Rekenkamer
Den Haag

# Een streep door de rekening

## Rekenkameronderzoek naar schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag

RIS 284682

# Een streep door de rekening

## Rekenkameronderzoek naar de schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag

# 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

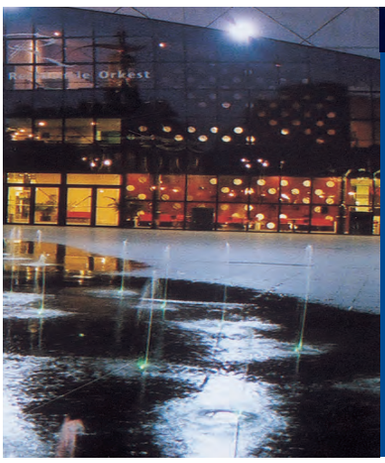
### Datum
8 oktober 2015

### 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.



# Voorwoord



**“Een streep door de rekening”**
Het ultieme doel van schuldhulpverlening, een streep door alle rekeningen en daarmee het realiseren van een schuldenvrij bestaan, wordt voor veel klanten in Den Haag niet gehaald. Er zijn veel complicerende factoren, zowel bij de schuldenaar zelf als bij schuldeisers. Ook in de uitvoering door de gemeente zitten veel zaken die voor menigeen een streep door de rekening betekenen als het gaat om een definitieve oplossing.

In het afgelopen half jaar heeft de landelijke pers meerdere malen aandacht geschonken aan de schuldhulpverlening in Nederland. De teneur van de artikelen was dat te weinig mensen met schulden worden geholpen door de gemeenten. Wij constateren dat dit ook in Den Haag het geval is. Dat terwijl de ongeveer 150 klanten die wij hebben geïnterviewd de schuldhulpverlening overwegend als positief ervaren. De Rekenkamer schat de groep inwoners van Den Haag die te maken hebben of op korte termijn te maken krijgen met problematische schulden op ongeveer 90.000. Net als wij eerder bij de jeugdzorg zagen, zou de gemeente zich pro- actiever moeten opstellen als het gaat om het tijdig bieden van hulp aan mensen die dat nodig hebben.

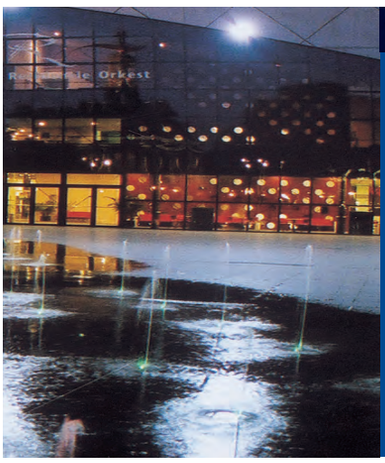
Schuldhulpverlening kost niet alleen maar geld, het levert aan maatschappelijke baten doorgaans meer op. Dat rechtvaardigt een grotere inzet van preventie om problemen tijdig te onderkennen en aan te pakken. Schulden komen meestal niet alleen en zijn vaak zelfs oorzaak van andere problemen, bijvoorbeeld op het gebied van participatie of werk. De aanpak van schulden is daarom een voorwaarde om andere problemen ook aan te kunnen pakken.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening biedt gemeenten veel beleidsvrijheid enerzijds maar deze wordt begrensd door de Algemene Wet Bestuursrecht anderzijds. Op verzoek van de Rekenkamer heeft de lector Schulden en Incasso van de Hoge School Utrecht over deze problematiek een advies uitgebracht. Hieruit komt naar voren dat de uitvoering van de schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag aanpassing behoeft. Aangepaste procedures, mits juist vorm gegeven, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een effectievere schuldhulpverlening. Het advies is als bijlage bij het feitenrapport toegevoegd.

Het veld van de schuldhulpverlening is complex. Hoewel de gemeente hiervoor de verantwoordelijkheid draagt kan zij dit niet alleen. Medewerking van schuldeisers maar ook van schuldenaren is hierbij aan de orde. Samenwerking met maatschappelijke organisaties is noodzakelijk. Veel gaat goed maar ook veel kan nog beter. In dit onderzoek laten wij zien hoe deze verbeteringen tot stand kunnen worden gebracht. Daarmee wordt naar ons oordeel schuldhulpverlening effectiever en worden mensen beter geholpen.

Veel dank zijn wij verschuldigd aan de medewerkers van de gemeente den Haag voor hun bereidwillige medewerking aan ons onderzoek. Maar ook aan de schuldenaren, schuldeisers en maatschappelijke organisaties (verenigd in de cliëntenraad SZW) die met het delen van hun ervaringen het onderzoek hebben verrijkt.

*Watze de Boer*
Voorzitter Rekenkamer Den Haag



# Inhoudsopgave



## Bestuurlijk rapport


**Voorwoord** 3

**1. Inleiding** 7

**2. Achtergronden – relevante onderwerpen bij het onderzoek** 9

**3. Conclusies** 13

**4. Aanbevelingen** 21

**Reactie van het College van B&W** 27

**Nawoord rekenkamer** 39

# Inleiding



## 1. Inleiding

Schuldhulpverlening is sinds de invoering van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening in 2012 een wettelijke taak van de gemeente. De wet verplicht de gemeente schuldhulpverlening voor iedereen toegankelijk te maken en schuldhulpverlening integraal aan te pakken, met oog voor andere problemen die (mede) oorzaak kunnen zijn van de financiële problemen. Steeds meer Nederlanders hebben problemen met schulden. Recente schattingen gaan uit van 370.000 tot 530.000 Nederlandse huishoudens met problematische schulden (5% tot 7,1% van alle huishoudens, situatie 2012).[1] Op basis van de landelijke percentages zouden circa 18.000 Haagse huishoudens te maken hebben met problematische schulden. Ook het aantal mensen dat zich bij gemeenten meldt met een verzoek om hulp bij schuldproblemen is de afgelopen jaren gestegen. 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.[2] In Den Haag lag het aantal mensen dat zich bij de gemeente meldde met problematische schulden voor de crisis rond de 1400[3], vanaf 2010 ligt dat ruim boven de 4000, tot 4343 in 2013.[4] De toename van het aantal aanmelders heeft geleidt tot meer aandacht voor de kosteneffectiviteit van de uitvoering, ook binnen de gemeente Den Haag.[5] Het college wil in de komende periode de schuldhulpverlening effectiever en preventiever maken en investeert daarvoor in de periode 2014-2018 jaarlijks € 1 miljoen extra in de uitvoering.[6]

Ondanks de (extra) aandacht en investeringen ontvangt de gemeentelijke Ombudsman al jaren klachten over de uitvoering van de schuldhulpverlening. Cliënten 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. Er zijn onduidelijkheden en misverstanden over wie wat betaalt, wisselingen van behandelaars en klachten over het steeds opnieuw dezelfde informatie aan moeten leveren.[7]

1 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.

2 Meer met minder, Jaarverslag NVVK 2013, Utrecht 2014, p. 12.

3 RIS 181495, beantwoording schriftelijke vragen inzake schuldhulpverlening, november 2011

4 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.

5 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'.

6 RIS 276469 Programmabegroting 2015, Gemeente Den Haag, september 2014, p. 69 en p. 15. Het college geeft hier niet aan op welke wijze dit vormgegeven wordt.

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

De toename van de problematiek zoals hierboven geschetst, de noodzaak tot het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van de schuldhulpverlening en het structurele karakter van klachten bij de Ombudsman over de uitvoering zijn voor de rekenkamer aanleiding een onderzoek te doen naar de schuldhulpverlening zoals die wordt uitgevoerd door de gemeente Den Haag.
Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht verschaffen in de succes- en faalfactoren in de uitvoering van de schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag, waarbij nadrukkelijk het perspectief van de klanten van schuldhulpverlening betrokken wordt. Daarmee geeft dit onderzoek informatie over hoe de schuldhulpverlening voor de doelgroep functioneert, wat succes- en faalfactoren zijn voor een effectieve schuldhulpverlening en kan de rekenkamer aanbevelingen doen ter verbetering van de uitvoering.

## Onderzoeksvraag

***De hoofdvraag van dit onderzoek is:***
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?

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

## 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, het laatste op basis van een documentenanalyse en gesprekken met medewerkers van de gemeente en betrokken partijen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. Naar aanleiding van een aantal bevindingen met betrekking tot rechtmatigheid is advies ingewonnen bij de Hogeschool Utrecht.

Voor het onderzoek naar klantervaringen zijn bij klanten van de schuldhulpverlening interviews afgenomen. Daarbij is zowel met schuldenaren (145 personen) als met schuldeisers (18 personen) gesproken. De selectie van respondenten is willekeurig getrokken en evenredige verdeeld over verschillende klantgroepen. Het gaat hier om klanten die ervaring hebben met de verschillende fasen van schuldhulpverlening die door de gemeente of door een door de gemeente gecontracteerde externe partij is uitgevoerd. Ook klanten die geen schuldhulpverlening hebben aangevraagd maar die wel vrijwillig deelnemen aan cursussen die door de gemeente worden aangeboden zijn in het onderzoek betrokken. Schuldeisers zijn geselecteerd uit een lijst van de 20 grootste schuldeisers en 20 kleinere schuldeisers.[8] In een aantal gesprekken met medewerkers van de gemeente zijn de ervaringen van klanten getoetst en is doorgepraat over de succes- en faalfactoren die uit de klantinterviews naar voren kwamen. Het onderzoek naar klantervaringen is uitgevoerd door Regioplan.

De rekenkamer richt zich in het onderzoek op de producten en diensten voor schuldbemiddeling en de preventieve cursussen die de gemeente aanbiedt aan burgers. Niet onderzocht zijn de 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 natuurlijke personen, WSNP) loopt via de rechter. De gemeente heeft daarbij geen rol.

8 Grootste schuldeisers: op basis van % aantallen dossiers, kleinste schuldeisers selectie van schuldeisers met 10 % of minder van het totaal aantal dossiers. Per categorie is een willekeurige selectie gemaakt van respondenten.

# Achtergronden



In dit hoofdstuk beschrijven we wat de speelruimte is van de gemeente bij het verlenen van schuldhulp, welke zaken buiten de invloedsfeer van de gemeente vallen die wel bepalend zijn voor succes- of falen van de schuldhulpverlening en wat de kaders zijn waarbinnen de gemeente de schuldhulpverlening uit moet voeren.

## Schuldenproblematiek

Een doelgroep van naar schatting tussen de 13.000 en 18.000 huishoudens van Den Haag heeft te maken met problematische schulden, waarvan een groot deel ingrijpende gevolgen van de schuldensituatie ondervindt, zoals beslaglegging op het loon of afsluiting van energie. Het is voor de gemeente rendabel te investeren in schuldhulpverlening: elke geïnvesteerde euro zou volgens onderzoek een maatschappelijke baat van 1,3[10] tot 2,4 euro opleveren.[11] De gemeente heeft hierbij zelf rechtstreeks voordeel door het lagere percentage uitkeringen in de groep mensen die geen problematische schulden (meer) hebben. Het werken aan of oplossen van problematische schulden is daarnaast bij een aantal van de gezinnen met multiproblematiek een voorwaarde om problemen op andere fronten aan te kunnen pakken. Gemeenten hanteren echter uitsluitingscriteria waardoor een deel van deze doelgroep niet wordt toegelaten tot de schuldhulpverlening.[12]

De problematiek van beslaglegging door schuldeisers is complex. Voor schuldeisers kan dit leiden tot een gebrek aan informatie over de ruimte om beslag te leggen. Voor schuldenaren kan het gevolg zijn dat er teveel beslag wordt gelegd, waardoor onvoldoende geld overblijft om van te kunnen leven. Sommige schulden, zoals een deel van de CJIB boetes, zijn (wettelijk) niet saneerbaar. Dit is voor gemeenten een reden klanten niet toe te laten tot schuldhulpverlening. Wanneer schulden ontstaan zijn door uitkeringsfraude, komt de gemeente zichzelf bij de schuldhulpverlening tegen als schuldeiser. Ook deze schulden kunnen volgens onderzoeken over deze problematiek een schuldsanering, in ieder geval in de praktijk, onmogelijk maken.[13]

## Wettelijk kader

Het Rijk wil problematische schulden zoveel mogelijk voorkomen en oplossen. Schulden zijn volgens het Rijk een belemmering voor een volwaardige participatie en ze kosten de maatschappij geld.[14] Met de wet gemeentelijke schuldhulpverlening (2012) is geregeld dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het verlenen van schuldhulp. De gemeenteraad dient hieraan richting te geven door een beleidsplan voor schuldhulpverlening vast te stellen.

---

9 Kans op financiële problemen, Nibud, maart 2012. Cijfers op basis van een representatieve steekproef onder 2200 respondenten.

10 Bron baat van 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

11 ; Bron baat van 2,4 euro: Onoplosbare Schuldsituaties, NVVK, Jungmann e.a., 2014, p. 16.

12 Gevangen in schuld, N. Jungmann, A. Menger e.a., juli 2014, p. 3.

13 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

14 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, Memorie van Toelichting (bijlage bij het Voorstel van de Wgs).

De gemeente is bij de uitvoering gehouden aan een aantal voorwaarden, waaronder brede toegang en een integrale aanpak van schuldproblemen. Het college dient zich bij de uitvoering aan maximale termijnen te houden voor een eerste gesprek (4 weken)[15] en, na het moment van een verzoek om schuldhulp, voor het nemen van een besluit daarover (8 weken met een uitloop van 4 weken)[16].

Het Rijk biedt gemeenten geen juridisch instrumentarium voor de gemeentelijke schuldhulpverlening; zowel schuldenaren als schuldeisers moeten op vrijwillige basis meewerken aan een traject en een regeling. In de memorie van toelichting geeft het Rijk aan dat gemeenten rekening moeten houden met de 'beslagvrijevoet': 95% van het minimuminkomen (de van toepassing zijnde bijstandsnorm) mag niet in aanmerking komen voor beslaglegging. Daarmee moet worden voorkomen dat voor de schuldenaar onvoldoende inkomen resteert na beslaglegging. Er zijn echter uitzonderingssituaties waarbij de beslagvrijevoet in de praktijk onder druk kan staan of niet van toepassing is, zoals bij de bijzondere beslagrechten van verschillende (overheids-) instellingen of inkomsten uit zzp-werk.

### Gemeentelijke ambities en kaderstelling

De ambities van de gemeente sluiten aan op die van het Rijk: het hoofddoel van schuldhulpverlening is het wegnemen van belemmeringen voor een volwaardige participatie[17]. De gemeente gaat niet in op de achterliggende argumentatie van het Rijk over maatschappelijke kosten als gevolg van schuldproblematiek, die met schuldhulpverlening voorkomen zouden kunnen worden.

De gemeente neemt zich voor schulden te voorkomen, hanteerbaar te maken en waar mogelijk op te lossen. In het beleidsplan uit 2012 is vastgelegd dat bij schuldhulpverlening van die drie doelen de nadruk ligt op het oplossen van schulden. In lijn met de wettelijke kaders stelt het beleidsplan dat schuldhulpverlening uit moet gaan van een integrale aanpak, waarbij ook gekeken wordt naar achterliggende problemen en waarbij andere disciplines betrokken kunnen worden. Iedereen met problematische schulden die zich bij de gemeente meldt, krijgt, aldus het beleidsplan, een afspraak voor een 'financieel adviesgesprek'.

Het huidige gemeentebestuur benadrukt in de begroting 2015-2018 het belang van preventie en van de eigen verantwoordelijkheid van mensen met schulden. Het onderkent dat niet iedereen in staat is zijn of haar problemen zelfstandig op te lossen. Daarom wordt (extra) ingezet op het versterken van de schuldhulpverlening in de collegeperiode 2014-2018 met € 1 miljoen.[18]

### Organisatie van de gemeentelijke 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 de dienst. 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, dat een apart organisatieonderdeel is van de dienst SZW. Binnen Den Haag OpMaat werken 134 medewerkers voor de schuldhulpverlening. Een deel daarvan werkt in de 'frontoffice'. Deze medewerkers hebben naast schuldhulpverlening ook andere taken. In de 'midoffice' zijn vijf teams van specialisten actief op het gebied van schuldhulpverlening,

15 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2012, Art 4.1
16 Algemene wet bestuursrecht, art 4.13
17 RIS 249632 Beleidsplan Schuldhulpverlening gemeente Den Haag, juni 2012
18 RIS 276469 Programmabegroting 2015, Gemeente Den Haag, september 2014, p. 15. In 2015 is voor schuldhulpverlening en armoedebeleid in totaal € 55,9 miljoen (lasten) begroot. In de begroting is binnen dat bedrag niet gespecificeerd hoeveel aan schuldhulpverlening wordt besteedt. Ook is de € 1 miljoen niet apart benoemd. De begroting van het product 'schuldhulpverlening' was in 2014 € 13,5 miljoen (lasten). Het college legt niet één op één de relatie tussen de extra investering en het versterken van preventie, maar noemt dat wel zoals in de tekst hier is opgenomen in hetzelfde verband.

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 onder meer het budgetbeheer voor klanten uitvoeren.

### Uitvoeringskosten schuldhulpverlening

De lasten voor de uitvoering van schuldhulpverlening waren in 2014 ruim € 15 miljoen[19]. De afgelopen jaren zijn de lasten toegenomen met 31% (2011-2014).[20]

| | jaarrekening | | | x € 1000 |
|---|---|---|---|---|
| | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| lasten | 11688 | 12920 | 14900 | 15300 |

Tabel 1. Lasten schuldhulpverlening conform jaarrekeningen gemeente Den Haag 2011-2014 (bedragen x € 1000)

### Proces

Het proces van schuldhulpverlening loopt volgens een vast patroon van handelingen en is te verdelen in een aantal fases. In dit onderzoek houdt de rekenkamer een beschrijving aan in vier afzonderlijke fasen (zie figuur 1).[21] In de eerste fase meldt een klant zich aan en vindt de intake plaats, waarbij de klant voorlichting krijgt over het proces van schuldhulpverlening en de voorwaarden om toegelaten te worden. Aan het eind van deze fase levert een klant een complete financiële administratie in, waarmee formeel het verzoek wordt gedaan om schuldhulpverlening. De tweede fase bestaat uit het beoordelen van de aanvraag door de gemeente. In de derde fase wordt een schuldregeling opgezet en voorgelegd aan de schuldeisers. In de vierde fase wordt de regeling uitgevoerd.

19 RIS 271603 Programmarekening 2014, p. 65
20 Ibid. en RIS 248383 Jaarrekening 2011, p. 99
21 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.

Figuur 1. 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.[22]

22 Omwille van de leesbaarheid zijn de instroomroutes via het doelgroepenteam, zorg- en vonnisklanten en dergelijke niet opgenomen.

# 3 Conclusies



De rekenkamer heeft onderzocht wat succes- en faalfactoren in de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn voor een effectieve schuldhulpverlening. De rekenkamer beschouwt daarbij schuldhulpverlening als effectief wanneer, afhankelijk van het ingezette instrument, de klant blijvend meer regie krijgt op zijn of haar financiële situatie en/of wanneer schulden gestabiliseerd of gesaneerd worden en de klant duurzaam schuldenvrij blijft. De rekenkamer betrekt daarbij ook de inzet van de gemeente en de resultaten van de schuldhulpverlening in relatie tot de omvang van de doelgroep en het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek concludeert de rekenkamer:

### *Hoofdconclusie*

*Schuldhulpverlening is vanaf het moment van toelating waardevol voor schuldenaren. Desondanks is het beleid van de gemeente voor schuldhulpverlening onvoldoende effectief. Te weinig mensen met problematische schulden melden zich met een verzoek om hulp en te weinig mensen realiseren uiteindelijk een oplossing voor hun schuldenprobleem. De gemeente handelt daarbij onvoldoende in overeenstemming met de wet.*

De gemeente Den Haag probeert zich maximaal in te zetten om schuldenproblematiek het hoofd te bieden. Schuldhulpverlening is vanaf het moment van toelating dan ook waardevol voor schuldenaren. Schuldenproblematiek is echter ingewikkeld en de oplosbaarheid ligt voor een deel buiten de macht van de gemeente. Naast de schuldenaar en de schuldeisers wordt de gemeente ook geconfronteerd met de gevolgen van een grote diversiteit aan incassomogelijkheden voor schuldeisers en een gebrek aan wettelijk instrumentarium om tijdelijk een rustpauze voor een schuldenaar te creëren, waardoor vanuit een stabiele situatie gewerkt kan worden aan een oplossing. Voor een aanzienlijk deel van de schuldenaren betekent de huidige aanpak van de gemeente een onduidelijke situatie waarin de gemeente wel 'haar best doet', maar waar het niet zeker is wat de uitkomst zal zijn en wat de rechten van de schuldenaar zijn. Ook bij de gemeente zelf is er te weinig inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden om schuldenaren te helpen en verdwijnen schuldenaren te veel uit het zicht van de gemeentelijke schulphulpverlening. Omdat de gemeente ook op andere vlakken zorg moet dragen voor bewoners, komt de gemeente deze mensen voor een deel weer tegen bij het verlenen van andere vormen van hulp. Uit onderzoek blijkt dat het verlenen van die andere vormen van hulp (overlastsituatie, multiproblematiek, jeugdhulp en dergelijke) gefrustreerd wordt door een voortdurende schuldensituatie.[23] De gemeente krijgt daardoor de mensen die zij niet helpt met hun schulden via een omweg weer terug, waarbij de schulden problematiserend werken voor de andere vormen van hulpverlening.

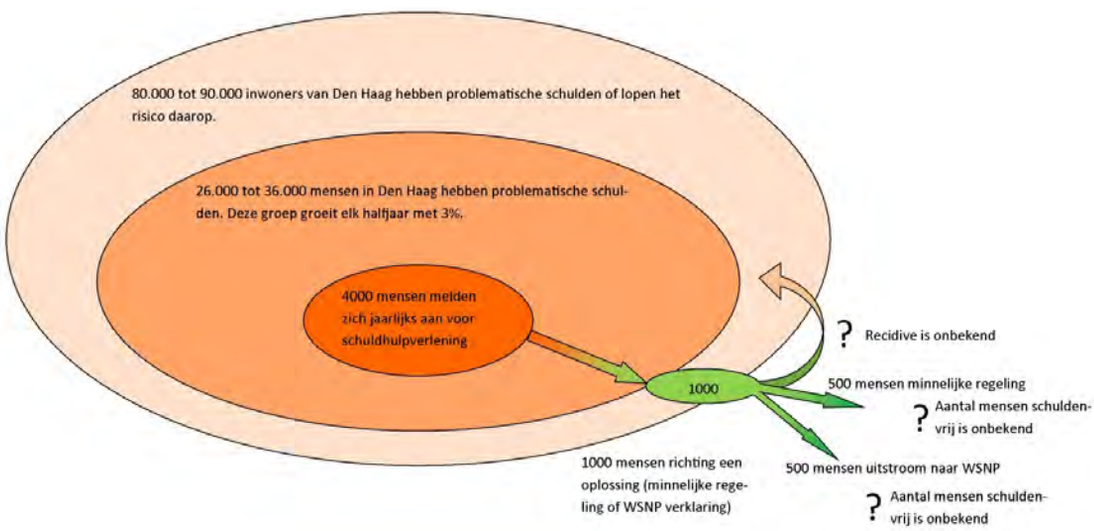
23 Gevangen in schuld, over de uitzichtloze schuldsituatie van cliënten van de verslavingsreclassering. Nadja Jungmann, Anneke Menger, Marc Anderson en David Stam, Hogeschool Utrecht, juli 2014.

***Deelconclusie 1: Schuldhulpverlening is vanaf het moment van toelating waardevol voor schuldenaren en schuldeisers zijn overwegend positief over de Haagse schuldhulpverlening.***
Er is over het algemeen veel waardering van de klanten over de gemeentelijke schuldhulpverlening. Alleen al het toegelaten worden tot het traject van schuldhulpverlening neemt veel stress weg bij klanten. De gemeente geeft tijdens het traject, ook aan klanten die niet in aanmerking komen voor het oplossen van schulden, veel en door de meeste klanten goed gewaardeerde informatie over en begeleiding bij het op orde brengen van de financiële administratie, het omgaan met geld en het voorkomen van schulden. Klanten krijgen daardoor meer grip op hun financiële situatie en weten soms ook zelfstandig hun problemen te verminderen.

Schuldeisers vinden over het algemeen dat de gemeenteambtenaren deskundig zijn en hebben overwegend een positieve waardering voor de schuldhulpverlening door de gemeente Den Haag.

***Deelconclusie 2. Het bereik van de gemeentelijke schuldhulpverlening is onvoldoende. Ten opzichte van de groep mensen met (een risico op) problematische schulden bereikt de schuldhulpverlening slechts een beperkt aantal mensen.***

Uitgaande van de landelijke gemiddelden zijn er in Den Haag 40.000 tot 46.000 huishoudens[24], dat zijn 80.000 tot 90.000 mensen[25], die een risico hebben op problematische schulden of al te maken hebben met problematische schulden. Van deze groep hebben in Den Haag tussen de 26.000 en 36.000 mensen te maken met problematische schulden.[26] Deze groep zou elk halfjaar met 3% groeien.[27] Van deze doelgroep melden zich jaarlijks 4000 mensen aan voor schuldhulpverlening (zie figuur 2).




Figuur 2. Van risicogroep tot schuldenvrij. Cijfers aanmelding en uitstroom gemiddeld 2010-2014 (afgerond).

24 Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, januari 2013, p. 7 geeft aan dat 17,2% van de Nederlandse huishoudens het risico loopt op of problematische schulden heeft. Den Haag had 255.559 huishoudens in 2014 (Den Haag in Cijfers).

25 In 2014 had Den Haag 255.559 huishoudens en 509.682 inwoners. Dat is een verhouding van 1:1,99. Bron: Den Haag in cijfers.

26 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. Den Haag had in 2014 255.559 huishoudens en per huishouden circa 2 inwoners (Den Haag in Cijfers).

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

Toelichting:
a) Preventie heeft als doel te voorkomen dat mensen zodanig in financiële problemen geraken dat zij niet meer zelfstandig hun schulden af kunnen betalen. De doelgroep voor preventief beleid is daarom de groep van 80.000 tot 90.000 mensen die een risico hebben op ernstige schulden of daar al mee te maken hebben. Van de activiteiten die de gemeente inzet voor preventie is weinig zicht op de realisatie. Alleen bij het aanbod van cursussen op het gebied van financiële vaardigheden is bekend dat in 2014 hieraan 1.940 mensen deelnamen. De ambitie is hiermee 4000 mensen per jaar te bereiken.

De gemeente geeft aan dat met activiteiten buiten het product schuldhulpverlening ook aan preventie wordt gedaan en dat hiermee circa 10.000 mensen worden bereikt.[28] Dit wordt in de begroting en jaarrekening niet inzichtelijk gemaakt en kon door de rekenkamer niet worden geverifieerd. Uitgaande van deze cijfers (1.940 preventieve cursussen en 10.000 overig) is het bereik in relatie tot de doelgroep van 90.000 mensen nog steeds beperkt tot minder dan 15%.

De gemeente kan tevens niet inzichtelijk maken waar welke middelen aan besteed worden. Daarmee is ook niet duidelijk in hoeverre de in het beleidsplan opgenomen doelstelling om het aandeel van preventieve activiteiten in het budget van schuldhulpverlening te verhogen van 25% in 2012 naar 40% in 2015 wordt gerealiseerd.

b) Het ontbreekt aan beleid om, bijvoorbeeld in samenwerking met ketenpartners, mensen met financiële problemen of problematische schulden actief te benaderen met een hulpaanbod. De vroeg-signalering zal omhoog moeten wil de gemeente meer mensen eerder kunnen bereiken met schuldhulpverlening. Omdat ook de gemeente profijt heeft van schuldhulpverlening, zou een proactieve benadering zowel voor schuldenaren als voor de gemeente doelmatig kunnen zijn. Slechts 4.000 mensen melden zich aan, of worden aangemeld, voor schuldhulpverlening. Ten opzichte van de doelgroep van 26.000 tot 36.000 mensen met financiële problemen of problematische schulden is dit tussen de 11% en 15%.

c) De gemeente doet in het kader van schuldhulpverlening niet aan nazorg na afloop van een geslaagde schuldregeling of na het tussentijds beëindigen van een traject voor schuldhulpverlening. De gemeente heeft tevens geen zicht op recidive, waardoor onder meer onduidelijk is welke mensen maatschappelijk 'buiten de boot' vallen als gevolg van onopgeloste schuldenproblematiek.

### Deelconclusie 3. Het resultaat van de uitgevoerde schuldhulpverlening is onvoldoende.

Per jaar stromen van de 4000 aanmelders circa 1000 mensen (25%) uit naar ofwel een minnelijke schuldregeling ofwel naar een mogelijk rechterlijk traject (WSNP) voor schuldsanering (zie figuur 2).[29]

Toelichting:
Schuldenproblematiek is ingewikkeld om op te lossen en de gemeente is niet de enige partij die invloed heeft op de resultaten. Schuldenaren en schuldeisers kunnen een succesvolle schuldhulpverlening in de weg staan, bijvoorbeeld doordat tijdens het traject schuldeisers vorderingen blijven inzetten om schulden te innen. De gemeente heeft op die situatie weinig invloed, onder meer omdat een breed moratorium zoals in de Wet schuldhulpverlening als voornemen is opgenomen, nog niet is uitgewerkt door de wetgever. Een 100% effectieve schuldhulpverlening is onmogelijk. Toch ziet de rekenkamer een aantal zaken waar de gemeente op kan sturen, welke een relatie hebben met de effectiviteit van

28 De gemeente geeft in het kader van het feitelijk wederhoor aan 10.000 mensen te bereiken met doorbetalingen (in het kader van WWB – uitkeringen), budgetbeheer en beschermingsbewind.

29 Cijfers afgerond en gemiddeld over de jaren 2010 tot en met 2014.

de schuldhulpverlening:

a) Het traject van schuldhulpverlening duurt lang. De gemeente overschrijdt de door zichzelf voorgenomen doorlooptijden. Waar het voornemen is binnen 120 dagen een schuldregeling tussen schuldenaar en schuldeiser overeen te komen, duurde dit de afgelopen jaren gemiddeld 218 dagen.[30]

b) Gedurende het traject van schuldregelen is de communicatie met de klant over de status van het traject en over het budgetbeheer gebrekkig. Klanten hebben daardoor onvoldoende zicht en grip op hun eigen traject en het budgetbeheer. De gemeente richt zich primair op het verkrijgen van benodigde informatie van de klant. De informatievoorziening aan klanten over de voortgang van het traject is beperkt. Het beroep op zelfredzaamheid van klanten beperkt zich daardoor tot het juist en tijdig aanleveren van documenten en het aanwezig zijn bij afspraken.

Neveneffect is dat de klant niet betrokken wordt bij het oplossen van zijn schulden en zelf moet achterhalen wat de laatste stand van zaken is. De gemeente is daarbij streng waar het gaat om afspraken die de klant moet nakomen en legt daarmee verantwoordelijkheden terug bij de klant. Dat lijkt positief, maar er zit een keerzijde aan wanneer het niet nakomen van afspraken buiten de macht van de klant ligt. Een risico kan dan zijn dat klanten worden uitgesloten van schuldhulpverlening vanwege het niet nakomen van afspraken, ook als de oorzaak daarvan buiten henzelf ligt. Zeker wanneer deze klanten na het verstrijken van de uitsluitingstermijn opnieuw een verzoek doen om schuldhulpverlening, is deze werkwijze niet doelmatig.

Het contact tussen gemeente en klant is spaarzaam en verloopt veelal indirect. De klant heeft te maken met verschillende contactpersonen voor verschillende vragen. Het klantcontactcentrum werkt voor een deel van de vragen van klanten als een extra schakel tussen klant en gemeente en de terugbelverzoeken waarvan klanten afhankelijk zijn functioneren niet goed. In crisissituaties is de terugbelperiode soms te lang, het komt ook voor dat er niet teruggebeld wordt en soms is het voor klanten lastig telefoongesprekken van de gemeente aan te nemen wanneer zij op hun werk zijn. Klanten worden voorafgaand aan het traject geïnformeerd over de duur van het traject op basis van de beoogde doorlooptijden. Omdat de werkelijke duur van het traject langer is dan de beoogde duur sluit de werkelijke duur van het traject niet aan op de verwachting die de klant heeft.

De communicatie met schuldeisers is niet altijd optimaal door het toepassen van verschillende kanalen (schriftelijk, telefonisch en mail). Schuldeisers zijn overigens overwegend positief over het contact met de gemeente en de inhoud van voorstellen voor schuldovereenkomsten.

c) De gemeente werkt onvoldoende samen met andere organisaties bij het verlenen van schuldhulp, terwijl deze organisaties wel een belangrijke rol kunnen spelen, onder meer in de communicatie over het traject en de voorwaarden waar schuldenaren aan moeten voldoen. In tegenstelling tot het beleidsvoornemen[31] werkt de gemeente bij het opzetten van schuldregelingen niet samen met andere hulpverleners en vrijwilligersorganisaties. Klanten van schuldhulpverlening worden wel doorverwezen naar andere hulpverleners en omgekeerd verwijzen andere disciplines klanten door naar schuldhulpverlening. Maar tijdens de hulpverlening is geen casusoverleg, ook niet wanneer de gemeente besluit hulpverlening stop te zetten omdat klanten hun afspraken niet na (zouden) komen.

30 Gemiddeld over de jaren 2012 tot en met 2014.

31 In het beleidsplan schuldhulpverlening (RIS 249632, p. 16 e.v.) is een hoofdstuk gewijd aan de beoogde samenwerking met vrijwilligers (-organisaties), waarin onder meer wordt aangegeven 'vrijwilligers kunnen een verschil maken'.

**Groepsvoorlichting en stabilisatie**
De nieuwe aanpak met een groepsvoorlichting en 'stabilisatiemodules' die de gemeente sinds 1 januari 2015 heeft doorgevoerd lijkt deels tegemoet te komen aan hierboven beschreven kritische kanttekeningen in conclusies 2 en 3. Het doel van de nieuwe aanpak is om voor iedereen een vorm van hulp aan te bieden, ook voor mensen die (nog) niet in aanmerking komen voor een schuldregeling. Daarmee zou de nieuwe aanpak voorzien in een brede toegang voor schuldhulpverlening en voor een breder aanbod van hulp bij schuldproblemen. Het is in het kader van dit onderzoek te vroeg uitspraken te kunnen doen over de resultaten en het effect van de stabilisatiemodules. Wel ziet de rekenkamer als risico dat het breed toegankelijk stellen van stabilisatie op gespannen voet kan staan met de beschikbare capaciteit voor schuldhulpverlening. Voor de groepsbijeenkomsten hebben klanten over het algemeen veel waardering.

***Deelconclusie 4. Op basis van de beschikbare informatie over resultaten, effectiviteit en kosten van de schuldhulpverlening is het voor de raad niet altijd mogelijk zijn controlerende taak naar behoren uit te voeren.***

De managementinformatie over de uitvoering van schuldhulpverlening is niet voldoende om een goed zicht te hebben op effectiviteit van het gevoerde beleid. Voor een deel van de informatie die in het kader van dit onderzoek is gebruikt, was handmatige analyse van dossiergegevens door de gemeente nodig om de nodige cijfers aan te kunnen leveren. De geleverde cijfers waren op een aantal onderdelen onderling niet consistent. Zo is het in het kader van dit onderzoek niet mogelijk geweest de uitstroomcijfers naar schuldregelingen en WSNP trajecten volledig te verifiëren en is onduidelijk gebleven hoeveel mensen uiteindelijk een schuldenvrij bestaan realiseren. Over het uiteindelijke resultaat van schuldhulpverlening is geen informatie. Dat wil zeggen dat de gemeente geen zicht heeft op het aantal mensen dat uiteindelijke schuldenvrij is na het doorlopen van het hele proces. De gemeente heeft ook geen zicht op resultaten waar het gaat om het meer grip en regie krijgen op de eigen financiële situatie van klanten. Daarnaast is het op basis van de financiële gegevens niet mogelijk inzicht te krijgen in het aandeel van preventieve activiteiten in relatie tot het budget voor schuldhulpverlening.

Door het gebrek aan afdoende informatie is het niet mogelijk op de effectiviteit van het proces te sturen en is het voor de gemeenteraad niet altijd mogelijk zijn controlerende taak naar behoren uit te voeren.

Toelichting:
a) De gemeente heeft geen zicht op de 3000 mensen die niet in aanmerking komen voor het opzetten van een schuldregeling. Het is daarmee onduidelijk wat er gebeurt met driekwart van de mensen die zich oorspronkelijk met ernstige financiële problemen hebben gemeld. Dit kunnen mensen zijn die geen hulp nodig blijken te hebben, bijvoorbeeld omdat ze het probleem zelf op kunnen lossen, of mensen die wel vroegtijdig uitstromen, maar met een positief resultaat, bijvoorbeeld omdat ze gedurende het traject voldoende hebben geleerd om hun eigen situatie stabiel te krijgen of zelfs hun schulden helemaal af te kunnen lossen. Er kunnen ook mensen tussen zitten die zonder enig resultaat uitstromen en dus nog steeds in dezelfde ernstige problemen verkeren. Zelfs kan het zo zijn dat schulden zijn toegenomen tijdens het traject van schuldhulpverlening.

b) Het college maakt niet inzichtelijk welk aantal mensen, van de bij deelconclusie 2 genoemde 1000 die wel een regeling of een doorverwijzing naar de WSNP realiseren, daadwerkelijk een schuldenvrij bestaan hebben na afloop van hun regeling (minnelijk of WSNP). Als we afgaan op schattingen van de gemeente hierover en informatie uit de WSNP monitor, is het aannemelijk dat hier ook nog een significant percentage niet slaagt. Bij de minnelijke regeling zou dat gaan om 1/7de van het aantal gestarte regelingen, bij de WSNP om meer dan de helft van het aantal aanvragen.

***Deelconclusie 5. De gemeente handelt in de uitvoering van schuldhulpverlening niet altijd in overeenstemming met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Algemene wet bestuursrecht waar het gaat om de aanvraag tot hulp, de termijn voor het nemen van een besluit naar aanleiding van dit verzoek en het vaststellen van de hulpvraag.***

Het is voor schuldenaren die zich bij de gemeente melden met een hulpvraag onvoldoende snel duidelijk wat voor traject wordt opgestart en hoe lang dit kan duren. Dit als gevolg van het verleggen door de gemeente van het moment van (formele) aanvraag naar maximaal 21 weken van de eerste melding en het daarmee overschrijden van de termijn van maximaal 12 weken voor het nemen van een besluit op een aanvraag voor schuldhulpverlening. In totaal kan het voor klanten dus tot 33 weken duren voordat zij (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) zekerheid hebben over het aanbod voor schuldhulpverlening en dan alleen wanneer zij in aanmerking komen voor het opzetten van een minnelijke schuldregeling. Dit komt doordat de gemeente alleen voor het opzetten van een schuldregeling een beschikking afgeeft waarmee een formeel aanbod voor schuldhulpverlening wordt gedaan. Met het introduceren van een traject voor stabilisatie van de financiële- en schuldsituatie van klanten krijgt een groot deel van de klanten wel een vorm van hulp, maar hierover geen rechtszekerheid. Het gevolg hiervan is dat zij ten eerste geen bezwaar kunnen maken tegen het aanbod van de gemeente (wat alleen kan als het college een beschikking heeft afgegeven) en ten tweede dat een mogelijke route naar een schuldsanering via de rechter aan deze groep onterecht wordt onthouden.

Volgens de Awb moet de eerste melding bij de gemeente gezien worden als het moment van de aanvraag. In de huidige opzet van het traject (met ingang van 1 januari 2015) legt de gemeente het aanvraagmoment tot maximaal 21 weken na het feitelijke (conform de Awb) moment van aanmelding. Omdat het moment van eerst melding gezien moet worden als de aanvraag, overschrijdt de gemeente tevens de maximale termijn van 12 weken voor het nemen van een beslissing. Deze termijn gaat immers ook lopen vanaf het eerste moment waarop een klant zich wendt tot het college met een verzoek om schuldhulpverlening. Schuldenaren blijven ook langer in onzekerheid omdat zij niet binnen vier weken na melding een persoonlijk gesprek krijgen waarin de schuldhulpvraag wordt vastgesteld. Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is de gemeente verplicht binnen vier weken een dergelijk gesprek aan te bieden. In plaats daarvan nodigt de gemeente mensen uit voor een groepsvoorlichting.

Door niet voor alle schuldenaren op formele wijze een beschikking af te geven is er tevens geen duidelijk inzicht bij de gemeente zelf over de doelgroep van schuldenaren die zich melden met een hulpvraag en de mogelijkheden en onmogelijkheden die de gemeente zelf heeft om deze groep te helpen.

Toelichting:
a) 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.

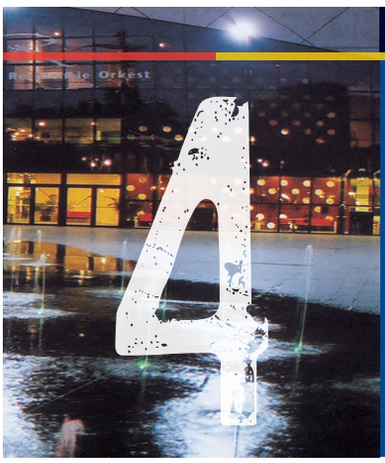
b) De gemeente handelt in strijd met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening doordat zij in de reguliere route klanten die zich melden met een verzoek om schuldhulpverlening niet binnen vier weken uitnodigt voor een persoonlijk gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. De gemeente is op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verplicht een klant binnen vier weken na aanmelding een gesprek aan te bieden waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. In 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.[32] 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.

c) Door niet iedereen een (formeel) aanbod te doen of een (formele) weigering te geven voor schuldhulpverlening, handelt het college in strijd met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en onthoudt het college voor een groot deel van de mensen die zich aanmeldt met financiële problemen de mogelijkheid bezwaar te maken tegen dit besluit en de mogelijkheid in latere instantie een wettelijk traject aan te vragen. Mensen die (nog) niet in aanmerking komen voor een schuldbemiddeling, maar wel hulp krijgen in de vorm van bijvoorbeeld budgetbeheer, onroerend goed-financiering en stabilisatiemodules, krijgen hiervoor geen beschikking. Deze groep kan daardoor niet (inhoudelijk) bezwaar maken tegen het aanbod van de gemeente, wat wel een recht is op grond van de Wgs, en kan niet de vervolgstap maken naar een procedure via de rechter (WSNP). Mensen die bij voorbaat geen aanbod krijgen dienen ook een beschikking te krijgen (een afwijzingsbeschikking) na hun hulpvraag. Omdat ook zij dit niet krijgen, ontbreekt ook voor deze groep de mogelijkheid bezwaar te maken tegen dit (nu impliciete) besluit van het college en is het voor hen niet mogelijk de route via de rechter te proberen. Uitgaande van de doorstroomcijfers over de afgelopen jaren schat de rekenkamer dat het college hiermee driekwart van het aantal aanmelders de mogelijkheid van bezwaar en of doorstroming naar WSNP ontneemt.

32 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.

d) De gemeente overschrijdt de termijn van maximaal 12 weken voor het nemen van een besluit conform de Algemene wet bestuursrecht. 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.[33] Voor deze verlenging wordt 4 weken aangehouden, waarmee de totale termijn komt op maximaal 12 weken.

33 Algemene wet bestuursrecht artikel 4.13 en 4.14



# Aanbevelingen



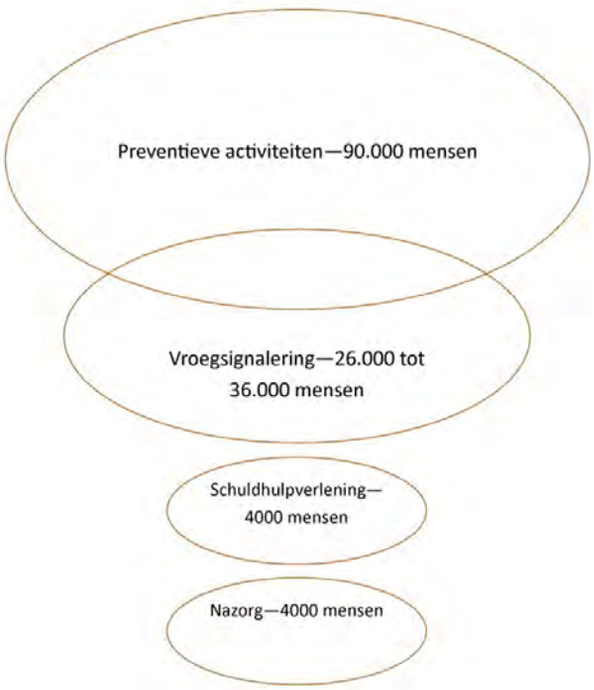
***Hoofdaanbeveling:***

**Vergroot het bereik en de effectiviteit van schuldhulpverlening door meer in te zetten op preventieve activiteiten en vroegsignalering voor de groep mensen met (risico op) problematische schulden, het verlenen van (een vorm van) schuldhulpverlening voor alle aanmelders en het realiseren van een beleid voor nazorg aan iedereen die uitstroomt tijdens of na afloop van het traject schuldhulpverlening. Benut hierbij als gemeentebestuur de regels en de ruimte die de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de Algemene wet bestuursrecht bieden om deze verbeteringen te realiseren en om het zicht en de grip op de uitvoering van schuldhulpverlening te verbeteren.**

*De gemeenteraad kan hiervoor, teneinde zijn kaderstellende functie te versterken, nader beleid formuleren en het college verzoeken nadere beleidsregels op te stellen of zelf nadere regels vastleggen in een verordening op de schuldhulpverlening en ter versterking van zijn controlerende functie het college opdragen jaarlijks te rapporteren over schuldhulpverlening, waarbij tenminste de vastgelegde en/of vast te leggen prestatiedoelen worden gemonitord.*

*Het domein van schuldhulpverlening*

De rekenkamer deelt het domein van schuldenproblematiek en schuldhulpverlening als volgt in: de groep mensen met risico op of met problematische schulden is de groep waarop preventieve activiteiten zich moeten richten. Vroegsignalering moet zich richten op de groep daarvan die problematische schulden heeft. Schuldhulpverlening bestaat uit alle activiteiten die de gemeente aanbiedt aan de (4000) mensen die zich melden met een verzoek om schuldhulpverlening. Tenslotte ziet de rekenkamer het domein van de nazorg. De basis daarvoor is dezelfde groep, waarbij geldt dat zij op allerlei verschillende momenten, met of zonder een positief resultaat zijn uitgestroomd uit het traject voor schuldhulpverlening nadat zij een aanvraag om schuldhulpverlening hebben gedaan.




Figuur 3. Domein van schuldhulpverlening: preventief, vroegsignalering, schuldhulpverlening en nazorg (rekenkamer). Aantallen voor schuldhulpverlening en nazorg zijn ter illustratie op basis van de gemiddelden over de afgelopen 5 jaar.

**De hoofdaanbeveling valt uiteen in de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad**

***Aanbeveling 1. Draag het college op het bereik van schuldhulpverlening te vergroten door het versterken van preventie, vroegsignalering en nazorg.***

Volgens onderzoeken naar de kosten en baten van schuldhulpverlening zou tegenover elke euro die geïnvesteerd wordt in schuldhulpverlening 1,3 tot 2,4 euro[34] aan maatschappelijke baten staan. Voor de gemeente is het daarom financieel aantrekkelijk de schuldhulpverlening zo effectief mogelijk uit te voeren en een zo groot mogelijk deel van de doelgroep te bereiken met schuldhulpverlening.

a) Draag het college op de inzet op preventie te vergroten, daarbij tenminste de vastgelegde prestatiedoelen te realiseren en in de programmarekening verantwoording af te leggen over de gerealiseerde activiteiten voor preventie en de kosten daarvan.

b) Draag het college op schuldhulpverlening proactief aan te bieden door actiever in te zetten op vroegsignalering. De gemeente heeft zelf verschillende vindplaatsen voor financiële problematiek in huishoudens, zoals via de uitvoering van de bijstand, maar zou ook actiever kunnen samenwerken met ketenpartners. Benut vindplaatsen door bijvoorbeeld proactief schuldhulpverlening, cursussen of modules aan te bieden bij loketten als de sociale dienst en de sociale wijkzorgteams en jeugdteams. Ook maatschappelijke partners zoals vrijwilligersorganisaties, energiebedrijven en corporaties kunnen actief meewerken aan het voorkomen van problematische schuldsituaties door hun klanten vroegtijdig een hulpaanbod te doen of door te verwijzen naar de gemeente.

34 Bron baat 1,3 euro: Op weg naar een effectieve schuldhulpverlening, L. Aarts, K. Douma e.a., 2011, p. 28, tabel 4.1. Betreft de verhouding tussen totale lasten en baten bij een vergroting van het bereik van schuldhulpverlening in een fictieve gemeente met 3%. Bron baat van 2,4 euro: Onoplosbare Schuldsituaties, NVVK, Jungmann e.a., 2014, p. 16

De gemeente Amsterdam heeft een proactieve aanpak in de schuldhulpverlening. Bij de 'vroeg-erop-af' aanpak benaderde Amsterdam in 2014 actief bijna 12.000 mensen naar aanleiding van een melding van een betalingsachterstand door een woningcorporatie, zorgverzekeraar, Dienst Belastingen Gemeente Amsterdam of een energieleverancier. De gemeente bezoekt iedereen die op deze manier wordt aangemeld thuis en onderzoekt met de klant op welke manier problemen aangepakt kunnen worden. Daarnaast kregen in 2013 meer dan 10.000 leerlingen van ROC's budgetles in het kader van het project 'School en schuld' en melden zich ruim 900 leerlingen voor den financieel advies bij één van de budgetcoaches werkzaam op de ROC's.[35]

c) Vraag het college een beleidsvoorstel te doen voor nazorg en preventie van recidive, waarbij in ieder geval na weigering, beëindiging of afronding van de schuldhulpverlening nog een vorm van begeleiding of hulp wordt gegeven (door de gemeente of in samenwerking door maatschappelijke organisaties) en laat het college monitoren hoeveel mensen en na welke periode een herhaald verzoek doen om schuldhulpverlening.

***Aanbeveling 2. Draag het college op de effectiviteit van de schuldhulpverlening te verbeteren door het verkorten van de doorlooptijden, het verbeteren van de communicatie met schuldenaren en het versterken van samenwerking met partners.***

a) Vereenvoudig de aanvraag en leg het moment van aanvraag bij de eerste melding, met als doel de toegang voor schuldhulpverlening te verbreden en de duur van het proces te verkorten. Introduceer hiertoe een digitale (online) aanvraag als unieke mogelijkheid schuldhulpverlening aan te vragen binnen het reguliere proces.[36] Maak daarbij ondersteuning bij het doen van een verzoek om schuldhulpverlening mogelijk, bijvoorbeeld op alle stadsdeelkantoren en bijvoorbeeld met de inzet van vrijwilligers.

b) Investeer in een korter voortraject voor schuldhulpverlening. Dit past ook in het verlengde van aanbeveling 4 en maakt de verkorting van de doorlooptijden voor het hele traject mogelijk.

c) Verbeter de communicatie tussen gemeente en klanten. Investeer in een verbetering van de (status) informatie en in persoonlijk contact en maak duidelijke afspraken met klanten over vaste contactpersonen die de regie voeren over het proces en de taken die door andere medewerkers worden uitgevoerd. Benut hierbij ook innovatieve mogelijkheden als het online voor klanten en schuldeisers toegankelijke dossiers en onderzoek de mogelijkheden voor online aanmelding. De gemeente investeert al in verbeteringen in de online dienstverlening, maar zou dit nog voortvarender op kunnen pakken, ook waar het gaat om de aanmelding. De gemeente Utrecht bijvoorbeeld gebruikt voor de aanmelding een digitaal formulier. Hierdoor wordt tevens de aanvraag direct 'op papier' vastgelegd, dit in tegenstelling tot de het mondelinge aanvraagmoment bij de gemeente Den Haag. Investeer tevens in versterking van het klantcontactcentrum door het hier ook mogelijk te maken dossiergebonden vragen te beantwoorden. En informeer klanten over werkelijke doorlooptijden en niet over beoogde doorlooptijden.

d) Versterk de samenwerking met partners waaronder vrijwilligersorganisaties, ook door op casusniveau te overleggen en de regie over trajecten te voeren. Deze partners kunnen een actievere rol binnen het (gemeentelijke) traject spelen om klanten te ondersteunen, zodat er minder uitval is gedurende het traject. Stel hiertoe met deze partners een samenwerkingsovereenkomst op waarbij het uitgangspunt

35 Jaarrekening 2013 gemeente Amsterdam, p. 94 en Jaarrekening 2014 gemeente Amsterdam, p. 76
36 Voor bijzondere groepen zal maatwerk in de aanvraagprocedure mogelijk moeten blijven.

is dat niet de gemeente, maar de partijen in samenwerking de schuldenproblematiek aanpakken, waarbij de gemeente regiehouder is over het integrale proces.

e) Draag het college op actief, bijvoorbeeld in samenwerking met de G4, bij het Rijk de invoering van het wettelijk breed moratorium en een Rijksincassovisie te bepleiten. Met het breed moratorium wordt het mogelijk een 'rustpauze' te creëren waarin de schuldensituatie zich niet verder ontwikkelt en er dus minder afbreukrisico is bij het opzetten van een schuldregeling. De Rijksincassovisie zou tot doel moeten hebben de uiteenlopende rechten van verschillende overheidsorganisaties op het gebied van incasso te uniformeren.

***Aanbeveling 3. Draag het college op de resultaten van de schuldhulpverlening inzichtelijk te maken en dit op een eenduidige en inzichtelijke manier te verantwoorden aan de gemeenteraad.***

Hierbij dient voor de gemeente in ieder geval inzichtelijk te zijn:

- hoeveel aanmeldingen er zijn;
- hoeveel afwijzings- , toekennings- en beëindigingsbeschikkingen worden afgegeven en met welke reden. Doel hiervan is ook inzicht te krijgen in de uitstroom anders dan naar een minnelijke- of rechterlijke regeling;
- welk aantal mensen een schuldregeling met schuldeisers realiseert na gemeentelijke bemiddeling en in welke vorm de regeling wordt uitgevoerd (schuldbemiddeling of saneringskrediet);
- welk aantal mensen van deze groep een schuldenvrij bestaan realiseert;
- welk aantal mensen doorstroomt naar een WSNP traject en welk aantal mensen via deze route een schuldenvrij bestaan realiseert;
- wat de hoogte en het aandeel is van de kosten voor preventieve activiteiten ter voorkoming van problematische schulden;
- welk aantal mensen een herhaald verzoek doet voor schuldhulpverlening;

***Aanbeveling 4. Draag het college op de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de relevante delen uit de Algemene wet bestuursrecht na te leven bij de uitvoering van schuldhulpverlening en stel daartoe nadere regels op voor schuldhulpverlening, die in ieder geval vastleggen:***

- op welke wijze een aanvraag om schuldhulpverlening gedaan moet worden, waarbij het moment van aanvraag en de inhoud en vorm bepaald moeten worden (zie hiervoor ook aanbeveling 2a);
- op welke wijze het volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verplichte gesprek wordt vormgegeven waarin de schuldhulpvraag wordt vastgesteld;
- welke vormen van schuldhulpverlening het college aanbiedt (te bekrachtigen met een beschikking) en welke voorwaarden daaraan worden verbonden;
- de termijn waarbinnen het college dit aanbod doet na het moment van aanvraag, tenzij hierin de termijnen uit de Algemene wet bestuursrecht gevolgd worden;
- het uitgangspunt dat iedereen die zich meldt met een verzoek om schuldhulpverlening ook een aanbod van het college ontvangt, tenzij dit met redenen omkleed wordt afgewezen of geweigerd. Weiger in eerste instantie schuldhulpverlening alleen op basis van in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening genoemde gronden (in geval van recidive, fraude of een veroordeling[37]). Alleen niet ingezetenen van Nederland komen volgens de Wgs 'niet in aanmerking' voor een beschikking op het al dan niet toekennen van schuldhulpverlening.[38]

37 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikelen 3.2 en 3.3.
38 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening artikel 3.4.

Toelichting
Stel als gemeenteraad een herzien beleidsplan op waarin uitgangspunten als hierboven worden vastgelegd en stel als college of als gemeenteraad op basis van dit herzien beleidsplan nadere regels (beleidsregels of verordening) vast die als doel hebben alle aanmelders met een verzoek om schuldhulpverlening rechtszekerheid te bieden. Uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat iedereen die zich tot het college wendt met een verzoek om hulp een onderbouwd en formeel besluit daarover krijgt met een aanbod (toekenningsbeschikking) of een afwijzing (afwijzingsbeschikking). Dit kan in eerste instantie een eenvoudige beschikking voor een eerste inventariserende fase waarin (ter voorbereiding op vervolgstappen) een eerste aanbod wordt gedaan. Onderdeel van deze fase kan zijn het realiseren van een aanvraag voor een vervolgstap in de schuldhulpverlening, bijvoorbeeld een schuldbemiddeling. De wet laat gemeente de ruimte eenvoudige aanvragen te beschikken met een besluit over een voorlopig aanbod (een beschikking 'light'). Deze procedure kan daarmee op een eenvoudige wijze worden ingevoerd, zonder dat dit tot bureaucratie leidt. Feitelijk vergroot de gemeente hiermee het bereik van schuldhulpverlening tot (vrijwel) het volledig aantal aanmelders.

Wanneer de gemeente elke aanvrager een formeel aanbod voor schuldhulpverlening doet, wordt willekeur voorkomen en ontstaat rechtszekerheid voor klanten. Een gevolg is tevens dat voor alle klanten de optionele route naar een rechterlijke schuldsanering open wordt gehouden. Voor de gemeente is een bijkomend voordeel dat alle mensen die zich melden in het zicht blijven en een vorm van hulp kunnen krijgen. Ten aanzien van het beleid voor schuldhulpverlening en de uitvoering daarvan zal onder meer nagedacht moeten worden over de vorm en het moment van het eerste gesprek om de schuldhulpvraag vast te stellen, zoals bedoeld in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, en het voor dit gesprek proactief benaderen van aanvragers die na het eerste verzoek om hulp niet meer iets van zich laten horen. De achterliggende gedachte hierbij is dat mensen die zich melden met schuldproblemen veelal met ernstige problematiek te maken hebben. Problematiek die zich ook kan uiten op andere domeinen waar de gemeente een taak heeft als hulpverlener (Jeugdzorg, multiprobleemhuishoudens en dergelijke). Wanneer mensen zich hebben gemeld, vaak pas wanneer de problemen al zeer ernstig zijn geworden, is het ook vanuit gemeentelijk perspectief zeer waardevol en doelmatig deze mensen niet meer uit het oog te verliezen.

De rekenkamer geeft nadrukkelijk aan dat het aan de overweging van de gemeenteraad is of de nadere regels door het college vastgesteld kunnen worden, zoals de huidige praktijk is, of dat de gemeenteraad zijn eigen kaderstellende rol op dit onderwerp wil versterken door een verordening op de schuldhulpverlening vast te stellen.

***Aanbeveling 5. Draag het college op per 1 januari 2016 een evaluatie uit te voeren van de brede toegang en stabilisatiemodules zoals die per 1 januari 2015 worden toegepast.***

De rekenkamer pleit er voor na het eerste jaar, dus per 1 januari 2016, een onderzoek uit te voeren naar de werking van de stabilisatiemodules. Kernvragen in dat onderzoek moeten zijn: biedt de gemeente aan (vrijwel) alle aanmelders een vorm van hulp bij financiële problemen en is het product effectief, dat wil zeggen geeft het mensen minimaal een stabiele financiële situatie?

# Reactie van het College van B&W

Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag
T.a.v. de voorzitter, de heer W.R. de Boer
Postbus 19157
2500 CD Den Haag

Uw brief van
10 juli 2015
Uw kenmerk
RK/2015.15
Ons kenmerk
BSW/2015.158
Doorkiesnummer
070 - 7525349
E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum
19 augustus 2015

Onderwerp
Reactie op bestuurlijk rapport schuldhulpverlening

Geachte heer De Boer,

Met uw brief van 10 juli 2015 ontvingen wij het bestuurlijk rapport "Schuldhulpverlening Den Haag." De Rekenkamer onderzocht de klantervaringen en resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening. De onderzoeksvraag luidde: "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?" Het bestuurlijk rapport bevat de conclusies en aanbevelingen. In het kader van bestuurlijk wederhoor nodigt u ons uit daarop te reageren. Dat doen wij met deze brief.

## 1. Woord vooraf

Graag maken wij van deze gelegenheid gebruik om eerst onze waardering uit te spreken voor het werk dat de onderzoekers verrichtten. De literatuurstudie, de uitgebreide context van de gemeentelijke schuldhulpverlening die in het feitenrapport werd geschetst en het interviewen van schuldenaren en schuldeisers geven allemaal nuttige inzichten. Dit helpt bij het continue monitoren en verbeteren van de gemeentelijke dienstverlening.

U signaleert een toename van de schuldenproblematiek en ziet een noodzaak tot het zo efficiënt mogelijk uitvoeren van de schuldhulpverlening. Schuldenproblematiek is ingewikkeld en de oplosbaarheid ligt voor een deel buiten de macht van de gemeente. Wij zien in uw rapport een bevestiging dat een brede toegankelijkheid van schuldhulpverlening onverminderd de aandacht verdient. Wel zien wij spanningen op verschillende gebieden. De schuldenaar en zijn schuldeisers hebben bijvoorbeeld tegenstrijdige belangen. Ook kunnen formele eisen (bestuursrecht, doorlooptijden) en klantgerichte aspecten elkaar beïnvloeden. Wij zijn daarom dankbaar voor uw aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering.

Inlichtingen bij

Postadres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 14070

## 2. Reactie op inleiding en achtergronden

Eerst maken wij twee opmerkingen over de afbakening en aanpak van het onderzoek.

*Afbakening*

De Rekenkamer richtte het onderzoek op de producten en diensten voor schuldregeling[1] en de preventieve cursussen die de gemeente aanbiedt aan burgers. Niet onderzocht zijn de hulpverlening door maatschappelijke instellingen en hulpverlening in het kader van specifieke situaties, zoals financiële problemen met onroerend goed of hulpverlening aan zelfstandige ondernemers. Wij constateren dat hiermee preventieve activiteiten en financiële coaching eveneens buiten beschouwing bleven.

Wij wijzen op het risico dat van deze afbakening de suggestie uitgaat dat alleen indien sprake is van een geslaagde schuldregeling, gezegd kan worden dat betrokkene ook daadwerkelijk is geholpen. Dat is echter niet het geval. De ene keer vormt een schuldregeling een veel te zwaar middel en is iemand met enkelvoudige financiële dienstverlening (advies en informatie, inkomenstoets, spreekuur sociaal raadslieden, cursus) voldoende geholpen. De andere keer is het realiseren van een schuldregeling (nog) niet mogelijk maar biedt andere hulpverlening wel soelaas. Denk aan het inzetten van kortdurende stabilisatietrajecten en budgetondersteuning. Schuldhulpverlening bestaat dus uit veel meer dan schuldregelen alleen.

*Gewijzigde inrichting proces*

Wij spraken in september 2014 over de voorbereiding van het onderzoek. Toen gaven wij de Rekenkamer in overweging het onderzoek uit te stellen en pas te beginnen in de eerste helft van 2015. Hiervoor waren twee redenen. Allereerst werd het eerste deel van het nieuwe geautomatiseerde systeem opgeleverd in oktober 2014. Daarnaast werd in een pilot ervaring opgedaan met een andere toeleiding naar schuldhulpverlening. Naar aanleiding daarvan werd in de commissiebrief "Intensiveringen minimabeleid en schuldhulpverlening" (hierna: de Commissiebrief)[2] aangegeven hoe in de loop van 2015 het proces anders wordt ingericht om de schuldhulpverlening breder toegankelijk te maken.

Inmiddels zijn de aangekondigde wijzigingen uit de Commissiebrief grotendeels geïmplementeerd. Na het zomerreces gaan wij hiermee verder. Bij reguliere instroom helpen groepsgewijze voorlichting en Workshop Administratie Sorteren de burger bij het indienen van de aanvraag. Hij krijgt ondersteuning bij het ordenen van de administratie en het opstellen van een overzicht van alle schulden. Met het nieuwe product kortdurende stabilisatietrajecten wordt het huishoudboekje op orde gebracht. Hierdoor worden de doorlooptijden korter bij het opzetten van een schuldregeling. Ook biedt dit product ondersteuning voor mensen die (nog) niet in aanmerking komen voor schuldregelen. In 2016 evalueren wij de nieuwe werkwijze. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleken al de eerste positieve effecten.[3]

## 3. Reactie op conclusies

De hoofdconclusie is opgebouwd uit 5 deelconclusies. Hierna volgt per deelconclusie onze reactie.

*3.1. Eerste deelconclusie: Schuldhulpverlening is vanaf het moment van toelating waardevol voor schuldenaren, en schuldeisers zijn overwegend positief over de Haagse schuldhulpverlening.*

*Klantervaringen*

Het is goed om te lezen dat de aangeboden schuldhulpverlening waardevol is voor klanten. De Rekenkamer constateert dat klanten, waaronder diegene met onoplosbare schulden, waardevolle informatie krijgen over het traject, begeleiding bij het ordenen van hun administratie, het omgaan met

---

[1] De afbakening spreekt over producten en diensten voor schuldbemiddeling. Dit is een kennelijke verschrijving. Uit deelconclusie 3 blijkt dat schuldregeling (= schuldbemiddeling + saneringskrediet) is bedoeld.

[2] Commissiebrief "Intensiveringen minimabeleid en schuldhulpverlening," 14 januari 2015 (RIS 280171), pag. 11.

[3] Rekenkamer Den Haag, "Feitenrapport onderzoek schuldhulpverlening," 8 juni 2015, pag. 72.

geld en het voorkomen van schulden. Verschillende klanten ervaren ook positieve resultaten tijdens de aanmelding- / intakefase, dus als nog geen besluit is genomen over de toelating. Zij hebben minder stress, een geordende financiële administratie en weten beter wat en waar iets te kopen.[4] Wij zien hierin een bevestiging dat de gewijzigde inrichting van het proces inderdaad meer ondersteuning biedt aan de klant bij de toeleiding naar, en het indienen van, een aanvraag schuldhulpverlening.
Daarnaast wordt onder de noemer "schuldeisersbenadering" al een aantal jaar hard gewerkt aan een goede relatie met schuldeisers. Zonder hun medewerking is het onmogelijk om problematische schulden te voorkomen en op te lossen. Wij zijn dan ook verheugd met de conclusie dat schuldeisers overwegend tevreden zijn over de Haagse schuldhulpverlening.

3.2. *Tweede deelconclusie: Het bereik van de gemeentelijke schuldhulpverlening is onvoldoende. Ten opzichte van de groep mensen met (een risico op) problematische schulden bereikt de schuldhulpverlening slechts een beperkt aantal mensen.*

*Schuldhulpverlening is méér dan schuldregelen alleen*
Wij vinden dat het aantal mensen dat daadwerkelijk wordt geholpen veel hoger is dan de gemiddeld 4.000 aanmeldingen waar de Rekenkamer vanuit gaat. De Rekenkamer richtte het onderzoek op de preventieve cursussen die de gemeente aanbiedt aan burgers. Hierdoor blijven andere preventieve activiteiten buiten beschouwing. Denk aan het gemeentelijk minimabeleid en sociale kredietverlening via de Gemeentelijke Kredietbank (GKB). Ook blijft de rol van de financieel coach buiten beeld. Zij geven klanten individuele coaching tijdens het traject. De bedoeling is de klant financieel zelfredzaam te maken, zodat de kans op terugval (= recidive) vermindert. Als dat niet mogelijk blijkt dan kan ervoor worden gekozen om budgetbeheer te laten doorlopen. Deze nazorg is ook een vorm van preventie.

Daarnaast richtte de Rekenkamer het onderzoek op producten en diensten voor schuldregeling. Dit is slechts één onderdeel van schuldhulpverlening. Hierdoor blijft bijvoorbeeld de enkelvoudige financiële dienstverlening (advies en informatie, spreekuren sociaal raadslieden etc.) buiten beeld. Zie de tabel hierna voor andere producten en diensten van schuldhulpverlening die bij het onderzoek buiten beeld bleven.

| Wat? | Bereik | |
|---|---|---|
| *1. Gemeentelijk minimabeleid* | 55.213 | *) |
| *2. Financiële dienstverlening* | | |
| - Cursussen (administratie en omgaan met geld) voor burgers | 3.427 | |
| - Doorbetalingen | 7.000 | |
| - Budgetbeheer | 2.300 | |
| - Bewindvoering | 1.200 | |
| *3. GKB en Pandhuis* | | |
| - Pandhuiskredieten. Aantal unieke bezoekers (zowel binnen als buiten de gemeente) | 70.000 | |
| - Financieel adviesgesprekken | 1.570 | |
| - Onroerend Goed Financiering-adviesgesprekken | 643 | |
| - Sociale kredieten | 570 | |

*) Het bereik is uitgedrukt in aantal huishoudens.

Binnen het brede aanbod van de schuldhulpverlening ligt dus slechts voor een beperkt aantal personen de oplossing in een schuldregeling. Schulden zijn steeds moeilijker op te lossen. Dit is een landelijk beeld. Dit komt vooral door in de persoon gelegen factoren (vaardigheden en gedrag) en door juridische redenen. Sommige vorderingen kunnen vanwege juridische redenen niet worden

[4] Rekenkamer Den Haag, 'Feitenrapport onderzoek schuldhulpverlening', juni 2015, pag. 51

meegenomen in een schuldregeling. Het uitgangspunt van een schuldregeling is echter dat alle schulden daarin worden meegenomen.[5] De gemeente zet daarom met de lijn uit de Commissiebrief in op stabilisatie en budgetondersteuning als een schuld onoplosbaar is. Zo is toch hulp mogelijk. Bovendien staat stabilisatie ook open voor mensen die geen problematische schulden hebben. Het is daarmee ook een instrument voor vroeg-signalering. De Rekenkamer constateert dat daarmee deels tegemoet wordt gekomen aan de kritische kanttekeningen in de deelconclusies 2 en 3.

*Berekening bereik*
De Rekenkamer maakt op basis van landelijke gemiddelden een inschatting van de doelgroep voor preventief beleid in Den Haag. De Rekenkamer schat dat in Den Haag 90.000 mensen een risico lopen op ernstige schulden. Hiervan hebben 26.000 tot 36.000 mensen daadwerkelijk problematische schulden. Jaarlijks ontvangt de gemeente gemiddeld 4.000 aanmeldingen voor schuldhulpverlening.

Wij vinden dat het schatten van de doelgroep voor schuldhulpverlening lastig is. De Rekenkamer vergelijkt bijvoorbeeld in figuur 2 het geschatte aantal mensen met een risico op ernstige schulden met het aantal daadwerkelijke aanmeldingen. Dit zijn verschillende grootheden.[6] Een aanmelding kan immers betrekking hebben op meerpersoonshuishoudens. Ook lichtten wij in de vorige paragraaf toe dat schuldhulpverlening meer is dan schuldregelen alleen. Het totaal aantal mensen met een mogelijk risico op ernstige schulden (preventieve indicator) laat zich niet goed vergelijken met het werkelijke aantal aanmeldingen (een curatieve indicator). Tenslotte geeft de Rekenkamer niet aan hoe de situatie in Den Haag zich verhoudt tot andere gemeenten.

Het optimaliseren van het bereik is landelijk gezien een belangrijk aandachtspunt. Hierna vergelijken wij daarom de situatie in Den Haag met de landelijke situatie. Een objectieve indicator voor de potentiële doelgroep van schuldhulpverlening is het aantal daadwerkelijke aanmeldingen. Immers lang niet iedereen uit deze groep komt daadwerkelijk in de problemen. Ook lukt het een deel van deze mensen om op eigen kracht uit de schulden te komen. Tenslotte haken ook mensen bewust af omdat zij niet aan de voorwaarden willen voldoen. Dat is hun eigen keuze en verantwoordelijkheid. Schuldhulpverlening is een traject op vrijwillige basis.

Vergelijking landelijke en Haagse situatie:
- Landelijk bereik is ca. 17%. Berekening: aantal landelijke aanmeldingen 92.000 per jaar / maximaal 530.000 Nederlandse huishoudens met een risico op problematische schulden;
- Het bereik in Den Haag is ca. 22%. Berekening: gemiddeld aantal aanmeldingen in Den Haag 4.000 per jaar / maximaal 18.000 Haagse huishoudens met risico op problematische schulden.

Wij delen het standpunt van de Rekenkamer dat het optimaliseren van het bereik een belangrijk aandachtspunt is. Wij zetten daar fors op in. Dit heeft effect. Vergeleken met de landelijke cijfers springt het bereik in Den Haag er positief uit. Bovendien gaan gemeente en maatschappelijke partners nauwer samenwerken met de komst van de sociale wijkzorgteams en jeugdteams. Wij verwachten dat het bereik daardoor verder toeneemt.

*3.3. Derde deelconclusie: Het resultaat van de uitgevoerde schuldhulpverlening is onvoldoende.*
De Rekenkamer constateert dat het oplossen van schuldenproblematiek ingewikkeld is. De gemeente is niet de enige partij die invloed heeft op de resultaten. Toch ziet de Rekenkamer een aantal zaken waarop kan worden gestuurd.

---

[5] Hogeschool Utrecht, "Onoplosbare schuldsituaties," pagina 21.
[6] Niet vergelijkbaar om twee redenen: schatting vs. gerealiseerde cijfers, en aantal mensen vs. aantal huishoudens.

*Doorlooptijden*
Wij herkennen dat de doorlooptijden op onderdelen langer zijn dan wenselijk. De gemeente is (deels) afhankelijk van klanten, schuldeisers en (bij dwangakkoorden) de rechtbank voor een tijdige afhandeling.
Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt bijvoorbeeld dat schuldeisers soms lang de tijd nemen om te reageren op een voorstel. Soms duurt dat een paar maanden, maar het kan ook langer dan een jaar duren.[7] Wij hebben beperkte invloed op zulke wachttijden omdat (de hoogte van) alle schulden bevestigd en het voorstel geaccepteerd moet worden door alle schuldeisers.
Wij hebben wel invloed op de tijd die wordt besteed aan de inhoudelijke beoordeling. Wij werken aan het verkorten van deze doorlooptijden. Zie hiervoor de eerder genoemde proces-wijzigingen zoals beschreven in de Commissiebrief. Ook wordt met het begin 2015 toegevoegde budget extra en beter opgeleid personeel geworven.

*Communicatie*
De Rekenkamer geeft aan dat de communicatie over de status van het traject gebrekkig verloopt. Dit is onwenselijk. Wij onderzoeken de mogelijkheid om aan te sluiten op "mijndenhaag.nl." Dan kan de klant altijd statusinformatie krijgen. Waar nodig treffen we aanvullende maatregelen.

*Samenwerking met maatschappelijke partners*
De Rekenkamer concludeert dat de gemeente bij het verlenen van schuldhulp onvoldoende samenwerkt met andere organisaties. Wij herkennen dit beeld niet. Wellicht dat de afbakening de beoordeling negatief beïnvloedt. De Rekenkamer richtte het onderzoek op producten en diensten van schuldregeling. Dit is slechts één onderdeel van het proces. De meeste samenwerking met externe partners vindt plaats in een eerder stadium, bij de toeleiding naar schuldhulpverlening. Denk aan het openen van de post en administratie op orde brengen bij inloopspreekuren en maatjesprojecten (Rode Kruis, STEK, Schuldhulpmaatje, Vluchtelingenwerk). Tijdens dit voortraject wordt bij problemen op andere leefdomeinen ook integrale hulpverlening in gang gezet voor mensen die behoren tot de kwetsbare doelgroep. Hierover zijn afspraken gemaakt met zorgverleners.[8] Ook gaan medewerkers van schuldhulpverlening deelnemen aan de sociale wijkzorgteams. Dit is bij uitstek de plek voor casus-overleg over multi-probleemgevallen doordat ook de welzijns- en zorgaanbieders in deze teams vertegenwoordigd zijn.

Ook in andere onderdelen van het proces wordt samengewerkt met maatschappelijke partners. Een voorbeeld is het Intermediairen Contactpunt (ICP). Dat ondersteunt professionals bij sociaal-juridische multiproblematiek op casus-niveau. Ook is er het periodiek stedelijk overleg "hulp bij administratie en financiën." Hierin participeren alle gesubsidieerde welzijns- en vrijwilligersorganisatie.[9]
De dienstverlening aan huiseigenaren met financiële problemen resulteerde in een aantal afspraken met banken in Den Haag en tot het gezamenlijk oppakken van financiële problemen van hun klanten. Deze samenwerking is uitgebreid tot het landelijke project "Schakel!"

Preventieve samenwerking is er ook. De gemeente werkte mee aan de week van het geld en verspreidde de Geldkrant Den Haag in samenwerking met Nibud. Een project van Vluchtelingenwerk om nieuwkomers in Nederland de weg te wijzen op administratief en financieel gebied werd (financieel) ondersteund. Denk verder aan de preventieve schuldcampagne "Hoe word je rijk?" op VMBO-scholen. De gemeente sloot ook convenanten af met zorgverzekeraars. Azivo en IZA Cura houden belacties om betalingsachterstanden terug te dringen. Zie verder de onderstaande tabel voor een selectie van andere vormen van samenwerking die bij het onderzoek buiten beeld bleven.

---

[7] Rekenkamer Den Haag, "Feitenrapport onderzoek schuldhulpverlening," 8 juni 2015, pag. 54.
[8] In het kader van het doelgroepenteam zijn afspraken gemaakt met Palier MJD, Kessler Stichting, Leger des Heils, Reclassering Nederland, JIT, MEE, Limor, Exodus, Impegno en BBKN.
[9] In dit overleg participeren Stichting Mooi!, Rode Kruis, Schuldhulpmaatje Den Haag, STEK, Vluchtelingenwerk Zuidvleugel, Welzijn Scheveningen, Xtra en Zebra Welzijn.

| Wat? | Bereik |
|---|---|
| *1. Samenwerking met maatschappelijke partners* | |
| - Meldingen door professionals van burgers met meervoudige problemen via het centrale meldpunt: | 2.652 |
| - Meldingen door woningcorporaties van huurders met dreigende huisuitzetting: | 851 |
| - Cursussen voor professionals en vrijwilligers | 278 |
| waarbij maatschappelijke partners schatten dat iedere deelnemer 10 klanten spreekt. Geschat bereik is: | 2.780 |
| - Projecten op scholen (Hoe word je rijk?): | 192 |
| *2. Indirect bereik via gesubsidieerde welzijnsinstellingen (Xtra, Mooi!) en vrijwilligersorganisaties* | |
| - Inloopspreekuren. Alleen al het aantal contacten bij STEK (Raad- en daad-balie en buurthuis De Paardenberg) en Mooi! Laak bedraagt: | 7.200 |
| - Maatjesprojecten: | 350 |

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente zeker niet solistisch opereert. Waar mogelijk wordt samenwerking gezocht met maatschappelijke partners in de stad. De vorm en intensiteit van samenwerking verschilt.

3.4. *Vierde deelconclusie: Op basis van de beschikbare informatie over resultaten, effectiviteit en kosten van schuldhulpverlening is het voor de raad niet altijd mogelijk zijn controlerende taak naar behoren uit te voeren.*

*Inzicht in de financiën*
Net als de Rekenkamer vinden wij dat schuldhulpverlening waardevol is. Daarom zijn vorig jaar bij de coalitievorming extra middelen uitgetrokken voor schuldhulpverlening, per 2015 is een structurele intensivering doorgevoerd van € 1 miljoen per jaar. Deze extra middelen zijn toegevoegd aan de bestaande middelen voor schuldhulpverlening en worden ingezet op onder andere het kortdurend stabilisatietraject, administratieve begeleiding en duurzaam financiële dienstverlening. Zie de Commissiebrief.

De Rekenkamer stelt dat niet inzichtelijk wordt gemaakt waar welke middelen aan worden besteed. Wij delen deze conclusie niet. Het college heeft wel degelijk in beeld welke middelen aan welke taken worden besteed in het kader van de schuldhulpverlening en heeft hierover ook gecommuniceerd aan de Raad. In totaal investeert het college in 2015 in armoedevoorzieningen en financiële dienstverlening € 55,9 miljoen (begrotingsprogramma 7, product gemeentelijk armoede en schuldenbeleid). Hiervan gaat € 15,5 miljoen naar schuldhulpverlening. Deze middelen worden ingezet op curatieve schuldhulpverlening (€ 11,4 miljoen) en preventieve schuldhulpverlening (€ 4,1 miljoen).
Het beleidsplan bepaalt dat het bij preventie gaat om de inzet van financiële trainers, financiële coaches en budgetbeheerders. Ook de inzet van het project Vermindering Huisuitzettingen (€ 1,4 miljoen) valt hieronder. Bij curatieve schuldhulpverlening is te denken aan advies en ondersteuning van mensen met onder andere het financieel adviesgesprek, crisisinterventie, minnelijke schuldregeling en budgetbeheer bij lopende trajecten schuldregeling.[10]

[10] Gemeente Den Haag, "Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015," (RIS 249632).

*Beschikbare managementinformatie*
De Gemeenteraad bepaalt in het beleidsplan welke resultaten van schuldhulpverlening worden gemeten. Wij delen de conclusie van de Rekenkamer dat het belangrijk is ook andere (deel)resultaten binnen de schuldhulpverlening in beeld te brengen. Te denken valt aan resultaten als het op orde hebben van het inkomen, zicht op de administratie en de mate van financiële zelfredzaamheid.
De ICT van de schuldhulpverlening wordt gemoderniseerd om aan zoveel mogelijk wensen tegemoet te komen. Wij herkennen de constatering van de Rekenkamer dat het lastig blijkt om aan alle wensen op het gebied van managementinformatie te voldoen. Vaak is dat alleen mogelijk tegen aanzienlijke meerkosten. In dit stadium hebben wij ervoor gekozen de inzet van de extra collegemiddelen vooral te leggen bij een laagdrempelige toegang. De Haagse burger heeft daarvan immers direct profijt.

*Doorverwijzing Wsnp*
De Rekenkamer constateert terecht dat de gemeente niet bijhoudt hoeveel mensen voor wie de gemeente een Wsnp-verzoekschrift afgaf, daadwerkelijk een schuldenvrij bestaan kregen. Wij overwegen dat zodra mensen richting de Wsnp gaan, er geen sprake meer is van een buitengerechtelijke schuldregeling. Vanuit de gemeentelijke schuldhulpverlening is dan het maximale haalbare gedaan, namelijk voorbereiden op de Wsnp.

3.5. *Vijfde deelconclusie: De gemeente handelt in de uitvoering van schuldhulpverlening niet altijd in overeenstemming met de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waar het gaat om de aanvraag tot hulp, de termijn voor het nemen van een besluit naar aanleiding van dit verzoek en het vaststellen van de hulpvraag.*

*Interpretatie-geschillen*
De wetgever gebruikt in de Wgs een ander begrippenkader dan in het bestuursrecht gebruikelijk is. Dat is een bewuste keuze om gemeenten ruime bevoegdheden te geven. In de relatie tussen klant en gemeente zijn verschillende momenten en begrippen (zich wenden tot, aanmelding, verzoeken, indienen, gesprek en aanvraag) die gelabeld moeten worden. De normering van de uitvoering van de Wgs wordt grotendeels overgelaten aan het gemeentelijke beleid.[11] Het huidige "Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015" wordt binnenkort geactualiseerd. Wij zullen het begrippenkader duidelijker definiëren in het nieuwe beleidsplan. Naar verwachting wordt die naar de Raad verstuurd in het vierde kwartaal van 2015.

*Juridisering*
Er bestaat spanning tussen formele eisen (bestuursrecht, doorlooptijden) en toegankelijkheid. Juist bij problematische schulden kost het veel tijd de administratie en het schuldenoverzicht op orde te brengen. Dat gaat niet iedereen goed af. Sommige klanten vinden de gemeente nu al te streng bij het handhaven van inlevertermijnen.[12] Als de gemeente strakkere herstel- en beslistermijnen hanteert, dan leidt dat tot meer uitval. Bovendien kan de vraag worden gesteld of de Wgs wel bedoeld is om schuldhulpverlening van een "besluitencircus" te voorzien.[13]

Wel vinden wij dat het bestuurlijk rapport aanknopingspunten biedt om te onderzoeken hoe de huidige inrichting van het proces kan worden geoptimaliseerd. Vanwege haar expertise op het gebied van schuldhulpverlening zullen wij dr. Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht) vragen mee te werken aan dat onderzoek en de herinrichting van processen. Het uitgangspunt zal zijn de goede klantgerichte elementen te behouden en tegelijkertijd de werkwijze nog eens te toetsen aan de wetgeving. De resultaten van het onderzoek en de herinrichting komen terug in het nieuwe beleidsplan.

---

[11] Hogeschool Utrecht, "Advies rechtmatigheidsvragen uitvoering schuldhulpverlening," 9 juni 2015.
[12] Rekenkamer Den Haag, "Feitenrapport onderzoek schuldhulpverlening," 8 juni 2015, pag. 54.
[13] Laura van Dongen (adviseur Stimulansz), "Ervaringen Wet gemeentelijke schuldhulpverlening," oktober 2013.

## 4. Reactie op aanbevelingen

De hoofdaanbeveling is opgebouwd uit 5 (deel)aanbevelingen. Hierna volgt per aanbeveling onze reactie.

*4.1. Eerste aanbeveling: Draag het college op het bereik van schuldhulpverlening te vergroten door het versterken van preventie, vroegsignalering en nazorg.*

Hoewel het bereik van de Haagse schuldhulpverlening hoger ligt dan het landelijk gemiddelde, onderschrijven wij het belang om het gebruik te vergroten. Het college zet daarom al fors in op preventie en vroegsignalering. Hierbij moeten echter wel keuzes worden gemaakt. Binnen de begroting betekent meer inzet op preventie automatisch minder inzet op andere vormen van schuldhulpverlening. Hierop komen wij terug in het nieuwe beleidsplan. Naar verwachting wordt die naar de Raad verstuurd in het vierde kwartaal van 2015. De Raad kan dan besluiten nemen over de voorgelegde prestatiedoelen en budgetten.

De Rekenkamer doet de aanbeveling om diverse vindplaatsen te benutten. Ook het loket van de sociale dienst wordt genoemd. Het loket van de schuldhulpverlening en de sociale dienst zijn dezelfde, te weten de A&I-balie. Hier wordt gekeken welke ondersteuning nodig is. Ook bij de brede intake voor de bijstand is aandacht voor schulden. Om het bereik verder te vergroten werkt de gemeente in verschillende verbanden en gremia samen met maatschappelijke partners in de stad. Medewerkers van schuldhulpverlening gaan aansluiten bij de sociale wijkzorgteams. Met zorgaanbieders zijn afspraken gemaakt over toeleiding van hun klanten. In het stedelijk overleg "hulp bij administratie en financiën" wordt informatie uitgewisseld met welzijns- en vrijwilligersorganisaties. Tenslotte zullen nazorg en recidive ook onderdeel uitmaken van het nieuwe beleidsplan.

*4.2. Tweede aanbeveling: Draag het college op de effectiviteit van de schuldhulpverlening te verbeteren door het verkorten van de doorlooptijden, het verbeteren van de communicatie met schuldenaren en het versterken van samenwerking met partners.*

*Doorlooptijden*
Hiervoor werd aangegeven dat wij werken aan het verkorten van de doorlooptijden door middel van de proces-wijzigingen uit de Commissiebrief. In het tweede kwartaal van 2016 worden de kortdurende stabilisatietrajecten geëvalueerd. Zie ook onze reactie bij aanbeveling 4.5.

De Rekenkamer adviseert om het indienen van een aanvraag eenvoudiger te maken. Wij volgen deze aanbeveling door een digitale aanvraag mogelijk te maken. Hier zal enige tijd overheen gaan omdat wij voor implementatie afhankelijk zijn van ICT-dienstverlening. In de tussentijd besluiten wij dat iedere Haagse burger op elk moment een aanvraag kan opvragen en indienen. De verplichte routering (via groepsvoorlichting en Workshop Administratie Sorteren) wordt daarmee losgelaten. Vrijwilligers en andere hulpverleners kunnen reeds via een aparte route een aanvraag indienen.
Wij wijzen erop dat de manier van indienen van een aanvraag geen invloed heeft op de behandelingsduur. Wel verwachten wij dat na het doorlopen van een kortdurend stabilisatietraject het beoordelen van een aanvraag sneller kan.

*Communicatie met schuldenaren*
Wij onderzoeken de mogelijkheid om aan te sluiten op "mijndenhaag.nl." Dan kan de klant altijd statusinformatie krijgen. Waar nodig treffen we aanvullende maatregelen. In het nieuwe beleidsplan gaan wij verder hierop in.

*Samenwerking met maatschappelijke partners*
De Rekenkamer gaf aan dat de gemeente onvoldoende samenwerkt met andere organisaties bij het verlenen van schuldhulp. Wij wijzen er nogmaals op dat samenwerking met maatschappelijke partners meestal plaatsvindt in andere fasen van het proces, vooral tijdens de toeleiding naar schuldhulpverlening (voorfase). Dat is het moment dat integrale hulpverlening in gang wordt gezet.

Maar indien nodig vindt ook tijdens de fase van schuldregeling op casusniveau overleg plaats. Wij hebben niet het voornemen om voor alle klanten casusoverleg in voeren. Daarvoor zijn de middelen te schaars. Onlangs werd wel besloten dat medewerkers van schuldhulpverlening gaan deelnemen aan de sociale wijkzorgteams (eerste ring voor de 15 gebieden met veel financiële problemen, tweede ring voor de overige gebieden). Die teams vormen bij uitstek de plek voor casusoverleg.

*Lobby*
De Rekenkamer doet de aanbeveling om een lobby te voeren voor de invoering van het breed moratorium en de rijksincassovisie. Die lobby vond al plaats. Eerder dit jaar verzond de G4 een brief naar het Rijk over de beslagvrije voet en de rijksincassovisie. Ook wordt op ambtelijk niveau deelgenomen aan verschillende overleggen over deze onderwerpen. Inmiddels gaf de Staatssecretaris aan dat het traject loopt om de beslagvrije voet beter te borgen.[14] Binnen het Rijk is er overleg over het breed moratorium. De verwachting van het Rijk is dat het moratorium in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in de loop van 2016 in werking kan treden.

*4.3. Derde aanbeveling: Draag het college op de resultaten van de schuldhulpverlening inzichtelijk te maken en dit op een eenduidige en inzichtelijke manier te verantwoorden aan de gemeenteraad.*

Eerder stelde de gemeenteraad het "Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015" vast. Hierin werd bepaald welke resultaten worden gemeten en welke indicatoren gebruikt. Uiteraard kan de Raad met het vaststellen van het nieuwe beleidsplan besluiten andere resultaten te meten. Wij gebruiken de inbreng van de Rekenkamer om in het nieuwe beleidsplan keuzes voor te leggen.

*4.4. Vierde aanbeveling: Draag het college op de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de relevante delen uit de Algemene wet bestuursrecht na te leven bij de uitvoering van schuldhulpverlening en stel daartoe nadere regels op voor schuldhulpverlening.*

*Juridisering*
De doorwerking van het bestuursrecht in de gemeentelijke schuldhulpverlening is complex. Gemeenten hebben ruime bevoegdheden, zeker als het gaat om de regelgeving rond een aanvraag.
Veranderingen op het gebied van duidelijkheid en rechtszekerheid kunnen een verhoogde juridisering met zich meebrengen. Iedere extra handeling kost immers tijd. Wij vragen daarom dr. Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht), een expert op het gebied van schuldhulpverlening, naar de mogelijkheden om te onderzoeken hoe de huidige werkwijze kan worden geoptimaliseerd. Het uitgangspunt zal zijn de goede klantgerichte elementen te behouden en tegelijkertijd de werkwijze nog eens te toetsen aan de wetgeving. De resultaten van het onderzoek en de herinrichting komen terug in het nieuwe beleidsplan.

[14] Kamerstuk 24515, nr. 310, 2 juli 2015.

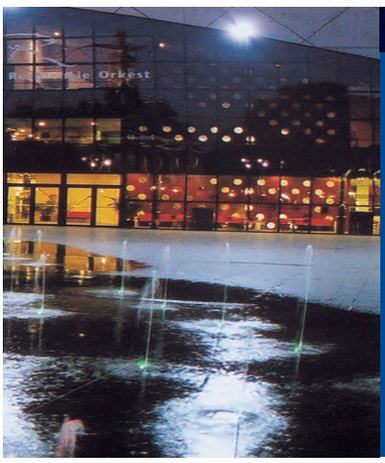
*4.5. Vijfde aanbeveling: Draag het college op per 1 januari 2016 een evaluatie uit te voeren van de brede toegang en stabilisatiemodules zoals die per 1 januari 2015 worden toegepast.*

Wij nemen deze aanbeveling over. In het tweede kwartaal van 2016 worden de kortdurende stabilisatietrajecten geëvalueerd. Afhankelijk van de uitkomst wordt bezien of stabilisatie een onderdeel van de schuldhulpverlening blijft. De gemeenteraad wordt daarover geïnformeerd.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Het college van burgemeester en wethouders,
de locosecretaris, de locoburgemeester,

T.J. Muller mw. I.K. van Engelshoven



# Nawoord



Het college spreekt in de aanhef van zijn reactie waardering uit voor het onderzoek en de inzichten die daarmee worden gegeven. Het college deelt in het vervolg van de brief echter een aantal conclusies niet en legt sommige aanbevelingen naast zich neer. Het college komt daarbij met cijfers, die niet eerder in het onderzoek aan de rekenkamer zijn aangereikt en die eveneens niet in het feitelijk wederhoor naar voren zijn gebracht. Daarbij zijn wij van mening dat het college met deze cijfers vergelijkingen maakt die niet gemaakt kunnen worden en waarvan de relevantie niet kan worden aangetoond.

Schuldhulpverlening is, zoals het college terecht opmerkt, veel meer dan alleen een eventuele schuldregeling, waarbij met een overeenkomst met de schuldeisers de schulden worden opgelost. Het college geeft aan dat het onderzoek van de rekenkamer zich richt op een beperkt deel van de taken op het gebied van schuldhulpverlening en dat de gemeente veel meer doet om schulden te voorkomen. Het college noemt hierbij als voorbeeld het armoedebeleid, met een bereik van ruim 55.000 mensen. Armoedebeleid is gericht op mensen die weinig te besteden hebben. Inkomensvoorzieningen kunnen de situatie van mensen met weinig geld verlichten, maar vormen slechts een bescheiden middel als het gaat om het voorkomen of oplossen van schulden. De doelgroep voor schuldhulpverlening betreft ook zeker niet alleen mensen met een laag inkomen. Er zijn in Den Haag circa 90.000 mensen die een risico lopen op problematische schulden, of deze al hebben, waarvan ongeveer de helft een inkomen heeft boven het minimumloon. Preventieve activiteiten moeten zich op deze groep richten en ook in relatie staan tot de omvang van deze doelgroep. De gemeente Den Haag heeft deze doelgroep niet in beeld.

Om de doelgroep te bereiken is meer nodig dan wat het college nu inzet aan preventieve activiteiten. Wij hebben hiervoor in de toelichting op de aanbevelingen concrete suggesties gedaan. Zo heeft de gemeente Amsterdam een proactieve benadering waarmee op MBO scholen in totaal meer dan 10.000 jongeren worden bereikt. Het college gaat in zijn reactie niet in op de concrete voorbeelden die de rekenkamer geeft bij de aanbevelingen, zo ook niet op het Amsterdamse voorbeeld. Dit terwijl Den Haag met preventieve projecten op scholen slechts 190 scholieren bereikt.

**Aanbevelingen**

Het college heeft in zijn reactie op het bestuurlijk rapport van de rekenkamer aangegeven hoe en in hoeverre het de aanbevelingen van de rekenkamer over zou willen nemen. Het college neemt verschillende aanbevelingen over, maar legt er ook een aantal naast zich neer. In de tabel hierna is een overzicht gegeven van de aanbevelingen en de (hoofdlijn van de) reactie van het college daarop. De rekenkamer geeft in de kolom ‘nawoord’ hierop een kort commentaar.

| *Aanbeveling* | reactie college | nawoord rekenkamer |
|---|---|---|
| *1) Draag het college op het bereik van schuldhulpverlening te vergroten door het versterken van preventie, vroegsignalering en nazorg.* | (1) Hoewel het bereik van de Haagse schuldhulpverlening hoger ligt dan het landelijk gemiddelde, onderschrijven wij het belang om het gebruik te vergroten. Het college zet daarom al fors in op preventie en vroegsignalering.<br><br>(2) Hierbij moeten echter wel keuzes worden gemaakt. Binnen de begroting betekent meer inzet op preventie automatisch minder inzet op andere vormen van schuldhulpverlening. [...]<br><br>(3) Om het bereik verder te vergroten werkt de gemeente in verschillende verbanden en gremia samen met maatschappelijke partners in de stad.[...]<br><br>(4) Tenslotte zullen nazorg en recidive ook onderdeel uitmaken van het nieuwe beleidsplan. | (1) Het college reageert niet op het feit dat van de doelgroep mensen met problematische schulden slechts een zeer beperkt aantal mensen wordt bereikt met schuldhulpverlening (4.000 per jaar t.o.v. 26.000 – 36.000 mensen met problematische schulden).<br><br>(2) Het college benadrukt dat er keuzes gemaakt moeten worden, maar gaat er aan voorbij dat preventie en schuldhulpverlening uiteindelijk voor de maatschappij en de gemeente geld opleveren.<br><br>(3) Het college maakt niet concreet op welke wijze het de samenwerking met partners wil versterken teneinde het bereik van schuldhulpverlening te vergroten.<br><br>(4) Het is een goede ontwikkeling dat nazorg en recidive onderdeel uit gaan maken van het nieuwe beleidsplan. |

| | | |
|---|---|---|
| *2) Draag het college op de effectiviteit van de schuldhulpverlening te verbeteren doorhet vereenvoudigen van de aanvraag, het verkorten van de doorlooptijden, het verbeteren van de communicatie met schuldenaren, het versterken van samenwerking met partners en door in G4 verband bij het Rijk de invoering van het wettelijk breed moratorium en een Rijksincassovisie te bepleiten.* | (1) Met het nieuwe product kortdurende stabilisatietrajecten wordt het huishoudboekje op orde gebracht. Hierdoor worden de doorlooptijden korter bij het opzetten van een schuldregeling. [...]<br><br>2) De rekenkamer adviseert om het indienen van een aanvraag eenvoudiger te maken. Wij volgen deze aanbeveling door een digitale aanvraag mogelijk te maken.[...]<br><br>(3) Wij onderzoeken de mogelijkheid om aan te sluiten op "mijndenhaag.nl." Dan kan de klant altijd statusinformatie krijgen.<br><br>(4) Wij wijzen er nogmaals op dat samenwerking met maatschappelijke partners meestal plaatsvindt in andere fasen van het proces, vooral tijdens de toeleiding naar schuldhulpverlening (voorfase). Dat is het moment dat integrale hulpverlening in gang wordt gezet. Maar indien nodig vindt ook tijdens de fase van schuldregeling op casusniveau overleg plaats.[...]<br><br>(5) De Rekenkamer doet de aanbeveling om een lobby te voeren voor de invoering van het breed moratorium en de rijksincassovisie. Die lobby vond al plaats. | (1) De stabilisatietrajecten werken mogelijk door in een snellere doorlooptijd voor een eventuele schuldregeling. De stabilisatietrajecten zelf vergen echter extra tijd, waardoor het risico groot is dat het totale traject juist langer gaat duren. Inzet moet zijn een sterke vereenvoudiging en verkorting van het aanmeld- en intakeproces, waardoor in principe iedereen die zich bij de gemeente meldt met een schuldhulpvraag, wordt geholpen.<br><br>(2) + (3) Het college geeft aan vaart te willen maken met ICT-ontwikkelingen om toegang en communicatie te verbeteren. Het zou goed zijn wanneer het college aangeeft wanneer genoemde ICT-ontwikkelingen geïmplementeerd zullen zijn.<br><br>(4) In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer geconstateerd dat er bij de uitvoering van schuldhulpverlening nauwelijks wordt samengewerkt met partners in de stad. Dit hebben wij ook bevestigd gekregen vanuit deze organisaties.<br><br>(5) In de lobby-brief van de G4 (10 maart 2015) over schuldhulpverlening wordt niet over het brede moratorium gesproken. Dit instrument is al in 2012 opgenomen in de wet, maar tot op heden nog niet gerealiseerd. Het is naar mening van de rekenkamer van groot belang dat de gemeente Den Haag, in G4 verband, blijft benadrukken dat de wet ook op dit punt door het Rijk daadwerkelijk uitgevoerd moet worden. |

| | | |
|---|---|---|
| *3) Draag het college op de resultaten van de schuldhulpverlening inzichtelijk te maken en dit op een eenduidige en inzichtelijke manier te verantwoorden aan de gemeenteraad.* | Eerder stelde de gemeenteraad het "Beleidsplan schuldhulp-verlening 2012-2015" vast. Hierin werd bepaald welke resultaten worden gemeten en welke indicatoren gebruikt. Uiteraard kan de Raad met het vaststellen van het nieuwe beleidsplan besluiten andere resultaten te meten. Wij gebruiken de inbreng van de Rekenkamer om in het nieuwe beleidsplan keuzes voor te leggen. | Het voorstel van het college komt niet tegemoet aan het probleem dat wij in dit onderzoek hebben geconstateerd. In het huidige beleidsplan zijn verschillende prestatiedoelstellingen opgenomen, waarvan het merendeel niet door het college wordt gemonitord. Zo staat aangegeven dat het eerste gesprek minimaal 4 weken na de aanmelding plaats moet vinden. De managementinformatie geeft geen uitsluitsel in hoeverre deze termijn wordt gehaald. Ook is opgenomen dat de duur van een schuldregeling 3 jaar is en dat het doel is dat mensen daarna schuldenvrij zijn. De duur van het traject wordt gemeten, het is echter onbekend welk percentage van de regelingen slaagt. Het college kon daarover geen eenduidige informatie verschaffen. Met betrekking tot de kosten merkt het college op dat er wel degelijk zicht is op waaraan hoeveel geld wordt uitgegeven. Het college kon echter niet aangeven in hoeverre de, ook in het beleidsplan opgenomen, doelstelling wordt gerealiseerd om het aandeel van het budget voor preventieve activiteiten te verhogen van 25% (2012) naar 40% (2015) van het budget voor schuldhulpverlening. |

| | | |
|---|---|---|
| *4) Draag het college op de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de relevante delen uit de Algemene wet bestuursrecht na te leven bij de uitvoering van schuldhulpverlening en stel daartoe nadere regels op voor schuldhulpverlening.* | (1) De doorwerking van het bestuursrecht in de gemeentelijke schuldhulpverlening is complex. Gemeenten hebben ruime bevoegdheden, zeker als het gaat om de regelgeving rond een aanvraag.<br>Veranderingen op het gebied van duidelijkheid en rechtszekerheid kunnen een verhoogde juridisering met zich meebrengen. Iedere extra handeling kost immers tijd.<br><br>(2) Wij vragen daarom dr. Nadja Jungmann (Hogeschool Utrecht), een expert op het gebied van schuldhulpverlening, te onderzoeken hoe de huidige werkwijze kan worden geoptimaliseerd. Het uitgangspunt zal zijn de goede klantgerichte elementen te behouden en tegelijkertijd de werkwijze nog eens te toetsen aan de wetgeving. De resultaten van het onderzoek en de herinrichting komen terug in het nieuwe beleidsplan. | (1) Het college houdt de stelling aan dat het volgen van de wet op gespannen voet staat met een effectieve uitvoering. Dit laat onverlet dat de gemeente zich aan de wet moet houden.<br><br>(2) De rekenkamer is er daarnaast van overtuigd dat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening veel ruimte biedt om procedures juist transparanter vorm te geven en doorlooptijden aanzienlijk te verkorten. Daarbij kan de gemeente tegelijk mensen die in een moeilijke situatie verkeren meer rechtszekerheid bieden.<br>De rekenkamer baseert zich in haar oordeel mede op een in haar opdracht verstrekt advies van Mevrouw N. Jungmann, lector Schulden en Incasso aan de Hogeschool Utrecht. Dit advies is opgenomen als bijlage bij het feitenrapport. |
| *5) Draag het college op per 1 januari 2016 een evaluatie uit te voeren van de brede toegang en stabilisatiemodules zoals die per 1 januari 2015 worden toegepast.* | Wij nemen deze aanbeveling over. In het tweede kwartaal van 2016 worden de kortdurende stabilisatietrajecten geëvalueerd. Afhankelijk van de uitkomst wordt bezien of stabilisatie een onderdeel van de schuldhulpverlening blijft. De gemeenteraad wordt daarover geïnformeerd. | Het college neemt de aanbeveling over om per 1 januari 2016 een evaluatie uit te voeren van de brede toegang en stabilisatie. Zoals wij bij onze aanbeveling hebben aangegeven zouden hierbij in ieder geval de volgende vragen gesteld moeten worden: biedt de gemeente aan (vrijwel) alle aanmelders een vorm van hulp bij financiële problemen en is het product effectief, dat wil zeggen geeft het mensen minimaal een stabiele financiële situatie? |