaarden van de schuldhulpverlening voldoet, stelt een medewerker een voorstel voor een minnelijke schuldregeling op. Dit voorstel wordt vervolgens naar de verschillende schuldeisers gestuurd waarmee een schuldenaar te maken heeft. Soms heeft een schuldenaar met slechts een paar schuldeisers te maken, maar het komt ook voor dat het om honderd schuldeisers gaat. De schuldhulpverleningsorganisatie in Den Haag heeft dan ook met een groot aantal verschillende typen schuldeisers te maken. Sommige schuldeisers zijn alleen actief op lokaal niveau, anderen zijn op regionaal of landelijk niveau actief.

Voor dit onderzoek is gesproken met achttien schuldeisers, waaronder een aantal zorgverzekeraars, enkele energieleveranciers, incassobureaus en verschillende andersoortige organisaties. In de interviews is onder meer gevraagd hoe vaak en wanneer schuldeisers akkoord gaan met voorstellen voor een minnelijke schuldregeling, welke positieve en negatieve ervaringen zij hebben met de Haagse schuldhulpverlening en hoe deze zich verhouden tot de (eventuele) ervaringen met andere schuldhulpverleningsorganisaties. Veel geïnterviewde schuldeisers hebben jaarlijks met circa duizend voorstellen voor een minnelijke schuldregeling van de gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisatie in Den Haag te maken.

In de interviews viel op dat medewerkers van bovenlokale schuldeisers minder goed uitspraken konden doen over de schuldhulpverlening in Den Haag. Oorzaak daarvan is dat de betreffende medewerker niet alleen met de Haagse schuldhulpverlening maar ook met andere (al dan niet gemeentelijke) schuldhulpverleningsorganisaties te maken heeft.

5.2 Afwegingen voorstellen minnelijke schuldregeling

De geïnterviewde schuldeisers geven aan dat zij met het grootste deel van de voorstellen voor een minnelijke schuldregeling akkoord gaan. Volgens sommige schuldeisers wordt zelfs vrijwel altijd akkoord gegaan. Verschillende respondenten geven aan dat dit samenhangt met het feit dat de schuldhulpverleningsorganisatie in Den Haag is aangesloten bij de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), de brancheorganisatie op het gebied van schuldhulpverlening en sociaal bankieren.

Genoemde redenen om niet akkoord te gaan, zijn:
- wanneer een schuldenaar zijn lopende facturen niet betaalt waardoor er nieuwe achterstanden ontstaan;
- wanneer een schuldenaar vaker in een schuldsituatie heeft gezeten en het traject destijds niet op een juiste manier is afgerond;
- wanneer een schuldenaar een jongere werkloze is;
- wanneer een schuldenaar een werkloze partner heeft.

Bij de twee laatstgenoemde redenen geldt dat schuldeisers er rekening mee houden dat deze schuldenaren in staat zijn om hun schulden te betalen zodra zij of hun partner een baan krijgen. Als aan de andere kant de verwachting is dat de betreffende persoon de komende drie jaar geen inkomsten zal ontvangen, dan gaat een geïnterviewde schuldeiser juist akkoord met een voorstel voor een schuldregeling. De reden daarvan is dat dit financieel dan ten minste nog een geldbedrag oplevert, wat niet het geval is indien een schuldenaar wordt toegelaten tot de Wsnp. Bij een Wsnp-traject blijft voor de schuldeiser nog minder over omdat de bewindsvoerder ook moet worden uitbetaald.

5.3 Ervaringen met schuldhulpverlening

5.3.1 Schuldeisers positief over dienstverlening Den Haag

Het algemene beeld op basis van de interviews is dat schuldeisers heel tevreden zijn over de samenwerking met de schuldhulpverleningsorganisatie van de gemeente Den Haag. Meerdere keren is genoemd dat andere gemeenten een voorbeeld kunnen nemen aan Den Haag. Als positief aspect wordt onder andere genoemd dat er afstemming plaatsvindt over de gezamenlijke werkwijze (over bijvoorbeeld de wijze van aanleveren en het afhandelen van voorstellen). Bij grotere schuldeisers wordt door Den Haag een accountmanager ingezet om dit te doen. Voor kleine(re) schuldeisers geldt dit niet: de schuldregelaars hebben met hen rechtstreeks contact. Ook over de andere aspecten van de dienstverlening zoals de compleetheid van de voorstellen en de helderheid van de brieven, maar ook de bereikbaarheid – vooral de beschikbaarheid van e-mailadressen van de medewerkers – en de snelheid van reageren, bestaat over het algemeen tevredenheid. Een ander positief punt dat schuldeisers noemden, is dat de medewerkers van de schuldhulpverlening in Den Haag meedenken met de schuldeiser. Ondanks de bevinding dat schuldeisers overwegend positief zijn over de Haagse schuldhulpverlening, noemen sommige schuldeisers ook enige minder positieve ervaringen.

Hieronder beschrijven wij enkele ervaringen die betrekking hebben op (1) de wijze waarop voorstellen voor een minnelijke schuldregeling worden aangeleverd, (2) de contacten met medewerkers, (3) de bereikbaarheid van medewerkers en (4) de duur/doorlooptijd. Bij genoemde onderwerpen bestaat over het algemeen tevredenheid onder de geïnterviewde schuldeisers. Wij beschrijven hieronder de minder positieve ervaringen met de aspecten.

5.3.2 Wijze aanleveren voorstellen minnelijke schuldregeling

Uit de interviews blijkt dat schuldeisers voorstellen voor een minnelijke schuldregeling op verschillende manieren ontvangen van de schuldhulp¬verlening in Den Haag. Sommige schuldeisers ontvangen deze per post, anderen ontvangen de brief per e-mail (en eventueel ook nog per post). Een andere manier waarop voorstellen worden aangeleverd is met behulp van Excel-lijsten. Zo ontvangt een van de geïnterviewde schuldeisers iedere week één Excel-lijst met alle voorstellen voor schuldregelingen, inclusief informatie over onder meer de omvang van de schuld en een saldo-opgave. Deze schuldeiser geeft aan dat dit veel sneller werkt dan de voorstellen afzonderlijk via de mail en/of per post te ontvangen. Het werken met dergelijke Excel-lijsten is een eigen initiatief van de betreffende schuldeiser. Een schuldeiser heeft minder positieve ervaringen met de wijze waarop schuldregelingsvoorstellen worden aangeleverd. Deze respondent geeft aan dat het prettig zou zijn wanneer de schuldhulpverlening de voorstellen per e-mail in plaats van per post zou versturen. De reden daarvan is dat hij dan “sneller geneigd [is] hiermee iets te doen dan wanneer dit op de stapel post belandt”. Zoals hierboven al is beschreven, ontvangen andere schuldeisers de schuldregelingsvoorstellen wel (al) via de e-mail.

Een andere schuldeiser geeft aan dat er in de brieven van de schuldhulpverlening verschillende e-mailadressen van de diverse teams staan vermeld. De respondent moet daardoor altijd even nagaan welk e-mailadres nou precies gebruikt moet worden. Volgens deze respondent zou in de toegezonden brieven duidelijker aangegeven moeten worden naar welk e-mailadres men een e-mail kan/moet sturen.

"In Den Haag worden vaker kleine foutjes in brieven en voorstellen gemaakt dan bij andere gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisaties."

(De respondent ervaart dit overigens niet als (groot) probleem)

5.3.3 Contacten met medewerkers

Enkele schuldeisers merken op dat zij het een gemis vinden dat er geen duidelijke contactpersoon is per dossier. Zij geven het volgende aan:

"Het zou sneller kunnen gaan wanneer je per dossier een duidelijke contactpersoon hebt met kennis van het betreffende dossier."

"Het enige aspect waarover ik minder te spreken ben, is dat het lastig is om met een medewerker van de schuldhulpverlening te spreken die je meteen kan helpen bij een dossier. Nu word ik van de ene naar de andere medewerker doorgestuurd. Dat kan verwarrend werken."

"Het is soms onbekend bij welke medewerker ik terecht kan met vragen. Dit vind ik minder prettig. Dit hangt overigens ook samen met de vele dossiers in Den Haag."

Aansluitend op bovengenoemde negatieve ervaringen geeft een schuldeiser aan dat hij het minder professioneel vindt dat de schuldhulpverlenings-medewerkers niet in staat zijn om klantdossiers van elkaar over te nemen. Hij zegt hierover:

"Ik was bij een bepaald dossier al een tijd aan het wachten op een voorstel voor een minnelijke schuldregeling. Op een gegeven moment kreeg ik een rappel om te reageren op het voorstel, terwijl ik dit nooit had ontvangen. Ik probeerde toen de betreffende medewerker hierover te bellen, maar deze was onbereikbaar. Vervolgens kreeg ik een collega van die medewerker aan de lijn die niet in staat was om het dossier over te nemen, terwijl ik alleen vroeg om het voorstel opnieuw naar me te mailen."

Tot slot vindt een schuldeiser het minder positief dat medewerkers van de schuldhulpverlening vaak van functie veranderen. Daardoor komt het met regelmaat voor dat zij met nieuwe medewerkers te maken krijgt op het moment dat zij net een goede band met een bepaalde medewerker heeft opgebouwd.

"Ik vind dat de zaken in Den Haag iets minder goed lopen dan bij andere schuldhulp-verleningsorganisaties. (…) Dat komt volgens mij door het grote aantal klantdossiers in Den Haag maar ook door de wisseling van medewerkers bij dossiers; de overdracht is dan niet altijd even goed."

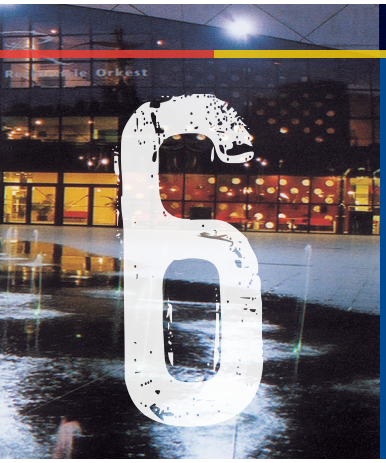
5.3.4 Bereikbaarheid van medewerkers

De geïnterviewde schuldeisers communiceren op verschillende manieren met de schuldhulpverleningsorganisatie in Den Haag. Sommige respondenten geven aan via een algemeen e-mailadres te communiceren, anderen beschikken over een direct telefoonnummer of e-mailadres van een of meer medewerkers.

Een van de schuldeisers noemt als knelpunt dat de mobiele telefoonnummers van medewerkers vaak onbereikbaar zijn (voicemail). In het geval dat de schuldeiser een van de medewerkers weet te bereiken, dan wordt deze vaak weer doorverwezen naar een andere medewerker die over het betreffende dossier gaat. Een andere schuldeiser geeft aan dat het bij de schuldhulpverleningsorganisatie in Den Haag soms te druk is, waardoor je in een lange wachtrij komt te staan, ook als je alleen even iets wilt navragen.

5.3.5 Duur/doorlooptijd

Enkele geïnterviewde schuldeisers zijn van mening dat de doorlooptijd bij de schuldhulpverlening in Den Haag lang kan zijn. Een van hen geeft aan dat de schuldhulpverlening een voorstel voor een minnelijk schuldregeling vaker op een relatief laat moment naar hen stuurt. Het komt soms voor dat deze schuldeiser op dat moment al bezig is met het stopzetten van het abonnement van de schuldenaar. Een andere schuldeiser merkt op dat het allemaal een paar weken langer duurt dan mogelijk is. Bij andere schuldhulpverlenings-organisaties gaat dit volgens hem veel sneller. Wanneer je als schuldeiser snel akkoord gaat, moet je zelf uiteindelijk relatief lang wachten totdat de schuldregeling kan starten. Sommige schuldeisers geven aan de gestelde termijnen niet altijd te halen.



6 Beantwoorden onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord op basis van de bevindingen uit dit rapport.

Hoofdvraag

Wat zijn de resultaten van de schuldhulpverlening en welke succes- en faalfactoren zijn er vanuit het beleid en vanuit het perspectief van de klanten van de schuldhulpverlening (schuldenaren en schuldeisers) aan te wijzen voor een effectieve schuldhulpverlening?

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid aan te wijzen succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening.
2. Wat zijn de resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening (prestaties in aantallen, mogelijk uitspraken over effecten, kosten per instrument, kosten per traject en dergelijke)?[151]
3. Wat zijn ervaringen van klanten (schuldenaars en schuldeisers) met (de verschillende instrumenten binnen) de schuldhulpverlening en wat ervaren zij als succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?
4. Wat zijn de oorzaken van door klanten genoemde succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?

Definitie effectieve schuldhulpverlening

Vanuit twee invalshoeken wordt in de onderzoeksvragen 1, 3 en 4 gekeken naar succes- en faalfactoren voor een effectieve uitvoering van schuldhulpverlening; vanuit de beleidsregels en werkinstructies voor schuldhulpverlening en vanuit klantervaringen. De rekenkamer hanteert daarbij de volgende definitie van effectieve schuldhulpverlening:

De rekenkamer beschouwt schuldhulpverlening als effectief wanneer, afhankelijk van het ingezette instrument, de klant meer regie krijgt op zijn of haar financiële situatie of wanneer schulden gestabiliseerd of gesaneerd worden.

Succesfactoren zijn die welke de effectiviteit vergroten en faalfactoren zijn die welke afbreuk doen aan (mogelijke) effectiviteit van schuldhulpverlening.

151 Voor de leesbaarheid zijn de eerste twee onderzoeksvragen ten opzichte van het onderzoeksplan omgewisseld. Hierdoor is het mogelijk in dit feitenrapport eerst een beschrijving te geven van de organisatie en het traject van schuldhulpverlening (ter beantwoording van de eerste vraag), waarmee bij de beschrijving van de resultaten (ter beantwoording van de tweede vraag) duidelijk is op welk deel van de uitvoering deze betrekking hebben.

6. 1 Beantwoording eerste onderzoeksvraag

Wat zijn in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid aan te wijzen succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?

6.1.1 Succesfactoren in het uitvoeringsbeleid

Concrete hulp bij financiële problemen

De gemeente levert verschillende diensten en producten die de schuldenaar helpen financiële problemen aan te pakken. Er worden trainingen gegeven (voor het sorteren van administratie en het leren omgaan met geld) en de klant wordt op verschillende momenten gecoached, zowel tijdens het (nieuwe) traject stabilisatie als tijdens de fases opzetten en uitvoeren schuldregeling door de financiële coach. Vanaf de fase opzetten schuldregeling krijgt de klant ook concrete hulp voor het aanpakken en oplossen van de financiële problemen. Dat wil zeggen dat een basisinkomen wordt veiliggesteld, budgetbeheer wordt ingezet en de schuldeisers wordt aangegeven dat er wordt gewerkt aan een regeling en uiteindelijk wordt, voor een deel van de klanten, een schuldovereenkomst gesloten waarmee schulden worden opgelost.

Zelfredzaamheid

Zowel in de workshop administratie sorteren als tijdens de stabilisatie en modules financiële coaching wordt gewerkt aan het versterken van de zelfredzaamheid van schuldenaren, door het aanleren van vaardigheden en het begeleiden bij gedragsverandering. In de workshops hebben schuldenaren contact met 'lotgenoten' en kunnen ervaringen delen, wat kan bijdragen aan het grip krijgen op de financiën.

6.1.2 Faalfactoren in het uitvoeringsbeleid

In de opzet van het traject voor schuldhulpverlening duurt het lang voordat problematische schulden worden aangepakt en opgelost. Dit brengt het risico met zich mee dat schulden toenemen of dat nieuwe schulden ontstaan. In het laatste geval wordt de schuldhulpverlening beëindigd.

Tijdens het traject voor schuldhulpverlening blijven de schulden en schuldeisers ongemoeid tot een schuldovereenkomst is gesloten. In de eerste fasen is geen contact met schuldeisers. Ook in het nieuwe proces met stabilisatiemodules worden problematische schulden pas aangepakt in fase 3. In het begin van fase 3 'opzetten schuldregeling' worden schuldeisers geïnformeerd over het voornemen een schuldovereenkomst op te zetten. Pas aan het einde van fase 3, wanneer de schuldovereenkomst is afgesloten tussen klant en schuldeisers, stoppen schuldeisers met het vorderen van de schulden en met het leggen van beslag en worden de schulden opgelost. Conform de beoogde doorlooptijden is dat 33 tot 37 weken nadat iemand zich bij de gemeente heeft aangemeld met een verzoek om hulp (bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag hierna blijkt dat dit in de praktijk de afgelopen jaren gemiddeld 55 weken na aanmelding was).

Het contact tussen gemeente en schuldenaren is in opzet schaars en verloopt veelal indirect

Tussen gemeente en schuldenaar is weinig contact gedurende het traject voor schuldhulpverlening. Het persoonlijk contact beperkt zich daarbij tot de begeleiding van de klant bij gedragsverandering en het aanleren van vaardigheden (workshops, trainingen, stabilisatietraject, financiële coaching). Zowel voor het opzetten van de schuldregeling als voor het budgetbeheer geldt dat er geen persoonlijk contact is met de klant en dat de gemeente bij de klant vooral informatie ophaalt en niet of nauwelijks informatie geeft over de voortgang. Klanten moeten contact opnemen via de klantenservice van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten. Deze klantenservice kan eenvoudige vragen direct beantwoorden. Voor specifieke vragen kan niet direct worden doorverbonden met een

medewerker van de schuldhulpverlening, maar wordt een terugbelverzoek aangemaakt. De klant is dan afhankelijk van een terugbelactie van de gemeente. Daarnaast dient de klant voor verschillende vragen doorverbonden te worden naar verschillende medewerkers en de beoordeling welke vraag waar thuishoort gaat in de praktijk niet altijd goed.

Als gevolg van de specialisatie in de uitvoering is een gefragmenteerde organisatie ontstaan waardoor er niet één contactpersoon is voor een klant.
De verschillende werkzaamheden in het proces zijn toebedeeld aan afzonderlijke teams en verschillende medewerkers. Een klant heeft direct of indirect daardoor te maken met in ieder geval zeven verschillende medewerkers (bij de aanmelding, bij de groepsvoorlichting en stabilisatiemodules, bij de WAS, bij de cursussen Weet wat je besteed/Waar voor je geld, bij het opzetten van een schuldregeling, voor het budgetbeheer en bij de financieel coach). Voor klanten leidt dit tot een minder overzichtelijke situatie, waarbij het voor de klant onduidelijk kan zijn wie de regie heeft over het proces en welke medewerker met welke vraag benaderd moet worden.

De schuldenaar wordt tijdens het proces door de gemeente in een afwachtende rol gebracht.
De klant heeft tijdens het traject voor schuldhulpverlening tot het sluiten van de schuldovereenkomst met schuldeisers geen actieve rol bij het oplossen van de eigen problemen, afgezien van het ordenen van de financiële administratie (Workshop administratie sorteren). Zowel het budgetbeheer, als het opzetten van de schuldregeling, gebeurt op grote afstand van de klant.

De gemeente werkt tijdens het opzetten van een schuldregeling onvoldoende samen met externe partners, zoals vrijwilligersorganisaties, en heeft geen casus overleg met andere hulpverleners. Aanwezigheid van andere problemen dan financiële kan bovendien leiden tot een weigering voor schuldhulpverlening.
Hoewel de gemeente in het beleidsplan schuldhulpverlening zegt te streven naar een integrale aanpak en samenwerking met maatschappelijke organisaties en vrijwilligers (organisaties), komt dit in de uitvoering bij het opzetten van een schuldregeling niet tot uitdrukking. De uitvoering is op dat moment eenzijdig gericht op het opzetten van een schuldregeling. In het proces van schuldhulpverlening heeft de rekenkamer geen samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van casusoverleg, met andere disciplines of externe partners zoals vrijwilligersorganisaties die mensen met financiële problemen bijstaan aangetroffen. Voorafgaand aan de fase waarin een schuldregeling wordt opgezet, was de gemeente (situatie tot 1 januari 2015) primair gericht op het selecteren van kansrijke kandidaten voor dit traject. Multiproblematiek kon bij die selectie leiden tot een afwijzing voor hulpverlening, bijvoorbeeld wanneer een klant vanwege andere problemen niet in staat is te voldoen aan de gestelde voorwaarden. In de fase van intake worden klanten wel doorverwezen naar andere hulpverleners, wanneer dit naar mening van de schuldhulpverlening nodig is, en kunnen klanten vanuit andere hulpverlenende instanties instromen in het proces voor schuldhulpverlening.

De gemeente is eenzijdig gericht op een zo efficiënt mogelijk traject voor het oplossen van schulden en sluit daarmee een belangrijk deel van de doelgroep van mensen met schuldproblemen uit van hulpverlening.
Het uitgangspunt van de gemeente is iedereen met schuldproblemen te helpen. Na aanmelding wordt de eerste fasen een selectie toegepast teneinde klanten uit te sluiten die niet in aanmerking komen voor het opzetten van een schuldregeling. Deze klanten stromen na deze selectie uit (krijgen een afwijzingsbeschikking) en krijgen geen verdere hulp bij hun financiële problemen.

Sinds 1 januari 2015 komt de gemeente in ieder geval gedeeltelijk aan dit probleem tegemoet door

het bieden van een stabilisatietraject, dat ook toegankelijk is voor mensen die geen kans hebben op een traject voor schuldbemiddeling.

De gemeente doet in het kader van schuldhulpverlening weinig aan vroegsignalering en preventie.
De gemeente houdt een reactief beleid aan bij het aanbieden van schuldhulpverlening; klanten worden niet actief benaderd wanneer zij (mogelijk) tot de risicogroep behoren. En in tegenstelling tot het beleidsvoornemen zet de gemeente in het kader van schuldhulpverlening niet expliciet in op het voorkomen van schulden. De preventieve activiteiten in het kader van schuldhulpverlening beperken zich tot het openstellen van cursussen in financiële vaardigheden voor mensen die niet deelnemen aan het traject van schuldhulpverlening en het geven van voorlichting op een aantal MBO scholen. Van de beoogde 4000 vrijwillige deelnemers aan de cursussen werd in 2014 de helft gerealiseerd. In de p&c cyclus wordt niet inzichtelijk gemaakt wat het aandeel van de preventieve activiteiten is binnen (het budget van) de schuldhulpverlening. Daarmee is tevens voor de gemeenteraad niet inzichtelijk op welke wijze de extra € 1 miljoen die het college structureel (collegeperiode 2014-2018) inzet op preventieve activiteiten besteed wordt.

De gemeente heeft geen beleid voor nazorg.
Een herhaald verzoek om schuldhulpverlening binnen een termijn van drie jaar na het succesvol afronden van een schuldregeling leidt tot een weigering van de gemeente. Vanuit de gemeente wordt geen nazorg geleverd waarmee recidive verminderd zou kunnen worden. Ook is het niet bekend hoe het met klanten gaat na de afronding van een schuldregeling, terwijl dit relevante informatie is voor de beoordeling van de effectiviteit van schuldhulpverlening. Ditzelfde geldt voor mensen die tussentijds uitvallen. De gemeente houdt ook voor deze groep een uitsluitingstermijn aan (6 maanden of 3 jaar, afhankelijk van de situatie), maar levert na de uitval geen begeleiding.

6.1.2 Bevindingen met betrekking tot rechtmatigheid[152]

De gemeente handelt in strijd met de Algemene wet bestuursrecht doordat zij het eerste moment van aanmelding niet aanhoudt als start voor de termijn van het nemen van een besluit op een verzoek om schuldhulpverlening.
Het uitgangspunt van de gemeente dat in de procedure formeel pas sprake is van het 'moment van eerste aanmelding' op het moment waarop de klant een volledige administratie inlevert, is niet in overeenstemming met de Awb. Het moment dat de cliënt zich wendt tot de A&I balie is het moment dat de aanvraag wordt ingediend en de termijnen uit de Awb beginnen te lopen. Een verzoek om schuldhulpverlening wordt in de huidige opzet door de gemeente niet eerder in behandeling genomen dan nadat de klant een volledige en geordende financiële administratie heeft overhandigd. Dit moment lag voor 1 januari 2015 tot circa 8 weken na de eerste aanmelding bij de gemeente, en met de invoering van de stabilisatiemodules vanaf 1 januari 2015 tot maximaal 21 weken na de eerste aanmelding. Het niet op het moment van aanmelding starten van de termijn voor het nemen van een besluit heeft als gevolg dat de definitieve toekenning van schuldhulpverlening door de gemeente aan de aanvrager ook naar achteren verschuift in de tijd. Dit is mede oorzaak van de door de rekenkamer geconstateerde lange doorlooptijd van het traject voor schuldhulpverlening.

De gemeente handelt in strijd met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening doordat zij in de reguliere route klanten die zich melden met een verzoek om schuldhulpverlening niet binnen vier weken uitnodigt voor een persoonlijk gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
De gemeente is op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verplicht een klant binnen vier weken na aanmelding een gesprek aan te bieden waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. In

152 De rekenkamer heeft juridisch advies ingewonnen bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht met betrekking tot de rechtmatigheidsaspecten die hier worden genoemd. In de bijlagen van het rapport is het volledige advies van de Hogeschool Utrecht opgenomen.

de nieuwe opzet van het traject voor schuldhulpverlening (vanaf 1 januari 2015) worden klanten uitgenodigd voor een groepsvoorlichting waarbij informatie wordt gegeven over (de voorwaarden voor) schuldhulpverlening. De gemeente ziet dit moment als het 'eerste gesprek' dat met de klant wordt gevoerd. Het uitnodigen van de klanten voor een groepsvoorlichting is echter niet voldoende om te voldoen aan de verplichting uit artikel 4, lid 1, van de Wgs om binnen vier weken nadat een persoon zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening, het eerste gesprek plaats te laten vinden, waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Daartoe is een gesprek vereist waarin de individuele hulpvraag wordt vastgesteld. De groepsvoorlichting voldoet hier niet aan. Ook het gesprek bij de A&I balie, het eerste moment van aanmelding, kan niet worden gezien als het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.[153] Het gesprek dat bij de balie wordt gevoerd is erop gericht om de burger al dan niet door te verwijzen naar de groepsvoorlichting of andere diensten binnen de gemeente. Dat gesprek heeft zodoende een algemeen karakter in plaats van het specifieke karakter waarop de Wgs doelt.

De gemeente handelt in strijd met de wet gemeentelijke schuldhulpverlening en in strijd met zijn beleidsregels door een deel van de verzoeken om schuldhulpverlening bij voorbaat niet in behandeling te nemen zonder hiervoor een formele beschikking af te geven.

Het college moet over elk verzoek om schuldhulpverlening een besluit nemen of het een aanbod voor schuldhulpverlening doet of dit weigert. In de praktijk wordt een deel van de verzoeken bij voorbaat afgewezen zonder dat verzoekers in de gelegenheid worden gesteld een aanvraag te doen. Omdat verzoekers die bij voorbaat worden uitgesloten voor een aanvraag geen weigeringsbeschikking krijgen van het college, is het voor hen ook niet mogelijk hiertegen bezwaar aan te tekenen en is voor hen elke vorm van schuldhulpverlening, waaronder een rechterlijke procedure voor schuldsanering (WSNP), uitgesloten.

De gemeente handelt in strijd met de wet gemeentelijke schuldhulpverlening door het stabilisatie-traject niet te zien als schuldhulpverlening waarvoor een besluit op toekenning door het college van burgemeester en wethouders nodig is.

Stabilisatie maakt onderdeel uit van de gemeentelijke schuldhulpverlening en kan niet gezien worden als een aparte procedure. Dit betekent dat ook voor klanten die alleen de stabilisatie doorlopen de gemeente gehouden is aan de eisen uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van het nemen van een besluit op de aanvraag om schuldhulp. Het gevolg hiervan voor klanten is dat er, in strijd met de wet, via de stabilisatie geen route mogelijk is naar een rechterlijke procedure voor schuldsanering (WSNP).

De gemeente overschrijdt de termijn van maximaal 12 weken voor het nemen van een besluit conform de Algemene wet bestuursrecht.

Uitgaande van bovenstaande conclusies constateert de Rekenkamer dat de gemeente tevens de maximale termijn van 12 weken voor het nemen van een besluit naar aanleiding van een verzoek om schuldhulpverlening overschrijdt. Hierbij gaat de rekenkamer uit van de conclusie dat de aanmelding bij de A&I balie, of telefonisch, gezien moet worden als het moment van aanvraag. De gemeente dient binnen een termijn van 8 weken na de eerste melding bij de gemeente een beschikking af te geven over het wel of niet verlenen van schuldhulpverlening. Deze termijn kan eventueel worden verlengd wanneer de beschikking niet binnen deze termijn afgegeven kan worden[154]. Voor deze verlenging wordt 4 weken aangehouden, waarmee de totale termijn komt op maximaal 12 weken.

153 In de feitenverificatie van dit onderzoek heeft de gemeente, in reactie op de bevinding dat de groepsvoorlichting niet gezien kan worden als 'het eerste gesprek', aangegeven dat het moment van aanmelding ook gezien kan worden als 'het eerste gesprek' met de klant waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.

154 Algemene wet bestuursrecht artikel 4.13 en 4.14

6.2 Beantwoording tweede onderzoeksvraag

Wat zijn de resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening (prestaties in aantallen, mogelijk uitspraken over effecten, kosten per instrument, kosten per traject en dergelijke)?[155]

De absolute kosten voor schuldhulpverlening zijn de afgelopen jaren gestegen.

De kosten van schuldhulpverlening zijn tussen 2011 en 2014 gestegen van € 11,7 miljoen naar € 15,3 miljoen. Deze stijging is grotendeels veroorzaakt door een hogere doorbelasting van overhead (van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten) ten laste van het organisatieonderdeel schuldhulpverlening. Daarnaast is extra ingezet op het voorkomen van huisuitzettingen (2012, circa € 1,3 miljoen), het inkorten van doorlooptijden en preventie (2013, circa € 1,7 miljoen)' De inzet van autonome middelen van de gemeente is sterker gestegen, en bijna verdubbeld, door een gelijktijdige afname van rijksbijdragen voor schuldhulpverlening, van € 6 miljoen in 2011 naar bijna € 15 miljoen in 2014.

Aantal aanmeldingen en geslaagde trajecten is de afgelopen jaren stabiel

Het aantal aanmeldingen is sinds het begin van de economische crisis de afgelopen jaren stabiel rond de 4300 personen geweest en in 2014 met ongeveer 300 aanmeldingen gedaald tot ruim 4000.

Het aantal geslaagde trajecten (volgens de definitie van de gemeente, dat wil zeggen mensen die een schuldregeling overeen zijn gekomen met schuldeisers én mensen die dat niet hebben, maar wel een WSNP verklaring kregen) is sinds 2012 tussen de 1000 en 1200.

Met de introductie van een stabilisatietraject heeft de gemeente de ambitie meer klanten een vorm van hulp te bieden bij financiële problemen. Het is echter de vraag of het aanbieden van deze hulp voor een grotere doelgroep binnen de huidig beschikbare middelen mogelijk is.

De gemeente wil met het aanbieden van een stabilisatietraject, voorafgaand aan fase 3 'opzetten schuldregeling' klanten beter voorbereiden op het vervolgtraject, maar ook klanten die niet in aanmerking komen voor het opzetten van een schuldregeling, hulp kunnen aanbieden. Het gevolg daarvan is een verbreding van de groep klanten die een vorm van hulp krijgen en een groei van het aantal klanten dat toegelaten kan worden tot de fase 'opzetten schuldregeling'. Deze toename brengt het risico met zich mee dat kosten voor schuldhulpverlening zullen stijgen en/of de uitvoeringsorganisatie efficiënter moet gaan werken, waarmee de kwaliteit van de dienstverlening onder druk kan komen te staan.

De gemeente bereikt met schuldhulpverlening slechts een beperkt deel van de doelgroep, veel mensen met financiële problemen worden niet geholpen of realiseren ondanks geboden hulp geen schuldovereenkomst met schuldeisers

De doelgroep van mensen met problematische schulden wordt in Den Haag geschat op 13.000 tot 18.000 huishoudens. Per jaar (gemiddeld over de jaren 2010 tot en met 2014) rondden circa 1200 mensen een traject voor schuldhulpverlening succesvol af. Dit betreft mensen die een overeenkomst voor een schuldregeling hebben kunnen sluiten of een doorverwijzing hebben gekregen voor een wettelijk traject voor schuldsanering. Er is geen zicht op hoeveel mensen na het uitvoeren van de schuldregeling of het wettelijke traject ook daadwerkelijk schuldvrij zijn. Uit landelijk onderzoek blijkt daarnaast dat het aantal mensen met betalingsachterstanden structureel stijgt (met 3% per halfjaar, dat zou voor Den Haag ruim 1000 huishoudens per jaar zijn) De verwachting is daarom niet dat de omvang van de doelgroep in Den Haag zal dalen als gevolg van het gemeentelijke beleid.

155 Voor de leesbaarheid zijn de eerste twee onderzoeksvragen ten opzichte van het onderzoeksplan omgewisseld. Hierdoor is het mogelijk in dit feitenrapport eerst een beschrijving te geven van de organisatie en het traject van schuldhulpverlening (ter beantwoording van de eerste vraag), waarmee bij de beschrijving van de resultaten (ter beantwoording van de tweede vraag) duidelijk is op welk deel van de uitvoering deze betrekking hebben.

In de afgelopen vijf jaar is de doorstroom vanuit de eerste fase (aanmelding en intake) naar het vervolg van het traject telkens afgenomen. Tegelijk is er geen duidelijke verandering in de instroom in fase 1 en de geslaagde uitstroom na fase 4.

Uit de ontwikkeling van doorstroomcijfers van de jaren 2010 tot en met 2014 blijkt dat in de eerste fase, Aanmelding en intake, er elk jaar minder mensen doorstromen naar de volgende fase: 'beoordelen aanvraag' (daling met 54% in 2014 ten opzichte van 2010) en minder naar de fase 'opzetten regeling' (daling met 42% in 2014 ten opzichte van 2010). De instroom vertoonde niet een dergelijke daling, maar schommelde rond de 4000 aanmeldingen (laagste aantal: 3661 in 2010 en hoogste aantal: 4344 in 2012). De uitstroom in de vorm van geslaagde trajecten (minnelijke regeling en WSNP) ligt sinds 2012tussen de 1000 en 1200.

Doorlooptijden worden niet gehaald

De doorlooptijden van het proces van schuldhulpverlening worden gemiddeld genomen niet gehaald. De gemeente doet langer over de fase opzetten schuldregeling dan het uitgangspunt is. Deze fase duurde gemiddeld 218 dagen (2012 tot en met 2014), dat is 31 weken. Het uitgangspunt is 120 dagen, ofwel 17 weken. De gemeente deed in de afgelopen jaren gemiddeld 114 dagen over de fase waarin de aanvraag voor schuldhulpverlening wordt beoordeeld, dat is ongeveer 16 weken.

Informatie over de resultaten van schuldhulpverlening is beperkt of ontbreekt

Een deel van de informatie over het realiseren van prestatiedoelen kon door de gemeente niet worden geleverd, was onvolledig of niet eenduidig. Het gaat onder meer over gegevens met betrekking tot het behalen van maximale termijnen voor een eerste gesprek, het uitvoeren van een schuldregeling of het percentage van het budget dat besteed wordt aan preventieve activiteiten. In het feitelijk wederhoor is door de gemeente na handmatig analysewerk informatie aangeleverd die deels aanvullend en deels ter correctie was van eerder aangeleverde gegevens (zie bijlage 4 voor een overzicht). De gemeente heeft geen informatie over het aantal succesvol afgeronde schuldregelingen of WSNP trajecten.

Het percentage succesvolle trajecten dat de gemeente als maatstaf aanhoudt, heeft alleen betrekking op de fase opzetten schuldregeling. Streefcijfer is 80% geslaagde regelingen. De gemeente kijkt hiervoor naar de verhouding tussen instroom en uitstroom in de fase opzetten schuldregeling in hetzelfde jaar. Het relateren van de instroom in een bepaald jaar met de uitstroom in datzelfde jaar geeft een onbetrouwbaar beeld omdat het niet om dezelfde unieke personen gaat en omdat er sprake is van wisselende doorlooptijden en fluctuaties in de aantallen. In 2013 was het percentage geslaagde regelingen volgens de berekening van de gemeente 73% in 2014 95%. De stijging wordt veroorzaakt door het groot aantal regelingen dat in 2014 tot stand is gekomen over de instroom van 2013. De gemeente meet resultaten op jaarbasis naar aanleiding van aanbevelingen uit een doelmatigheidsonderzoek (van de gemeente) uit 2012.

6.3 Beantwoording derde en vierde onderzoeksvraag

De telefonische enquête onder en verdiepende interviews met schuldenaren moesten inzicht bieden in de ervaringen van klanten met de schuldhulp¬verlening in Den Haag: wat ervaren zij als succes- en faalfactoren en wat zijn de oorzaken daarvan?

Wat zijn ervaringen van klanten (schuldenaars en schuldeisers) met (de verschillende instrumenten binnen) de schuldhulpverlening en wat ervaren zij als succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?

Wat zijn de oorzaken van door klanten genoemde succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening?

6.3.1 Ervaringen schuldenaren

Uit het onderzoek blijkt dat de ervaringen van schuldenaren zowel per fase van het schuldhulpverleningstraject als per onderdeel van de schuldhulpverlening sterk uiteenlopen, maar dat er wel een aantal breder gedeelde opvattingen is (zie hieronder). Het gaat hier om succes- en faalfactoren waar verhoudingsgewijs veel respondenten het over eens zijn en die de geïnterviewde medewerkers ook als zodanig herkennen. Het gaat om de volgende succes-/faalfactoren:

Bereikbaarheid van medewerkers.

Een aanzienlijk deel van de klanten, ongeacht de fase waarin zij zitten, vindt het lastig om in contact te komen met hun contactperso(o)n(en) bij de schuldhulpverlening. Het achterlaten van terugbelverzoeken werkt in de praktijk niet altijd even goed. Als klanten beschikken over een direct telefoonnummer van hun contactpersoon, dan beoordelen zij dit als positief.

Persoonlijk contact.

Uit het onderzoek blijkt dat persoonlijk contact met medewerkers door klanten belangrijk wordt gevonden. Vaak uit zich dat in de wens tot een-op-een begeleiding of een face-to-facegesprek. Er zijn echter ook klanten die aangeven dat telefonisch contact prima volstaat, zolang de informatie maar duidelijk is en ze het gevoel hebben gehoord te worden.

Duur van het traject.

Een deel van de klanten is minder tevreden over de lange duur van het schuldhulpverleningstraject. Het betreft vooral schuldenaren die wachten op een akkoord van de schuldeisers met het schuldregelingsvoorstel. Sommige mensen wachten wel een jaar hierop. Hoewel schuldenaren wel geïnformeerd worden over de eventuele lange duur, blijkt dat sommige klanten in de fase ‘opzetten schuldregeling’ en in een minnelijk traject behoefte hebben aan meer informatie over hoe het ervoor staat met hun (eventuele) traject. Een gebrek aan informatie over de stand van zaken van hun traject kan zorgen voor meer onzekerheid over de eigen schuldenproblematiek.

Informatie over bij wie men terechtkan/moet zijn.

Naarmate klanten verder in het schuldhulpverleningstraject komen, hebben zij met steeds meer medewerkers te maken. Dit leidt ertoe dat het voor klanten niet altijd duidelijk is bij wie men met bepaalde vragen precies terechtkan/moet zijn. Dit kan er in de praktijk ook toe leiden dat mensen naar de ‘verkeerde’ medewerker vragen als zij bellen naar het klantcontact¬centrum.

Gebrekkige nazorg.

Enkele klanten van wie het schuldhulpverlenings-traject voortijdig is beëindigd, geven aan dat het voor hen onduidelijk is hoe het nu verder gaat met hun schuldenproblematiek. Dit kan zorgen voor meer onzekerheid bij de betreffende schuldenaar.

6.3.2 Ervaringen schuldeisers

Positief over samenwerking met gemeente

Schuldeisers zijn over het algemeen heel tevreden over de samenwerking met de schuldhulp-verleningsorganisatie van de gemeente Den Haag. De afstemming over de gezamenlijke werkwijze

en het meedenkend werk van schuldhulpverleningsmedewerkers, maar ook de compleetheid van de voorstellen, de helderheid van de brieven, de bereikbaarheid en de snelheid van reageren, worden positief beoordeeld.

Enkele minder positieve ervaringen met betrekking tot informatie, contact en duur van het traject

De minder positieve ervaringen van de schuldeisers hebben betrekking op de wijze waarop voorstellen voor een minnelijke schuldregeling worden aangeleverd, de contacten met medewerkers, de bereikbaarheid van medewerkers en de lange duur/doorlooptijd. Ondanks minder positieve ervaringen van enkele schuldeisers hiermee, zijn de meeste respondenten ook over deze onderwerpen over het algemeen tevreden.

Bijlagen

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd in twee deelonderzoeken. Een analyse van de uitvoering van de schuldhulpverlening en de resultaten van de schuldhulpverlening is uitgevoerd door onderzoekers van de rekenkamer. Het onderzoek naar klantervaringen is uitgevoerd door Regioplan (Amsterdam). De onderzoeksverantwoording voor dit deel van het onderzoek is opgesteld door en onder verantwoordelijkheid van Regioplan. Beide onderzoeken zijn uitgevoerd in de periode september 2014 tot en met maart 2015.

Analyse uitvoering schuldhulpverlening en resultaten schuldhulpverlening

Dit deelonderzoek is uitgevoerd om antwoord te geven op twee onderzoeksvragen:

1. *Wat zijn in het gemeentelijke uitvoeringsbeleid aan te wijzen succes- en faalfactoren voor een effectieve schuldhulpverlening.*

2. *Wat zijn de resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening (prestaties in aantallen, mogelijk uitspraken over effecten, kosten per instrument, kosten per traject en dergelijke)?*

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende documenten met betrekking tot de kaderstelling voor en uitvoering van de schuldhulpverlening van de gemeente Den Haag (zie literatuurlijst) en van informatie uit gesprekken met medewerkers van de gemeente.

Voor het onderzoek naar de resultaten van de schuldhulpverlening is gebruik gemaakt van begroting- en verantwoordingsstukken van de gemeente Den Haag over de jaren 2010 tot en met 2015 (verantwoording tot en met 2014). Daarnaast zijn resultaatcijfers opgevraagd bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten van de gemeente Den Haag. Een overzicht van gevraagde en aangeleverde gegevens is opgenomen in bijlage 4.

Onderzoek klantervaringen

Doel en onderzoeksvragen

Het onderzoek moest aanknopingspunten bieden om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het Haagse schuldhulpverleningsbeleid te vergroten. In het onderzoek naar de klantervaringen stonden de volgende vragen centraal:

- Wat zijn ervaringen van klanten met de verschillende instrumenten binnen de schuldhulpverlening en welke onderdelen van het traject dat zij doorlopen, ervaren zij als succesvol en welke onderdelen ervaren zij als minder succesvol gelet op het gewenste eindresultaat?
- Waarom ervaren klanten deze onderdelen als succesvol dan wel als minder succesvol? In hoeverre is hier sprake van door de gemeente te beïnvloeden factoren?

Het betrof geen klanttevredenheidsonderzoek. Het perspectief van de klant stond weliswaar centraal, maar dan met name voor wat betreft zijn of haar beoordeling van het beoogde en gerealiseerde resultaat in relatie tot het doorlopen traject: het schuldenvrij zijn, dan wel het beheersen van de schuldenproblematiek. De tevredenheid van de klant is daar maar één, en zeker niet het belangrijkste, aspect van.

Onderzoeksaanpak

We hebben drie partijen betrokken in het onderzoek: schuldenaren, schuldeisers en schuldhulpverleners. Op deze manier is vanuit meerdere invalshoeken het perspectief van de klant onderzocht.

Telefonische enquête schuldenaren

In de eerste fase van het onderzoek zijn in totaal 145 schuldenaren in verschillende fasen van het schuldhulpverleningstraject telefonisch geïnterviewd. De gemeente Den Haag heeft de selectie van te interviewen schuldenaren at random getrokken, evenredig verdeeld over de fasen van de dienstverlening. In onderstaande tabel staat de verdeling van het aantal interviews per fase. Een deel was geen klant van de gemeentelijke schuldhulpverlening maar van schuldhulpverleningsorganisatie Plangroep. Een ander deel heeft geen traject gehad en heeft alleen vrijwillig deelgenomen aan een workshop.

Tabel B1.1 Respons telefonische enquête

	Aantal
Fase aanmelding/intake	24
Fase opzetten schuldregeling	22
Fase minnelijk traject	27
Geen minnelijk traject: traject stopgezet/nooit van start gegaan	27
Vrijwillige deelname aan workshop	21
Klanten Plangroep	24
Totaal	**145**

Door middel van de telefonische enquête is een eerste inventarisatie gemaakt van de verwachtingen, de (voorlopige) resultaten en ervaringen van schuldenaren met de schuldhulpverlening in Den Haag. Ook bood dit inzicht in eventuele verschillen tussen de ervaringen van schuldenaren in verschillende fasen.

Verdiepende interviews schuldenaren

De voorlopige bevindingen van de telefonische enquête hebben wij getoetst, aangevuld en aangescherpt door middel van 25 verdiepende interviews met schuldenaren. Het betrof interviews met schuldenaren die eerder al via de telefonische enquête waren bevraagd. We hebben gesproken met:

- 3 schuldenaren in de fase aanmelding/intake;
- 7 schuldenaren in de fase opzetten schuldregeling;
- 7 schuldenaren in de fase minnelijk traject;
- 8 schuldenaren van wie het minnelijk traject niet gelukt is/stopgezet is.

De verdiepende interviews gingen in op de specifieke situatie en ervaring van de respondent. In het gesprek werd de ervaring van de klant gedetailleerder in kaart gebracht. Het doel van deze interviews was het blootleggen van (structurele) achterliggende oorzaken van minder positieve ervaringen met de schuldhulpverlening. Aan schuldenaren in een latere fase (bijvoorbeeld het minnelijk traject) is niet

alleen gevraagd naar hun ervaringen in de fase waarin zij op dat moment zaten maar ook naar hun ervaringen in eerdere fasen.

Telefonische interviews schuldeisers

We hebben achttien schuldeisers telefonisch geïnterviewd over hun ervaringen met de schuldhulpverlening in Den Haag. Het ging zowel om schuldeisers die heel vaak te maken hebben met voorstellen voor schuldregelingen van de schuldhulpverlening Den Haag, als om schuldeisers die wat minder frequent daarmee te maken hebben. Sommige schuldeisers waren alleen actief op lokaal niveau, anderen waren op regionaal of landelijk niveau actief. We hebben onder meer gesproken met een aantal zorgverzekeraars, enkele energieleveranciers, incassobureaus en verschillende andersoortige organisaties.

In de interviews kwam onder meer aan bod hoe vaak een schuldeiser akkoord gaat met schuldregelingsregelingsvoorstellen van de gemeentelijke schuldhulpverleningsorganisatie in Den Haag en welke afwegingen daarbij worden gemaakt. Daarnaast is gevraagd naar hun positieve en negatieve ervaringen met de schuldhulpverlening en hoe deze zich verhouden tot hun ervaringen met andere (gemeentelijke) schuldhulpverleningsorganisaties (indien ervaring hiermee).

Interviews en groepsbijeenkomst medewerkers schuldhulpverlening

We hebben vijf interviews gevoerd met medewerkers van de schuldhulpverlening in Den Haag en er heeft een groepsbijeenkomst met zes medewerkers plaatsgevonden. In deze gesprekken en bijeenkomst is onder meer gevraagd naar hun werkproces, de mate waarin zij de door ons geconstateerde ervaringen van klanten met de schuldhulpverlening herkennen, en welke invloed deze ervaringen kunnen of moeten hebben op hun dienstverlening.

Bijlage 2. Begrippen

Een aantal begrippen dat in dit rapport wordt gebruikt behoeft toelichting. Het gaat om vaktermen of begrippen die in het kader van het onderwerp schuldhulpverlening een specifieke betekenis hebben. Hieronder wordt voor deze begrippen een definitie gegeven die van toepassing is binnen het kader van dit onderzoek.

Beslaglegging: maatregel waardoor goederen, tegoeden of inkomen worden ontnomen.
Beslagvrije voet: deel van het inkomen waarop volgens de wet (wetboek burgerlijke rechtsvordering) geen beslag gelegd mag worden. Hoogte van de beslagvrijevoet is 95% van de (van toepassing zijnde) bijstandsnorm.

Budgetbeheer: het overnemen van (een deel van) de financiële administratie van iemand, waaronder het doen van (een deel van) de betaling van rekeningen of vaste lasten.

Doorstroom: doorstroming binnen het traject voor schuldhulpverlening tussen verschillende fasen
GKB / Gemeentelijke Krediet Bank: onderdeel van de gemeente, dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten. De GKB verleent sociale kredieten.

Instroom: aantal mensen dat (jaarlijks) het traject of een fase van het traject inkomt.

NVVK: Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. (oorspronkelijke betekenis van de afkorting is: Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet).

Pandhuis: onderdeel van de gemeentelijke kredietbank (zie hierboven) waar tegen het inleveren van een onderpand contant geld geleend kan worden.

Schuldbemiddeling: een overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser(s) waarbij schuldenaar gedurende een periode van 3 jaar aan alle schuldeisers een percentage van de oorspronkelijke schuld betaald en tenslotte het resterende deel krijgt kwijtgescholden. De hoogte van het te betalen bedrag wordt (op basis van de beschikbare ruimte in het inkomen) elk jaar opnieuw vastgesteld.

Saneringskrediet: een overeenkomst tussen schuldenaar, schuldeiser(s) en de gemeentelijke kredietbank, waarbij inééns aan de schuldeiser(s) een percentage van de schuld wordt betaald en de rest wordt kwijtgescholden. Dit gebeurt met een krediet bij de gemeentelijke kredietbank dat vervolgens door de schuldenaar in een periode van 3 jaar wordt afbetaald.

Schuldeiser: organisatie of bedrijf met een vordering op een schuldenaar

Schuldenaar: persoon met schulden

Schuldregeling: de overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser(s) voor het oplossen van de schulden.

Schuldsanering met kwijtschelding: het oplossen van schulden, waarbij een deel van de schulden door schuldeisers aan het einde van het traject wordt kwijtgescholden. De schuldenaar betaalt daardoor een deel van de schulden terug.

Schuldsanering: het oplossen van schulden. In dit onderzoek gebruikt om het traject te beschrijven waarbij schulden worden opgelost en de schuldenaar uiteindelijk vrij van schulden is.

Uitstroom: betreft mensen die na de fase opzetten schuldregeling uitstromen naar een minnelijke regeling, een wsnp traject of mensen die geen schuldregeling konden treffen.

Vrij te laten bedrag (VTLB): deel van het inkomen dan niet in aanmerking komt voor afbetalen van schulden. Wordt gebruikt bij de minnelijke regeling.

WSNP traject: procedure voor schuldsanering via de rechtbank. Deze procedure op basis van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen dient altijd voorafgegaan te worden door een minnelijke poging tot het saneren van schulden (door de gemeente, op basis van de Wet schuldsanering gemeenten).

Definities fasen traject schuldhulpverlening

In dit onderzoeksrapport wordt voor de beschrijving van de afzonderlijke fasen in het proces van schuldhulpverlening een formulering aangehouden die afwijkt van de gemeentelijke formulering. Hieronder wordt hoe beide beschrijvingen zich tot elkaar verhouden.

Beschrijving als aangehouden in dit rapport	**Gemeentelijke beschrijving traject schuldhulpverlening**
fase 1 aanmelding en intake	Aanmelding en intake
fase 2 beoordelen aanvraag	Fase A
fase 3 opzetten regeling	Schuldhulpverleningstraject opzetten (fase B t/mE)
fase 4 uitvoeren regeling	Traject minnelijke regeling

Bijlage 3. Literatuur, documenten en interviews

Algemene publicaties en onderzoeken

Armoedesignalement 2013, Centraal bureau voor de statistiek / Sociaal cultureel planbureau, december 2013

Consumptieve kredietverlening, Autoriteit financiële markten, april 2004.

Gevangen in schuld, over de uitzichtloze schuldsituatie van cliënten van de verslavingsreclassering. Nadja Jungmann, Anneke Menger, Marc Anderson en David Stam, Hogeschool Utrecht, juli 2014.

Haagse integrale aanpak, Instituut voor publieke waarden, maart 2013.

Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, januari 2013

In het krijt bij de overheid, verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten, Nationale ombudsman, januari 2013

Jaarverslag 2013 Gemeentelijke Ombudsman - Gemeente Den Haag, p. 13

Kans op financiële problemen, Nibud, maart 2012.

Klantprofielen voor schuldhulpverlening, R. van Geuns, N. Jungmann, M. de Weerd, Regioplan Beleidsonderzoek, in opdracht van ministerie van SZW, juni 2011

Kwaliteitsverbetering schuldhulpverlening, evaluatie van de 'Spekman- en Ortega-Martijn' projecten, T. Nederland, D. Bulsink, M. Stavenuiter, Verwey Jonker instituut, februari 2012

Lokaal en integraal, vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten, M. Stavenuiter, T. Nederland, Verwey Jonker instituut, april 2014

Meer met minder, Jaarverslag NVVK 2013, Utrecht 2014.

Monitor betalingsachterstanden 2011, Panteia/SZW, december 2011.

Monitor Wsnp, tiende meting, over het jaar 2013, L. Combrink-Kuiters, S. Peters, B. Nauta, M.Vlemmings, Raad voor rechtsbijstand en Centraal bureau voor de statistiek, 2014.

Onderzoek schuldeisersteam Den Haag OpMaat, klantgerichtheidsonderzoek 2014, DESAN in opdracht van de dienst SZW, gemeente Den Haag, april 2014.

Onoplosbare Schuldsituaties, NVVK, Jungmann e.a., 2014

Op weg naar een effectieve schuldhulpverlening, L. Aarts, K. Douma e.a., 2011

Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, T. Madern, NIBUD, oktober 2014

Paritas Passé, debiteuren en crediteuren In de knel door ongelijke Incassobevoegdheden, N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer en I. van den Berg, Hogeschool Utrecht, maart 2012.

Perskamer.bkr.nl/bijna-19000-consumenten-erbij-met-achterstand-op-lening/lingsachterstand heeft op premie en aflossing. Bericht van 28 augustus 2014.

Problematische schulden en zelfredzaamheid in Amsterdam (Factsheet), VONK, oktober 2013.
Quick scan belemmeringen toegang tot de Wsnp, L. Combrink-Kuiters, S. Peters, Raad voor de rechtsbijstand, maart 2011

Schets van de schuldhulpverlening, omvang, opzet en actuele ontwikkelingen, Hogeschool Utrecht, N. Jungmann, H. Schruer, z.d.
Schulden komen nooit alleen, aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening, de Nationale ombudsman, juni 2012

Schulden oplossen met de Wsnp, informatie over schuldsanering bij problematische schulden (folder), Raad voor de rechtsbijstand, augustus 2013

Schulden? De gemeente helpt!, naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening, Hiemstra & De Vries en Significant, Utrecht, juli 2008.

Schuldhulpverlening in bedrijf, financiële problemen op de werkvloer, T. Madern, J. Bos, D. van der Burg, Nibud e.a., november 2012

Schuldhulpverlening in bedrijf, NIBUD 2012, Madern e.a
Schuldhulpverlening loont!, Regioplan en Hogeschool Utrecht, juli 2011.

Schuldhulpverlening, conceptrapport met de resultaten van een kwalitatief onderzoek onder klanten en medewerkers, J. van der Male, Ferro Markt en communicatieonderzoek, in opdracht van gemeente Den Haag, september 2009.

Schuldhulpverlening in het sociale domein, vijf tips voor gemeenten voor een integrale aanpak, J. van den Toorn, M. Stavenuiter, Verwey Jonker instituut, augustus 2014

Snelle regeling schuldhulpverlening, resultaten van een kwalitatief onderzoek, J. van der Male, M, Noteboom, Ferro explore, in opdracht van de gemeente Den Haag, juni 2010.
Stand van zaken nieuwe werkwijze schuldhulpverlening (notitie), gemeente Utrecht, december 2013

Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010-2011, Inspectie Werk en Inkomen, ministerie SZW, augustus 2011

Verkenning Schuldhulpverlening, rekenkamerbrief, rekenkamer stadsdelen Amsterdam, juli 2013.

Vroegsignalering moet en kan, een onderzoek naar de toegevoegde waarde van een Landelijk Informatiesysteem Schulden, N. Jungmann, M. Anderson, Socialforce, 2011.

Regelgeving en gemeentelijke documenten

Programmabegroting Den Haag 2014, p. 73

RIS 181495, beantwoording schriftelijke vragen inzake schuldhulpverlening, november 2011

RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag 2012- 2015, juni 2012

Ris 250626, Doelmatigheidsonderzoek Schuldhulpverlening, gemeente Den Haag, 2012.

RIS 271040 beleidsregels schuldhulpverlening 2014, gemeente Den Haag, collegebesluit, maart 2014.

RIS 271603 programmarekening 2013 gemeente Den Haag, p. 82.

RIS 276469 Programmabegroting gemeente Den Haag 2015-2018

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Memorie van Toelichting (bijlage bij het Voorstel van de Wsg). KST140291, 2010

Wet schuldsanering natuurlijke personen, officieel 'Faillisementswet (sanering van schulden van natuurlijke personen)', 25 juni 1998.

Werkinstructies en handleidingen schuldhulpverlening

Voor de beschrijving van het proces van aanmelding tot en met de afronding van het traject schuldhulpverlening zijn de volgende werkinstructies geanalyseerd:

- 140.02.01Werkinstructie aanmelding financieel scangesprek 1.15 , januari 2014
- 140.02.03 Werkinstructie financieel scangesprek CMO 1.02, mei 2013
- 140.02.06 Kennisboom doorverwijzing OGF 1.02 mei 2013
- 14070 Handleiding werkzaamheden Informatiebalie versie 0.7
- 146.01 Proces 1e lijns meldcode 1.02, augustus 2011
- 151.00.01 Werkinstructie Workshop Administratie Sorteren 2.00, juli 2013
- 151.01 Procesbeschrijving WIS[156], januari 2013
- 151.01.03 (40) Intake handelingen Allegro Art, november 2014
- 152.01.01 Werkinstructie niet-saneerbare vorderingen1.00, april 2012
- 152.01.02 Werkinstructie schatten en schrappen 1.00, april 2012
- 153.01.01 Werkinstructie WSNP, augustus 2012
- 153.02.01 Werkinstructie SB-SK 1.00, mei 2012
- 153.08.03 Werkinstructie fase A WIS, januari 2014
- 153.08.03A Werkinstructie toetsingscriteria Fase A, november 2013

156 WIS staat voor: Werkgroep administratie sorteren, Intake financiële dienstverlening, Schuldeisers.

- 153.08.04 Werkinstructie Fase B, januari 2014
- 153.08.05 Werkinstructies Fase C – Z WIS, januari 2014
- 153.08.06 Werkinstructie Berekenen Vrij te laten bedrag, november 2013
- 153.08.07 Werkinstructie beschikking WIS consulent, juli 2013
- 153.08.08 Werkinstructie arbeidsverplichting 1.00, december 2013
- 154.00.02 Werkinstructie Financieel Coachtraject 1.00, augustus 2013
- 154.01.03 Werkinstructie financiele coaching 1.01, december 2014
- 154.01.04 Werkinstructie Beëindiging SHV en BBR 1.00, maart 2012
- 155.00.14 Begeleiding SHV Support 1.00, juli 2013
- I.43 Werkinstructie beslag1.0 jul 2014 (organisatieonderdeel uitkeringsverstrekking).
- Kennisdocument financiële scan, april 2014
- Notitie 'Invordering SZW – Schuldhulpverlening aanmeldingsprocedure', z.d.
- Notitie 'Invordering SZW – Schuldhulpverlening aflossingsregeling en fraude', z.d.
- Notitie 'Invordering SZW – Schuldhulpverlening en Inburgering', z.d.
- Scan leidraad, augustus 2011
- SZW Stroomschema Budgetcoaching.
- Notitie 'De ontwikkeling van de rol van de finscanner', SZW, z.d. (2014)
- Notitie 'Eerste evaluatie pilot korte stabilisatie trajecten, de voorkant, SZW, september 2014
- Notitie, 'Beschrijving van de rol van A&I en een voorlopige inschatting van de gevraagde capaciteit alsmede de voorlichting bij FD' , SZW, z.d. (2014)
- Stroomschema 'Schuldhulpverlening van aanloop tot start traject', gemeente Den Haag, augustus 2013.

Interviews / gesprekken

Voor dit onderzoek is met een aantal mensen een interview afgenomen, voor een aantal gesprekken is daarbij aangesloten bij interviewafspraken in het kader van het onderzoek naar klantervaringen (gesprekken medewerkers schuldhulpverlening). Waar relevant zijn deze hieronder ook opgenomen.

Op 26 september 2014, 9 december 2014 en 12 en 19 februari 2015 zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van SZW.

Op 3 maart 2015 is een groepsgesprek gevoerd met een aantal medewerkers van SZW.
19 december 2014. STEK / schuldhulpmaatjes070

Op 1 april 2015 is een overleg gevoerd met de cliëntenraad SZW waarin de bevindingen uit het onderzoek zijn besproken.

Gesprekken die in het kader van het klantervaringen onderzoek zijn gevoerd zijn vermeldt in de onderzoeksverantwoording.

Bijlage 4. Aangevraagde en geleverde gegevens.

In het onderstaande schema zijn de gegevens weergegeven die zijn uitgevraagd en in december 2014 zijn geleverd aan de rekenkamer. Deze gegevens zijn in de eerste tabel weergegeven. Dit vormt de belangrijkste bron voor de analyse van resultaten. Op 28 en 29 mei 2015 heeft de gemeente in het kader van de feitenverificatie van het conceptfeitenrapport herziene cijfers aangeleverd. Deze zijn weergegeven in de tweede tabel. De herziene cijfers wijken af waar het gaat om de uitstroom na fase 3 'opzetten schuldregeling'. De analyse van resultaten zoals weergegeven in hoofdstuk 3 van het feitenrapport is op basis van de meest recente gegevens. Waar geen gegevens zijn opgenomen, heeft de gemeente deze niet geleverd. Gegevens in grijze vlakken zijn niet uitgevraagd door de rekenkamer

Klantaantallen							
Fase aanmelding	Aantal totaal in fase per 1 januari						
	Aantal instroom totaal voor heel jaar		3.661	4.380	4.344	4.343	4.027
	Aantal uitstroom totaal voor	naar volgende fase					
		uit traject					
Fase Voorbereiding	Aantal totaal in fase per 1 januari						
	Aantal instroom totaal voor heel jaar				3.936	3.564	3.290
	Aantal uitstroom totaal voor	naar volgende fase					
		uit traject					
Fase A	Aantal totaal in fase per 1 januari		1.510	1.082	649	645	649
	Aantal instroom totaal voor heel jaar		3.596	3.229	2.479	1.983	1.655
	Aantal uitstroom totaal voor	naar volgende fase	1.950	1.546	1.319	1.241	1.124
		uit traject	1.992	2.061	1.155	732	505
Fase SHV traject opzetten (B t/m E)	Aantal totaal in fase per 1 januari						
	Aantal instroom totaal voor heel jaar		1.950	1.546	1.319	1.241	1.124
	Aantal uitstroom totaal voor	naar minnelijk traject (sanerin	211	126	148	212	226
		naar minnelijk traject (schuldb	273	183	400	257	252
		waarvan aantal dwangakkoorden					
		naar wsnp	627	511	578	436	592
		kan naar wsnp, maar niet aangevraagd door cliënt					
		uit traject zonder wsnp	362	309	308	277	210
Fase minnelijk traject	Aantal totaal in fase per 1 januari						
	Aantal instroom totaal voor heel jaar						
	Aantal uitstroom totaal voor	aantal positief beeindigde trajecten (schuldenvrij)					
		uitval traject tussentijds					
omvang doelgroep in Den Haag (mensen met problematische schulden,						18.307	

Definitie problematische schulden: de situatie waarin van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen. In de praktijk wordt meestal het uitgangspunt gehanteerd dat je niet in staat bent om je schulden binnen 36 maanden af te lossen (T. Madern, Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland, oktober 2014).
Naar schatting heeft 5% tot 7,1% van alle Nederlandse huishoudens te maken met problematische schulden (T. Madern). Den Haag had 257.845 huishouden in 2013 (Armoedemonitior Den Haag 2014). Uitgaande van het hoogste percentage dan betekent dit dat in Den Haag het aantal huishoudens met problematische schulden kan worden geschat op 18.307.

aantal toekenningsbeschikkingen	1.241	1.124
aantal afwijzigingsbeschikkingen	732	505
aantal beeindigingsbeschikkingen	244	168
aantal bezwaren tegen beschikking	131	134
aantal heraanmelding na een negatieve beschikking in het verleden		

Samenstelling schulden					
Hoogte gemiddelde schuld per klant			€ 39.000		
Tien grootste schuldeisers met gemiddeld schuld per schuldeiser					

Financieel					
begroting afdeling (?) Schuldhulpverlening		€ 8,7 mln.	€ 12,0 mln.	€ 12,9 mln.	
jaarrekening idem		€ 9,4 mln.	€ 11,7 mln.		

producten bij niet problematische schulden					
sociale kredietverlening aantal verleend		331	401	449	
pandhuis aantal unieke klanten					
budgetbeheer aantal klanten		2.407	2.400	2.699	
aantal deelnemers cursussen vrijwillige aanmelding					

overige informatie					
aantal keren wederkerigheid toegepast ihkv SHV					
aantal gevoerde onroerend goed gesprekken					
aantal gerealiseerd herfinanciering hypotheek via GKB					

Tabel 1. Gegevens als aangeleverd in december 2014

	2010		2011		2012		2013		2014		cumulatieven:	
	mail 12-12-2014	mail 22-5-2015	mail 12-12-2014	mail 22-5-2015	mail 12-12-2014	mail 22-5-2015	mail 12-12-2014	mail 22-5-2015	mail 12-12-2014	mail 22-5-2015	mail 12-12-2014	mail 22-5-2015
1 SHV traject (fase B) (opzetten schuldregeling)	1.950	2.031	1.546	1.585	1.319	1.349	1.241	1.277	1.060	1.174	7.116	7.416
2 SK	211	252	126	195	148	149	212	254	214	324	911	1.174
3 SB	273	434	183	457	400	325	257	329	228	242	1.341	1.787
4 WSNP	627	680	511	833	578	620	430	474	324	621	2.470	3.228
subtotaal *schuldeisers akkoord*	*484*	*686*	*309*	*652*	*548*	*474*	*469*	*583*	*442*	*566*		
totaal succesvolle trajecten als bedoeld in beleidsplan 6.3.2	1.111	1.366	820	1.485	1.126	1.094	899	1.057	766	1.187		

Tabel 2. Gegevens als aangeleverd op 28 mei 2015. N.B. de cijfers in de kolom 2014 mail 12-12-2014 komen niet overeen met de in december aangeleverde gegevens.

	2012	2013	2014	2015 prognose		2015 t/m april
Administratieve en financiële hulpvragen:						
- hulpvragen bij front office	4.344	4.343	3.002	*3.657*		1.219
- eerste voorlichting FD (aangemeld)	-	-	698	*3.270*	*	1.090
- Doelgroepenteam (gesprek + doorgezet naar intake)	-	-	326			Adriana
totaal aantal hulpvragen	4.344	4.343	4.026	*6.927*	*	2.309
Informeren over financiën en schulden:						
- financiële scangesprekken	3.936	3.564	2.821	*732*	*	244
- eerste voorlichting FD (verschenen)	-	-	469	*2.178*		726
	3.936	3.564	3.290	*2.910*		970
Voorsorteren op schuldhulpverlening:						
- kortlopend stabilisatietrajecten	-	-	-			Wendy
- aanmeldingen corporaties project Vermindering Huisuitzettingen	-	-	851	*708*		236
totaal aantal				*3.618*		236
Voorraad:						
- voorraad in fase A per 1 januari	649	645	649	*244*		244
Beoordelen schuldhulpverleningsverzoek (fase A):						
- instroom hele jaar	2.479	1.983	1.655	*1.146*	*	382
- doorstroom naar inventariseren schulden (fase B)	1.319	1.241	1.124	*864*		288

Tabel 3. Gegevens als aangeleverd op 29 mei 2015

Bijlage 5. Vragenlijst schuldernaren

REGIOPLAN

ENQUÊTE SCHULDENAREN

Introductie

Wij voeren namens de Rekenkamer van de gemeente Den Haag een onderzoek uit naar uw ervaringen met de schuldhulpverlening die de gemeente aanbiedt. Het onderzoek gaat over alle onderdelen van de schuldhulpverlening van de gemeente, dus ook de vrijwillige cursussen en begeleiding bij schulden. Als het goed is, heeft u over dit onderzoek kort geleden van de Rekenkamer een brief gekregen. Daarin is u gevraagd of u mee zou willen doen aan dit onderzoek.

1. Bent u bereid tot een telefonisch interview?

- Ja -> naar vraag 4
- Nee -> naar vraag 2

Non-respons vragen

2. **Ik wil u toch één algemene vraag stellen: wanneer vindt u de schuldhulpverlening een succes?**

*Toelichting: meer antwoorden mogelijk, **spontane** antwoorden van respondent.*

- Geen schulden meer
- Minder schulden
- Kennis van voorkomen nieuwe schulden
- Beter weten wat iets kost
- Beter weten wat en waar ik iets koop
- Minder uitgeven aan niet-noodzakelijke dingen (hobby's, vakantie etc.)
- Betere financiële administratie (openen post, bewaren van info etc.)
- Vaste lasten eerst, daarna de rest
- Geen deurwaarders meer
- Minder stress/kan weer slapen
- Minder problemen met familie/vrienden
- Anders, namelijk _____
- Weet niet / geen antwoord
- Wil vraag niet beantwoorden

3. Tot slot: vind u de schuldhulpverlening tot nu toe een succes?

- Ja
- Een beetje
- Nu nog niet, binnenkort mogelijk wel
- Nee

REGIOPLAN

- Weet niet /geen antwoord
- Wil vraag niet beantwoorden

Verwachtingen

4. Wanneer vindt u de schuldhulpverlening een succes?

*Toelichting: meer antwoorden mogelijk, **spontane** antwoorden van respondent.*

- Geen schulden meer
- Minder schulden
- Kennis van voorkomen nieuwe schulden
- Beter weten wat iets kost
- Beter weten wat en waar ik iets koop
- Minder uitgeven aan niet-noodzakelijke dingen (hobby's, vakantie etc.)
- Betere financiële administratie (openen post, bewaren van info etc.)
- Vaste lasten eerst, daarna de rest
- Geen deurwaarders meer
- Minder stress/kan weer slapen
- Minder problemen met familie/vrienden
- Anders, namelijk _____
- Weet niet / geen antwoord

Producten/diensten

5. **Volgens onze informatie zit u in fase xxx (fase staat in bestand klantcontactgegevens). Klopt dit?**

Toelichting: interviewer kruist fase aan waarin klant daadwerkelijk zit.

- Fase intake/aanmelding
- Fase opzetten schuldregeling
- Fase minnelijk traject (aan het afbetalen/termijn 3 jaar)
- Fase geen traject
- Geen van de genoemde fasen, wel deelname aan cursus over omgaan met geld

Informatie fasen die de interviewer kan gebruiken als toelichting op de fasen

Fase intake/aanmelding
- Aanmelding A&I balie op het stadsdeelkantoor
- Financieel Scangesprek (eerste gesprek met een Consulent schuldhulpverlening van de gemeente).
- Workshop Administratie Sorteren / Individueel Administratie Sorteren
- Intakegesprek
- Voorbereiding SHV traject opzetten

Fase opzetten schuldregeling
- Saldo opvragen

REGIOPLAN

- Schuldenoverzicht opstellen en tekenen
- Voorstel voor schuldregeling
- Plan & leertraject (parallel)
- Budgetbeheer (parallel)

Fase minnelijk traject (aan het afbetalen/termijn 3 jaar)
- Minnelijk traject
- Budgetbeheer

Deelname aan vrijwillige cursussen om beter met uw geld om te gaan.
- Cursus Weet wat je besteed
- Cursus Goed voor Weinig

6. Kunt u aangeven welke producten/diensten u van de gemeente heeft gekregen/ gebruikt?

*Toelichting: **spontane** antwoorden van de respondent. De vraag heeft niet als doel om een overzicht van verkregen producten/diensten en/of de ervaringen van respondenten daarmee te verkrijgen. Doel is om op deze manier de ervaringen van respondenten met de schuldhulpverlening in het algemeen (zie vraag 8) te kunnen plaatsen.*

	Ja/Nee
Aanmelding A&I balie op het stadsdeelkantoor	
Financieel Scangesprek (eerste gesprek met een Consulent schuldhulpverlening van de gemeente).	
Workshop Administratie Sorteren / Individueel Administratie Sorteren	
Intakegesprek	
Plan & leertraject	
Budgetbeheer	
Crisisinterventie	
Administratieve ondersteuning	
Financieel Adviesgesprek	
Sociaal kredietverlening	
Pandhuis	
Budgetbeheer	
Budgetcoaching	
Minnelijke schuldregeling	
Voorbereiding Wsnp	
Cursus Weet wat je besteed	
Cursus Goed voor Weinig	
Anders (1), namelijk _____	
Anders (2), namelijk _____	
Anders (3), namelijk _____	

7. Wat is het laatste product/dienst waar u ervaring mee heeft?

REGIOPLAN

Toelichting: respondenten kunnen één product/dienst noemen. Doel is om op deze manier de ervaringen van respondenten met de schuldhulpverlening in het algemeen (zie vraag 8) te kunnen plaatsen.

Ervaringen met schuldhulpverlening

8. **Wat ging er goed bij de schuldhulpverlening door de gemeente in de fase waarin u nu zit?**

Toelichting: open vraag, **spontane** antwoorden. Het gaat om de ervaringen van respondenten met de schuldhulpverlening in de fase waarin zij momenteel zitten. De interviewer benadrukt dat het niet om de tevredenheid of ontevredenheid per verkregen product/dienst gaat.

9. **Wat ging er niet goed bij de schuldhulpverlening door de gemeente in de fase waarin u nu zit?**

Toelichting: open vraag, **spontane** antwoorden. Het gaat om de ervaringen van respondenten met de schuldhulpverlening in de fase waarin zij momenteel zitten. De interviewer benadrukt dat het niet om de tevredenheid of ontevredenheid per verkregen product/dienst gaat.

Wijze waarop interviewer antwoorden in webenquête invult

De interviewer werkt genoemde antwoorden uit in onderstaande matrix.

	Ging goed	Ging niet goed	Toelichting
Duur uitvoering			
Duur voordat aan schulden wordt gewerkt			
Mate waarin schuldenproblematiek wordt opgelost			
Mate waarin men zelf iets moet doen			
Mate waarin men in staat is om plan van aanpak uit te voeren			
Ondersteuning door medewerkers			
Aanbod van producten/diensten			
Begrijpelijkheid producten/diensten			
Effectiviteit producten/diensten			
Snelheid waarmee producten/diensten gebruikt kunnen worden			
Anders, namelijk			

10. **Ruimte voor interviewer om informatie te plaatsen over wat er eventueel goed/niet goed ging bij de schuldhulpverlening in een eerdere fase?**

REGIOPLAN

Toelichting: deze vraag wordt niet gesteld door een interviewer. De mogelijkheid bestaat dat een respondent zelf iets noemt over de schuldhulpverlening in een eerdere fase.

Resultaten

11. Bent u geholpen met de schuldhulpverlening van de gemeente in de fase waarin u nu zit?

- Ja -> naar vraag 12
- Nee -> naar vraag 13

12. Kunt u toelichten waarmee geholpen bent?

Toelichting: open vraag, spontane antwoorden. Het gaat om de resultaten van de schuldhulpverlening in de fase waarin respondenten momenteel zitten. De interviewer benadrukt dat het niet om de resultaten per verkregen product/dienst gaat.

13. Kunt u toelichten waarom u niet geholpen bent?

Toelichting: open vraag, spontane antwoorden. Het gaat om de resultaten van de schuldhulpverlening in de fase waarin respondenten momenteel zitten. De interviewer benadrukt dat het niet om de resultaten per verkregen product/dienst gaat.

Wijze waarop interviewer antwoorden in webenquête invult

De interviewer werkt genoemde antwoorden uit in onderstaande matrix.

	Geholpen	Niet geholpen	Toelichting
Geen schulden meer			
Minder schulden			
Kennis van voorkomen nieuwe schulden			
Beter weten wat iets kost			
Beter weten wat en waar ik iets koop			
Minder uitgeven aan niet-noodzakelijke dingen (hobby's, vakantie etc.)			
Betere financiële administratie (openen post, bewaren van info etc.)			
Vaste lasten eerst, daarna de rest			
Geen deurwaarders meer			
Minder stress/kan weer slapen			
Minder problemen met familie/vrienden			
Anders, namelijk			

14. Ruimte voor interviewer om informatie te plaatsen over eventuele resultaten (of gebrek daaraan) in een eerdere fase?

Toelichting: deze vraag wordt niet gesteld door een interviewer. De mogelijkheid bestaat dat een respondent zelf iets noemt over de schuldhulpverlening in een eerdere fase.

Tenslotte

15. Kunt/wilt u aangeven wat uw hoogst genoten opleiding is?

- Primair onderwijs (basisonderwijs en speciaal onderwijs)
- VMBO/MAVO
- Voorbereidend Beroepsonderwijs (VBO)
- HAVO/VWO
- Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO)
- Hoger Beroepsonderwijs (HBO)
- Universiteit (WO)
- Anders, namelijk

16. Zou u mee willen werken aan een face to face interview om verder door te praten over uw ervaringen met de schuldhulpverlening in Den Haag?

- Ja
- Nee

Ik wil u hartelijk danken voor uw medewerking aan dit gesprek.

[Eventueel toelichting: de Rekenkamer zal met de Cliëntenraad van SZW overleggen hoe de resultaten aan de respondenten het best kunnen worden teruggekoppeld. Zo is het opgenomen in de brief die vooraf is verstuurd.]

Bijlage 6.Advies rechtmatigheid Hogeschool Utrecht

Aan: Gemeente Den Haag
Rekenkamer Den Haag
t.a.v. de heer T. Bosma
Spui 70
2511 BT, Den Haag

Van: Hogeschool Utrecht
Kenniscentrum Sociale Innovatie
mevrouw N. Jungmann
Postbus 85397
3508 AJ Utrecht

Verzonden per e-mail

Betreft:
advies rechtmatigheidsvragen uitvoering schuldhulpverlening

Utrecht, 9 juni 2015

Geachte heer Bosma, beste Thijs,

U heeft mevrouw Jungmann van de Hogeschool Utrecht verzocht om de Rekenkamer Den Haag te adviseren over enige rechtmatigheidsvragen bij de uitvoering van de schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag. Mevrouw Jungmann heeft vervolgens ons gevraagd om vanwege onze juridische expertise de beantwoording van deze vragen op ons te nemen.

Het gaat dan om de volgende vragen:

1. De gemeente Den Haag biedt sinds 1 januari 2015 niet meer een gesprek aan, maar nodigt nieuwe klanten uit voor een groepsvoorlichting. Is deze werkwijze rechtmatig in het licht van de verplichting een gesprek te voeren waarin de schuldvraag wordt vastgesteld?
2. In het gesprek d.d. 27 mei jl. is de volgende vraag toegevoegd:
   De dienst geeft in haar reactie op het concept rapport van de Rekenkamer aan dat het A&I gesprek een brede uitvraag betreft waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en waarna routering binnen de gemeente een vervolgstap is. In hoeverre kan dit gesprek wordt gezien als het gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld?
3. De gemeente ‘verlegt’ het moment van de eerste aanmelding; van het eerste contact naar het moment waarop een klant een volledige administratie inlevert. Dat moment ligt weken na het eerste contact tussen klant en gemeente. In hoeverre is dit al dan niet in strijd met de Awb die bepaalt dat de gemeente acht weken de tijd heeft voor het nemen van een besluit naar aanleiding van een vraag (om hulp) van een burger?

Achtergrond vragen en documenten
Achtergrond van deze vragen is het feit dat de Rekenkamer thans onderzoek doet naar het proces van schuldhulpverlening zoals dat wordt uitgevoerd door de gemeente Den Haag. Daarbij zoekt de Rekenkamer naar factoren die bepalend zijn voor een succes of juist falen van een effectieve uitvoering van schuldhulpverlening, mede vanuit het perspectief van de

klant. Voor de beantwoording van de vragen heeft u ons de volgende stukken ter beschikking gesteld:

1. Concept Feitenrapport onderzoek schuldhulpverlening Rekenkamer Den Haag d.d. 11 mei 2015 (hierna te noemen: het 'Conceptrapport Rekenkamer');
2. 140.02.01 Werkinstructie Aanmelding Financieel Scangesprek d.d. 15 januari 2014;
3. 140.02.03 Werkinstructie financieel scangesprek CMO d.d. 2 mei 2013;
4. 153.08.03 Werkinstructie Fase A WIS d.d. januari 2014 (hierna te noemen: 'Werkinstructie Fase A');
5. Kennisdocument Financiële Scan d.d. april 2014;
6. Beleidsregels schuldhulpverlening 2014, Den Haag RIS 271040 (hierna te noemen: Beleidsregels Schuldhulpverlening);
7. Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015 juni 2012;
8. Concept Werkinstructie basisdocumenten stabilisatie Frontoffice (hierna te noemen: de 'Werkinstructie Stabilisatie').

Alvorens op het advies in te gaan is van belang te constateren dat de gemeente Den Haag met ingang van 1 januari 2015 het proces van de schuldhulpverlening op een andere wijze heeft georganiseerd dan voor 1 januari 2015. Tijdens ons telefoongesprek op 11 mei jl. spraken we af dat dit advies zich zou richten op de situatie na 1 januari 2015 en de situatie daarvoor buiten beschouwing zou laten. Daarbij nemen we als uitgangspunt de procedure zoals die staat beschreven in het Conceptrapport Rekenkamer.[1] Ook beperken we ons in dit advies tot de situaties waarin er sprake is van een regulier verzoek om schuldhulpverlening en laten we de verzoeken waarin sprake is van een bedreigende situatie in de zin van artikel 4, lid 2 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna te noemen: 'Wgs') buiten beschouwing. Concreet betekent dit dat in dit advies de reguliere route centraal staat en dat we geen aandacht besteden aan de doelgroepenroute, de zorgklantenroute en de crisisroute.[2]

Dit advies is als volgt opgebouwd. Alvorens in te gaan op de beantwoording van de vragen is het van belang om enige algemene opmerkingen te maken over de Wgs, de Awb en de status van de Werkinstructie stabilisatie. Daarna wordt ingegaan op de beantwoording van de vragen en enige zaken die ons opvallen. E.e.a. wordt afgerond met een conclusie.

Algemene opmerking Wgs, Awb en Werkinstructie Stabilisatie
Belangrijk om te constateren is dat de Wgs veel ruimte geeft voor interpretatiegeschillen. Dit omdat de Wgs een kaderwet is met 12 artikelen, hetgeen opvallend weinig is. De wet biedt aldus veel beleidsruimte aan gemeenten om uitvoering te geven aan de Wgs. Daarbij is ook opvallend dat de Wgs, anders dan bij vergelijkbare wetten zoals de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning, niet bepaalt dat de gemeenteraad een verordening moet vaststellen met nadere regelgeving. Dit heeft tot gevolg dat normering van de uitvoering van de Wgs grotendeels aan de gemeentelijke beleidsregels en de rechtspraak wordt overgelaten.[3] Tot op heden is het aantal uitspraken op het gebied van de Wgs, vooral van de rechter in hoger beroep, echter beperkt zodat er ook om deze reden veel ruimte is voor interpretatiegeschillen.

Verder is van belang dat wanneer het college al dan niet een aanbod schuldhulpverlening doet of een aanbod intrekt, dat een besluit in de zin van de Awb is. Dat heeft tot gevolg dat de Awb van toepassing is op de Wgs. In de Memorie van Toelichting (hierna te noemen:

[1] Conceptrapport Rekenkamer, pp. 21-30.
[2] Idem, p. 17.
[3] Zie o.a. de annotatie bij Rb. Dordrecht (vrz.), 14 december 2012, AB 2013/57

'MvT') wordt echter vrijwel geen aandacht besteed aan de toepasselijkheid van de Awb terwijl de Awb uiteraard voor de procedure van de schuldhulpverlening van groot belang is.[4] Immers, om te beoordelen of een beschikking aan de formele en materiële eisen van de Awb voldoet, moet ook worden vastgesteld wanneer er sprake is van een aanvraag in de zin van de Awb. De Wgs geeft daar geen uitsluitsel over, zodat dit in de praktijk telkens aan de hand van feitelijke informatie moet worden vastgesteld. Dit klemt te meer nu de Wgs geen definities geeft van een aantal voor de praktijk belangrijke onderwerpen. Het gaat om begrippen als "zich wenden tot", "aanbod" en "hulpvraag".

Het voorafgaande, geeft zoals eerder aangegeven, veel ruimte voor interpretatieverschillen en tegen deze achtergrond moet dit advies worden gezien.

Tot slot nog een opmerking over de status van de Werkinstructie Stabilisatie in relatie tot schuldhulpverlening. In de Werkinstructie wordt hierover opgemerkt dat:

"Omdat stabilisatie een zelfstandig doel heeft, en voor zover er vervolgdienstverlening nodig is, niet alleen naar de klassieke schuldhulpverlening toeleidt, maar ook naar andere producten, gelden tijdens de stabilisatie wat andere regels dan bij schuldhulpverlening"[5]

Wij leiden hieruit af dat de stabilisatieprocedure feitelijk wordt gezien als een procedure die een aparte plek inneemt ten opzichte van de procedure van schuldhulpverlening, m.a.w. stabilisatie en schuldhulpverlening worden als twee aparte procedures gezien. Dit wordt bevestigd door de constatering dat de toelating en beëindiging van de stabilisatie niet valt onder de reikwijdte van de beleidsregels schuldhulpverlening.[6]

Wij delen deze opvatting niet. Stabilisatie is o.i. een van de onderdelen van schuldhulpverlening. Dit volgt uit de definitie van schuldhulpverlening in artikel 1 van de Wgs, waarin, samengevat, wordt bepaald dat *ondersteuning bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden*, valt onder het begrip schuldhulpverlening. Voor ons advies is van belang dat we de stabilisatiefase zien als een onderdeel van schuldhulpverlening. Dit laatste is overigens ook in lijn met het Conceptrapport Rekenkamer, waarin melding wordt gemaakt van veranderingen fase aanmeldingen en intake 2015 en de nieuwe werkwijze wordt beschreven die inhoudelijk overeenstemt met de Werkinstructie stabilisatie.[7] Bij de beantwoording van vraag 3 wordt dit punt nog verder uitgewerkt.

Ad vraag 1
De vraag of het uitnodigen van klanten voor een groepsvoorlichting rechtmatig is in het licht van de verplichting om een gesprek te voeren waarin de hulpvraag wordt vastgesteld is feitelijk de vraag of deze werkwijze voldoet aan het bepaalde in artikel 4, lid 1 van de Wgs. In artikel 4, lid 1 van de Wgs leest men:

"Indien een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld."

De vraag is volgens ons tweeledig: vastgesteld moet worden wat de Wgs verstaat onder 'de hulpvraag' en in welke vorm deze moet worden vastgesteld.

Hulpvraag
Voor de hulpvraag is van belang dat deze kan variëren van eenvoudig tot gecompliceerd. Dit

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 291, nr. 3, pp. 10, 20 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 291, nr. 6, pp. 2).
[5] Werkinstructie stabilisatie, p. 5.
[6] Idem, p.6.
[7] Conceptrapport Rekenkamer, pp. 21-30.

blijkt ook uit de opmerking van de Minister in de Nota naar aanleiding van het verslag:

"Integrale schuldhulpverlening start met het vaststellen van de hulpvraag van de verzoeker. Deze hulpvraag kan variëren van eenvoudig (er blijkt te kunnen worden volstaan met een budgetadvies) tot zeer gecompliceerd (een omvangrijk schuldenprobleem in combinatie met bijvoorbeeld een verslaving)."[8]

Vorm van hulpvraag

Over de wijze waarop de hulpvraag kan worden vastgesteld biedt de de Memorie van toelichting bij artikel 4, lid 1 van de Wgs uitsluitsel. Hierin leest men dat de wetgever het gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld gelijkstelt met een zogenaamd 'intakegesprek'. In de Mvt wordt hierover, voor zover van belang, opgemerkt dat:

"Artikel 4 Wacht en doorlooptijd
In het eerste lid is geregeld dat de maximale wachttijd vier weken is. De wachttijd is de periode die verstrijkt tussen het moment dat een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening en het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld (het intakegesprek)"[9]

Ook is relevant hetgeen in de MvT wordt genoemd als een mooi voorbeeld van hoe gemeentelijk beleid eruit kan zien. Daarbij wordt gerefereerd aan de situatie in Tilburg. Gesteld wordt dat:

"Een cliënt die zich bij de gemeente meldt met een mogelijk schuldprobleem kan direct gebruik maken van een inloopspreekuur (..) Er vindt dan een gesprek van naar schatting een uur plaats tussen de cliënt en een goed gekwalificeerde medewerker van de gemeente die door gerichte vragen goed inzicht krijgt in de situatie van cliënt en of er mogelijk sprake is van een schuldenprobleem(…) Op dit eerste gesprek volgt, indien er mogelijk sprake is van problematische schulden, na maximaal 2 weken een gegevensverzamelgesprek. Door de intake op deze wijze vorm te geven bereikt de gemeente Tilburg dat al direct bij het eerste contact tussen cliënt en gemeente gewerkt wordt aan het zo mogelijk oplossen van problemen."[10]

Uit het voorafgaande leiden wij af dat de wetgever heeft beoogd het gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld zo vorm te geven dat ook duidelijk wordt welke specifieke vraag de persoon in kwestie heeft. Immers, alleen op die manier kan worden rechtgedaan aan de complexiteit van de hulpvraag. Dit roept de vraag op of de groepsvoorlichting waarvoor de klanten worden uitgenodigd hierin kan voorzien.

In de aanpak die na 1 januari 2015 wordt gevolgd, wordt ervan uitgegaan dat een burger binnen twee weken nadat deze zich bij de balie A&I heeft gemeld op een groepsvoorlichtingsbijeenkomst terecht kan en daarna ervoor kan kiezen om binnen twee weken deel te nemen aan een Workshop Administratie Sorteren (hierna te noemen: 'WAS'). Na deze WAS bepaalt een medewerker of een burger in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Dit resulteert dan in een plan van aanpak in combinatie met een beschikking of een afwijzingsbeschikking.

Tussenconclusie

Het voorafgaande leidt ertoe dat wij van oordeel zijn dat het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld in ieder geval niet plaatsvindt tijdens de groepsvoorlichting. Dit heeft te maken met de doelen van zowel de groepsvoorlichting, als het eerste gesprek

[8] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 291, nr. 6, pag. 43
[9] Idem, p. 22
[10] Idem, pag. 13

waarin de hulpvraag moet worden vastgesteld. Volgens de beschrijving vormt de groepsvoorlichting een voorlichting over de mogelijkheden en voorwaarden van de financiële dienstverlening door de gemeente waarbij deelnemers indien gewenst vragen kunnen stellen.[11] Uit deze beschrijving van de groepsvoorlichting leiden we af dat het doel van de groepsvoorlichting is het *informeren van de burger* en niet *het bepalen van de hulpvraag*. Dit is uiteraard anders als tijdens de groepsvoorlichting de deelnemers individueel zouden worden bevraagd om de hulpvraag te achterhalen, maar dit leiden we uit de stukken niet af.

Kortom, op basis van het voorafgaande zijn we van oordeel dat het uitnodigen van nieuwe klanten voor een groepsvoorlichting niet voldoende is om te voldoen aan de verplichting uit artikel 4, lid 1, van de Wgs om binnen vier weken nadat een persoon zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening, het eerste gesprek plaats te laten vinden, waarin de schuldvraag wordt vastgesteld.

Ad vraag 2
Ook de vraag of de melding bij de A&I balie kan worden gezien als het moment waarop de hulpvraag wordt vastgesteld, is feitelijk de vraag of deze werkwijze voldoet aan het bepaalde in artikel 4, lid 1 van de Wgs. Zoals hiervoor aangegeven dient de periode tussen het moment dat een persoon zich wendt tot het college en het gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld, maximaal vier weken te bedragen. De dienst geeft in haar reactie op het Conceptrapport van de Rekenkamer feitelijk aan dat het moment dat een persoon zich wendt tot het college samenvalt met het moment dat de hulpvraag wordt vastgesteld. Om de navolgende redenen denken wij dat dat deze opvatting niet juist is.

Karakter gesprek A&I balie
Om de redenen die we onder ad 1 hebben genoemd zijn we ook van oordeel dat het gesprek bij de A&I balie niet het eerste gesprek vormt waarin de hulpvraag wordt vastgesteld in de zin van artikel 4, lid 1, van de Wgs. Uit de wetsgeschiedenis lijkt immers voort te vloeien dat dit gesprek een gesprek betreft waarin de specifieke hulpvraag wordt vastgesteld. Het gesprek bij de balie daarentegen vormt een gesprek waarin een brede uitvraag wordt gedaan door een medewerker die volgens het Conceptrapport Rekenkamer geen schuldhulpverlener is. Deze medewerkers lijken daarbij niet over de expertise te beschikken om de hulpvraag vast te stellen. Het gesprek dat bij de balie wordt gevoerd is erop gericht om de burger al dan niet door te verwijzen naar de groepsvoorlichting of andere diensten binnen de gemeente. Dat gesprek heeft zodoende een algemeen karakter in plaats van het specifieke karakter waarop de Wgs doelt.

Opvatting dienst in strijd met het beschreven proces in de Werkinstructie Stabilisatie
Stel dat de dienst wel in haar standpunt over het intake gesprek bij de balie zou worden gevolgd, dan kan worden geconstateerd dat dit in strijd is met haar eigen procesbeschrijving in de Werkinstructie Stabilisatie. Daarbij spelen twee argumenten een rol. Ten eerste wordt in de nieuwe procedure ervan uitgegaan dat de intake het moment is waarop de hulpvraag wordt vastgesteld. Dit staat haaks op het vervolgproces zoals dat in de Werkinstructie Stabilisatie is beschreven. Het vervolg op de melding bij de A&I balie is dat na de groepsvoorlichting en de WAS, het intakegesprek plaatsvindt. Op pagina 24 van de Werkinstructie Stabilisatie zijn onder andere als doelen van het intakegesprek aangegeven:

Inventariseren van de hulpvraag, vaststellen van activiteiten die moeten gebeuren om de klant stabiel te krijgen en inschatten van het vervolg op stabilisatie (zelf verder, schuldregelen, budgetondersteuning).

[11] Werkinstructie stabilisatie, p. 17.

Dit zijn alle onderdelen die typisch plaatsvinden in het kader van het vaststellen van de hulpvraag ex artikel 4 lid 1 Wgs, door de wetgever ook aangeduid als 'intakegesprek'.

Het tweede argument is dat het naar onze mening onderling tegenstrijdig is als zowel het moment dat een cliënt zich meldt bij de A&I balie als de intake worden gezien als het moment dat 'de hulpvraag wordt vastgesteld'. Ook het feit dat de periode die voorafgaat aan de intake, de stabilisatie, door de dienst nadrukkelijk niet wordt gezien als onderdeel van schuldhulpverlening, duidt erop de melding bij de A&I balie niet kan worden gezien als het moment dat de hulpvraag wordt vastgesteld.

Concluderend zijn wij van mening dat de melding bij de A&I balie niet kan worden gezien als het moment dat de hulpvraag wordt vastgesteld.

Ad vraag 3
De vraag of het verleggen van het moment van de eerste aanmelding al dan niet in strijd is met de Awb, ziet op de vraag of deze werkwijze in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 4:13 Awb. Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat:

(1) een beschikking dient te worden gegeven binnen (2) de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of bij het ontbreken van een dergelijke termijn, binnen (3) een redelijke termijn na ontvangst van (4) de aanvraag. De redelijke termijn is volgens het tweede lid in ieder geval verstreken na acht weken na ontvangst van de aanvraag.[12]

Artikel 4:13 lid 1 Awb kent een viertal rechtsvoorwaarden die hieronder in de volgende volgorde worden besproken: (1) beschikking, (2) aanvraag, (3) bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn, (4) redelijke termijn. De onderdelen 3 en 4 (termijnen) worden gezamenlijk behandeld.

(1) beschikking
Volgens de MvT is een aanbod van schuldhulpverlening een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb:

"Een beslissing van het college van B en W tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht."[13]

In de Wgs gaat het om besluiten 'niet van algemene strekking' zodat we spreken van beschikkingen.[14] In de beschikking die na een aanvraag moet worden genomen, wordt een aanbod schuldhulpverlening gedaan. Dit roept vervolgens de vraag op wat onder een *aanbod schuldhulpverlening* moet worden verstaan? Het antwoord op deze vraag is van belang omdat in de gevallen dat sprake is van een aanbod, ook sprake is van een beschikking. Dat betekent dat de bepalingen uit de Awb, waaronder de bepalingen over de beslistermijn (4:13 Awb) en bezwaar en beroep, van toepassing zijn.

Volgens artikel 4 van de Beleidsregels Schuldhulpverlening kan een aanbod bestaan uit (een combinatie van) de volgende producten: *informatie- en adviesgesprek; betalingsregelingen; crisisinterventie; budgetbeheer; budgetcoaching; herfinanciering; schuldregeling: schuldbemiddeling of saneringskrediet.*

Met de introductie van stabilisatie en budgetondersteuning zijn hieraan binnen de gemeente Den Haag nieuwe vormen van schuldhulpverlening toegevoegd. In de Werkinstructie

[12] Afhankelijk van de situatie kan de redelijke termijn ook korter zijn dan acht weken, bijvoorbeeld omdat er sprake is van een spoedeisende situatie.
[13] Tweede Kamer, 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 10.
[14] Art. 1:3 lid 1 en 2 Awb.

Stabilisatie wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de schuldregeling (schuldbemiddeling of saneringskrediet) die onder de reikwijdte van de Beleidsregels schuldhulpverlening vallen en andere vormen van schuldhulpverlening als stabilisatie die daar niet onder vallen danwel waarvan het nog niet duidelijk is zoals bijvoorbeeld budgetondersteuning. Op pagina 6 en 7 van de Werkinstructie Stabilisatie staat:

"De toelating tot stabilisatie en dus ook de beëindiging valt niet onder de reikwijdte van de beleidsregels schuldhulpverlening en geschiedt dus ook niet middels een beschikking. (…) Het resultaat van stabilisatie kan wel een beschikking zijn (toelatingsbeschikking schuldhulpverlening). Om het stabilisatietraject te beëindigen (positief of negatief) in een situatie dat de klant geen vervolgdienstverlening krijgt, gebruik je in plaats van een beschikking een brief.
Of we voor budgetondersteuning, net als voor schuldregelen, wel met beschikkingen gaan werken moet nog worden bepaald."

Zoals in de inleiding aangeven gaan wij ervan uit dat het al dan niet toelaten tot stabilisatie, anders dan in de Werkinstructie Stabilisatie aangegeven, een aanbod schuldhulpverlening is. Dit geldt ook voor budgetondersteuning. Hieronder lichten wij dit nader toe.

In de Wgs is geen definitie opgenomen van het begrip aanbod. Wel is in artikel 1 Wgs een definitie opgenomen van het begrip *schuldhulpverlening*.

De "verzoeker" is de persoon die zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening. "Schuldhulpverlening" wordt vervolgens gedefinieerd als "het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg"

Artikel 1 Wgs geeft aldus een zeer ruime definitie van schuldhulpverlening. Dit wordt ondersteund door de Memorie van Toelichting bij de Wgs. Daarin wordt allerlei vormen van schuldhulpverlening genoemd zoals preventie, zorg gericht op financiële- en psychosociale oorzaken van schulden en budgetbeheer.[15]

Volgens de MvT ontstaat een recht op schuldhulpverlening *"pas nadat het college van B en W de beslissing heeft genomen tot aanbod van schuldhulpverlening. Een beslissing van het college van B en W tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een dergelijke beslissing is dan ook bezwaar en beroep mogelijk."*[16]
Omdat hier wordt gesproken van een "aanbod van schuldhulpverlening" en tegelijkertijd schuldhulpverlening ruim wordt gedefinieerd, zijn wij van mening dat ieder aanbod van schuldhulpverlening, een beschikking is in de zin van de Awb. Voor de gemeente Den Haag geldt dan dat niet alleen een aanbod van een schuldhulpregeling, maar ook stabilisatie en budgetbeheer een "aanbod van schuldhulpverlening" vormen en dus een beschikking zijn. Dit uitgangspunt wordt in een van de eerste uitspraken na de inwerkingtreding van de Wgs bevestigd:

"Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is een concrete beslissing van het college op grond van dit plan om een inwoner op diens verzoek al dan niet tot die voorziening van schuldhulpverlening toe te laten, gericht op rechtsgevolg. Dit is naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet alleen omdat daarmee al dan niet de betrokkene aanspraak wordt gegeven op een zekere dienstverlening onder verantwoordelijkheid van de gemeente, maar

[15] Idem, p.10, 21.
[16] Idem, p. 10.

ook omdat aan het uitsluiten van een betrokkene van die voorziening van schuldhulpverlening zwaarwegend gewicht toekomt in het eventueel daarna te volgen wettelijk traject op grond van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (hierna: WSNP). Een beslissing van het college tot toekenning van of niet toelaten tot de voorziening moet dan ook naar het oordeel van de voorzieningenrechter worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep in de zin van de Awb open staat."[17]

Vanwege de hiervoor beschreven overwegingen zijn wij van mening dat stabilisatie een aanbod schuldhulpverlening is en dat de beslissing van het college tot het doen van het aanbod tot stabilisatie een beschikking is in de zin van de Awb. Het eerste argument is dat vanwege de ruime definitie van schuldhulpverlening door de wetgever, alle vormen van schuldhulpverlening, ook stabilisatie, onderdeel zijn van schuldhulpverlening. Het tweede argument is dat binnen de gemeente Den Haag geldt dat de inwoner die niet wordt toegelaten tot stabilisatie, niet in aanmerking komt voor schuldhulpverlening en dus ook niet voor de WSNP. Dat is, blijkens de voorgaande uitspraak, een rechtgevolg zodat het besluit een inwoner al dan niet toe te laten tot stabilisatie een beschikking is in de zin van de Awb.

Nu is vastgesteld dat voor alle vormen van schuldhulpverlening een beschikking moet worden verleend en dus ook artikel 4:13 Awb van toepassing is, kan worden bezien wat wordt verstaan onder een aanvraag en binnen welke termijn na de aanvraag een besluit moet worden genomen.

(2) Aanvraag

Een aanvraag is volgens artikel 1:3 lid 3 Awb een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. In de vorige paragraaf hebben wij geconcludeerd dat het doen van een aanbod of het afwijzen van elke vorm van schuldhulpverlening een besluit in de zin van de Awb is. Een verzoek van een cliënt om schuldhulpverlening, is derhalve een aanvraag in de zin van de Awb.

(3) Termijnen

De laatste vraag die hier moet worden beantwoord is binnen welke termijn na de aanvraag een beschikking moet worden genomen. Artikel 4:13 Awb bepaalt hierover dat *binnen de bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of bij het ontbreken van een dergelijke termijn, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag een beschikking moet worden genomen.*

Artikel 4:13 Awb bevat zogenaamd aanvullend recht. Met andere woorden artikel 4:13 Awb gaat er vanuit dat de bijzondere wetgever een termijn voor het geven van een beschikking heeft bepaald. Indien dat niet het geval is, geldt de termijn van acht weken die in het tweede lid van artikel 4:13 Awb is genoemd.

Een afwijkende termijn kan worden vastgelegd in een zogenaamd "wettelijk voorschrift". Onder wettelijke voorschrift wordt verstaan een wet in formele zin, zoals de Wgs, een AMvB en een verordening.[18] Werkinstructies, zoals ook de gemeente Den Haag die kent in het kader van schuldhulpverlening, en beleidsregels zijn geen wettelijke voorschriften zoals bedoeld in de Awb en meer specifiek in artikel 4:13 Awb.
De vraag is daarom of in een bijzondere bestuursrechtelijke regeling, bijvoorbeeld in de Wgs of in een gemeentelijke verordening, een termijn is bepaald voor het nemen van een beslissing na een aanvraag om schuldhulpverlening.

[17] Rb. Dordrecht 14 december 2012, ECLI:NL:RBDOR:2012:BY6273, AB 2013/57.
[18] Een afwijking van de termijn in artikel 4:13 Awb moet worden vastgelegd in een verordening, het is niet mogelijk dit te regelen in een beleidsregel, zie bijvoorbeeld ABRS 29 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG1839.

Artikel 4 lid 1 Wgs bepaalt dat indien een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening binnen vier weken het eerste gesprek plaatsvindt waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Noch in de Wgs, noch in de MvT wordt gedefinieerd wat moet worden verstaan onder “zich wenden tot”. Aangenomen mag echter worden dat daarmee wordt bedoeld dat een aanvraag ook mondeling mag worden ingediend.[19]

Binnen de gemeente Den Haag geldt dat (binnen de reguliere route) de eerste stap is dat een cliënt zich meldt bij de A&I balie. Dat is naar onze mening het moment dat de aanvraag, mondeling, wordt ingediend.

Het college moet vervolgens op grond van artikel 4:13 Awb binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag, dus de aanmelding bij de A&I balie, een beslissing nemen tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. De gemeente Den Haag kent geen verordening waarin een afwijkende beslistermijn is opgenomen. Ook de Wgs kent geen afwijkende termijn. Geconcludeerd kan worden dat nu er geen van de Awb afwijkende termijn bij wettelijk voorschrift is bepaald, het college binnen 8 weken nadat een cliënt zich bij de A&I balie heeft gemeld, een beschikking moet nemen.

Tussenconclusie

Uit de Werkinstructie Fase A volgt dat in de praktijk het moment dat een cliënt de WAS map inlevert wordt gezien als het moment dat formeel een aanvraag wordt ingediend. Zoals uit het voorgaande blijkt is deze werkwijze niet in overeenstemming met de Awb. Immers, het moment dat een cliënt zich wendt tot de A&I balie is het moment dat de aanvraag wordt ingediend. Overigens is dit moment ook het moment dat een cliënt zich tot het college wendt zoals bedoeld in artikel 4 lid 1 Wgs. Acht weken na dat moment moet, nu de gemeente Den Haag geen verordening kent waarin van deze termijn wordt afgeweken, een beschikking worden genomen. Van belang is daarbij de constatering dat niet alleen “klassieke schuldhulpverlening”, maar ook stabilisatie en budgetondersteuning vormen van schuldhulpverlening zijn. Door voor deze vormen van schuldhulpverlening geen beschikking te geven, hanteert de gemeente Den Haag ook hier een werkwijze die niet in overeenstemming is met de Awb.

Samenvatting

Het voorgaand leidt tot de volgende eindconclusies:

1. Het uitnodigen van de klanten voor een groepsvoorlichting is naar onze mening niet voldoende om te voldoen aan de verplichting uit artikel 4, lid 1, van de Wgs om binnen vier weken nadat een persoon zich tot het college heeft gewend voor schuldhulpverlening, het eerste gesprek plaats te laten vinden, waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Daartoe is een gesprek vereist waarin de individuele hulpvraag wordt vastgesteld. De groepsvoorlichting voldoet hier niet aan.
2. Ook het gesprek aan de balie A&I kan naar onze mening niet worden gezien als het eerste gesprek waarin de hulpvraag in de zin van artikel 4, lid 1, van de Wgs wordt vastgesteld.
3. Het uitgangspunt van de gemeente dat in de procedure formeel pas sprake is van het ‘moment van eerste aanmelding’ op het moment waarop de klant een volledige administratie inlevert, is niet in overeenstemming met de Awb. Wij zien het moment dat

[19] PS-special: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, K Kranendocnk-von Weersch, Kluwer 2011, p.31. Van belang is ook hier weer de constatering dat de wetgever veel ruimte laat voor interpretatiegeschillen. In haar brief van 4 september 2009 aan de leden van de vaste commissie SZW vraagt de VNG al om duidelijkheid over de vraag of een aanvraag voor schuldhulpverlening moet worden beschouwd als een feitelijk handelen of als een formele aanvraag. In de Memorie van Toelichting bij de Wgs blijft de wetgever het antwoord op deze vraag schuldig.

de cliënt zich wendt tot de A&I balie als het moment dat de aanvraag wordt ingediend en de termijnen uit de Awb beginnen te lopen.

4. Wij constateren dat het concept werkinstructie basisdocumenten stabilisatie Frontoffice – anders dan de gemeente meent- een wijziging vormt in het proces van schuldhulpverlening. Het gaat dus feitelijk om een procedure en niet om twee aparte procedures. Of anders geformuleerd: wij zien de stabilisatiefase als een onderdeel van het proces van schuldhulpverlening ingevolge de Wgs, zodat ook de Awb in deze fase een rol speelt.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Uiteraard zijn wij beschikbaar voor nader overleg en vragen.

Hoogachtend,
mede namens Nadja Jungmann

Monique van Buren Charlotte van Mourik