

...

Schuldhelp- verlening in Het Hogeland

J. Snippe
J.A. de Muijnck
R. Pieper

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES





Schuldhelpverlening in Het Hogeland

December 2022



Colofon

December 2022

Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en openbaar gemaakt, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Tekst: J. Snippe, J.A. de Muijnck, R. Pieper, met dank aan A.F. Hulleman
Opmaak: M. Haaijer
Opdrachtgever: Rekenkamercommissie Het Hogeland



INHOUDSOPGAVE

<i>Samenvatting</i>	4
1. INLEIDING	6
1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	7
1.2 Onderzoeksmethode	7
1.3 Leeswijzer	9
2. SCHULDHULPVERLENINGSBELEID	10
2.1 Landelijk kader	11
2.2 Gemeentelijk beleid Het Hogeland	13
3. OMVANG SCHULDRISICOGROEP	19
3.1 Dashboard CBS	19
3.2 Schuldenproblematiek in Het Hogeland	20
3.3 Cliënten kredietbanken	24
4. UITVOERING SCHULDHULPVERLENING	27
4.1 Bereik van de doelgroep	27
4.2 Doelgroep	30
4.3 Instroom	31
4.4 Dienstverlening kredietbanken	33
5. ERVARINGEN VAN INWONERS	41
5.1 Omvang schulden	41
5.2 Oorzaken financiële situatie	41
5.3 Tekortkomingen van ondersteunende maatregelen	44
5.4 Ervaringen schuldhulpverlening	45
6. CONCLUSIES	49
6.1 Inzicht in het gemeentelijk schuldhulpverleningsbeleid	49
6.2 Inzicht in de maatschappelijke impact voor de doelgroep	50
6.3 Inzicht krijgen in resultaten en risico's van beleid	52



Samenvatting

In opdracht van de Rekenkamer commissie heeft bureau Breuer&Intraval onderzoek gedaan naar het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Het Hogeland. Om inzicht te krijgen op voornoemde problematiek zijn drie doelen geformuleerd voor de uitvoering van het onderzoek:

1. Inzicht krijgen in **gemeentelijk beleid** op het gebied van schuldhulpverlening.
2. Inzicht krijgen in **maatschappelijke impact** voor de doelgroep.
3. Inzicht krijgen in de **risico's van de uitvoering**.

Voor het onderzoek is een beleidsreconstructie uitgevoerd en zijn huishoudens met problematische schulden en de cliënten van de Volkskredietbank (VKB) en de Groningse Kredietbank (GKB) in kaart gebracht. Verder zijn gesprekken gevoerd met onder meer personen die betrokken zijn bij de uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid en met inwoners van Het Hogeland die in een schuldtraject zitten.

Gemeentelijk schuldhulpverleningsbeleid

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van schuldhulpverlening is vastgelegd in het Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2024. Dit beleidsplan is op 28 april 2021 met de raad besproken en vastgesteld. Ook de kadernota Schuldhulpverlening Het Hogeland 2020 is met de raad besproken en door de raad op 28 oktober 2020 vastgesteld. Verder worden jaarlijks de jaarstukken en de begroting van de VKB aan de raad voorgelegd. Ook ontvangt de raad periodiek managementrapportages van de VKB en GKB.

Omvang schuldenproblematiek

Uit data van het CBS blijkt dat er in de gemeente Het Hogeland 1.300 huishoudens met problematische schulden zijn, 5,9% van alle huishoudens. Landelijk is dit hoger (7,6%). De verwachting is dat dit door de huidige hoge inflatie en energieprijzen zal stijgen.

Bereik schuldhulpverlening

Op basis van de beschikbare informatie van de kredietbanken is het lastig te bepalen hoeveel cliënten zij bedienen, maar naar schatting gaat het om zo'n 315 inwoners – 101 in budgetbeheer bij VKB en 94 bij GKB; ongeveer 60 in schuldsanering VKB en naar verwachting een vergelijkbaar aantal bij de GKB. Het aantal inwoners dat een beroep doet op particuliere bewindvoering wordt geschat op ongeveer 300 inwoners.

Wanneer we aannemen dat dit om huishoudens gaat met problematische schulden dan krijgen ruim 600 huishoudens een vorm van schuldhulpverlening. De overige ongeveer bijna 700 huishoudens met problematische schulden zijn niet bereikt door gemeentelijke schuldhulpverlening of bewindvoering, maar worden mogelijk ondersteund door particuliere bureaus die budgetbeheer en schuldhulpverlening aanbieden waar deze huishoudens zelf voor betalen.

Kosten

Jaarlijks betaalt de gemeente een half miljoen euro aan de beide kredietbanken. Het aantal cliënten bij de kredietbanken is de afgelopen jaren gedaald, inwoners weten de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening onvoldoende te vinden. Tegelijkertijd zien we dat er



particuliere aanbieders zijn en dat het aantal personen dat een beroep doet op beschermingsbewind stijgt. De kosten voor bewindvoering worden betaald uit de bijzondere bijstand en lopen op. Dat wringt des te meer omdat de dienstverlening van de kredietbanken hoog scoort. Cliënten zijn tevreden, het slagingspercentage is - in ieder geval bij de VKB - relatief hoog en de terugval laag.

Vroegsignalering

Bij signalen over betalingsachterstanden dienen huishoudens te worden doorverwezen naar Mensenwerk het Hogeland of Humanitas. Wanneer uit vroegsignalering blijkt dat er in een huishouden al sprake is van problematische schulden dienen deze inwoners te worden doorverwezen naar professionele schuldhulpverlening. Een succesvolle vroegsignalering die ook nog de huishoudens met problematische schulden gaat bereiken, kan leiden tot een forse toename van de werklast voor GKB en VKB en hogere kosten voor de gemeente, mogelijk een verdubbeling. Anderzijds worden problemen - zoals dreigende huisuitzetting - die ernstiger zijn en ook kostbaarder voor de gemeente (mogelijk) voorkomen. De resultaten van uitgevoerde pilots elders in het land wijzen uit dat de baten van vroegsignalering groter zijn dan de kosten.



1. INLEIDING

De gemeente Het Hogeland is een nieuwe gemeente per 1 januari 2019. De gemeente is de op één na grootste gemeente van Nederland qua oppervlakte en omvat de vier voormalige gemeenten Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond. De gemeente heeft ongeveer 48.000 inwoners en telt 50 dorpen en kernen. De visie van de gemeente heet 'Ruimte', kenmerkend voor de fysieke ruimte, maar dit staat ook voor ruimte voor de inwoners, ondernemers, maatschappelijke groepen en ruimte voor de gemeentelijke organisatie.

Iedereen doet mee

De gemeente heeft 'inclusie' hoog in het vaandel staan; iedereen moet mee kunnen doen in Het Hogeland. In het minimabeleid zijn vele regelingen opgenomen, met als doel dat minima mee kunnen doen in Het Hogeland. Minima hebben bijvoorbeeld de beschikking over een 'meedoen pas', waarmee ze gratis kunnen reizen. In vergaderingen van de gemeenteraad komt de steun voor minima vaak als een belangrijk onderwerp terug, zoals recent bij de begroting voor 2022. Verder heeft de gemeente sinds medio 2020 een integraal koersdocument over de transformatie in het sociaal domein (voor de periode 2020-2030), met belangrijke sociaalmaatschappelijke opgaven, zoals meer sociale veerkracht, preventie, maatwerk en innovatie gericht op de samenredzaamheid op Het Hogeland.

Beleidsplan Schuldhulpverlening

Na de fusie van de vier gemeenten zijn diverse nieuwe beleidskaders opgesteld voor de nieuwe gemeente, onder meer voor de schuldhulpverlening. Medio 2020 is een onderzoek verricht naar de toekomstige positionering van de schuldhulpverlening in de gemeente Het Hogeland. Het college heeft toen besloten om de dienstverlening bij de Volkskredietbank en de Gemeentelijke Kredietbank te continueren. In augustus 2020 is de kadernota voor de toekomstige schuldhulpverlening opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad van Het Hogeland. Hiervan is gebruik gemaakt in het nieuwe beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2024, die is vastgesteld door de gemeenteraad medio 2021.

Actuele ontwikkelingen

In het beleidsplan zijn ook de wijzigingen per 1 januari 2021 van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (wgs) meegenomen, zoals de taak voor gemeenten bij vroegsignalering van schulden: gemeenten zijn wettelijk bevoegd om op basis van bepaalde persoonsgegevens vroegtijdig te signaleren dat een inwoner (mogelijk) betalingsproblemen heeft. Gemeenten hebben in het kader van de coronapandemie hier extra gelden voor gekregen. Vanaf het begin van de coronacrisis tot en met januari 2021 nam de werkloosheid in Het Hogeland toe. Sinds februari 2021 is de werkloosheid weer gedaald.¹ Tevens zien we dat er door bewoners in 2021 minder vaak een beroep is gedaan op de schuldhulpverlening. Door de hoge inflatie en energieprijzen in 2022, de hoogste in bijna veertig jaar², wordt de kans daarop wel groter. Verder blijken er in Het Hogeland elf inwoners als gedupeerde van de toeslagenaffaire in de kinderopvang te zijn aangemerkt.

¹ [https://opendata.cbs.nl/statline/Personen met een uitkering](https://opendata.cbs.nl/statline/Personen%20met%20een%20uitkering)

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/49/hogste-inflatie-in-bijna-40-jaar>



Onderzoek

De Rekenkamercommissie van de gemeente Het Hogeland heeft Breuer&Intraval opdracht gegeven onderzoek te doen naar het beleid, de uitvoering en de maatschappelijke effecten (impact) van de schuldhulpverlening in de jaren 2020 en 2021, met onder meer een inventarisatie van de eerste ervaringen en (mogelijke) knelpunten ten aanzien van de vroegsignalering. De Rekenkamer wil dat het onderzoek zich primair richt op de maatschappelijke impact, de rol van de raad in dit dossier en de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de uitvoering van de schuldhulpverlening.

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Zoals aangegeven wil de Rekenkamercommissie van de gemeente Het Hogeland inzicht in het beleid, de uitvoering en de maatschappelijke effecten van de schuldhulpverlening, in de periode van 2020 en 2021. Hierbij is er nadrukkelijk voor gekozen om ook de behoeften van mensen in schuldsituatie zelf onderdeel te laten zijn van het onderzoek. Het onderzoek kent drie doelstellingen, met elk bijbehorende onderzoeksvragen.

Doelstelling 1

Inzicht krijgen in **gemeentelijk beleid** op het gebied van schuldhulpverlening.

1. Hoe is het gemeentelijk beleid t.a.v. de schuldhulpverlening vormgegeven en wat zijn de doelstellingen?
2. Hoe loopt het proces van beleidsvorming, hoe vult het college zijn rol in en welke financiële kaders zijn leidend?
3. Welke kaders stelt de raad en hoe wordt de raad geïnformeerd?

Doelstelling 2

Inzicht krijgen in **maatschappelijke impact** voor de doelgroep.

4. Hoe ziet de schuldenproblematiek in de gemeente Het Hogeland eruit?
5. Hoe toegankelijk, duurzaam, doelmatig³ en doeltreffend⁴ is de schuldhulpverlening?
6. Is de doelgroep in beeld bij de gemeente?
7. Wat is het bereik en de impact van schuldhulpverleningsbeleid op de doelgroep?

Doelstelling 3

Inzicht krijgen in de **risico's van de uitvoering**.

8. In hoeverre is er een spanningsveld tussen wettelijke kaders en de (menselijke maat in) de uitvoeringspraktijk van de gemeente?
9. Welke rol speelt handhaving?
10. Hoe loopt de implementatie van de vroegsignalering?

1.2 Onderzoeksmethode

Op basis van deze onderzoeksvragen is een onderzoeksopzet uitgewerkt. Het onderzoek bestond uit een beleidsreconstructie, data-analyse, en interviews en groepsgesprekken met diverse betrokkenen.

³ Definitie van **doelmatigheid** in dit voorstel: de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening.

⁴ Definitie van **doeltreffendheid**: het behalen van de doelen van het schuldhulpverleningsbeleid.



Beleidsreconstructie

Om inzicht te krijgen in het gemeentelijke armoede- en schuldhulpverleningsbeleid, is een reconstructie van het beleid gemaakt. Hiervoor is een literatuur- en documentenstudie uitgevoerd en is een interview afgenomen met de gemeentelijke opstellers van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid. Voor de beleidsreconstructie zijn alle beschikbare en relevante beleidsdocumenten bestudeerd, zoals de 'Kadernota Schuldhulpverlening Het Hogeland' uit 2020, het document 'Toekomst Professionele Schuldhulpverlening Het Hogeland' uit 2020 en het 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2024' uit 2021.

Op basis van deze reconstructie is een gesprek gevoerd met de ambtenaar die betrokken is bij de ontwikkeling van het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Het Hogeland. In dit gesprek is gevraagd naar de doelen van het beleid en de aannames die eraan ten grondslag liggen (op grond waarvan wordt aangenomen dat de gekozen maatregelen leiden tot het beoogde doel). Daarnaast vroegen we naar huidige ontwikkelingen, naar het proces van beleidsvorming, en naar de positie van de raad en het college hierin.

Analyse bestaande data

Op basis van bestaande data is de aard en omvang van de doelgroep van schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente Het Hogeland in kaart gebracht. Hiervoor maakten wij gebruik van bestaande data uit evaluaties en monitors, data van kredietbanken en CBS-data over problematische schulden.

Met de beschikbare gegevens hebben we in de analyses onderscheid gemaakt naar onder andere leeftijd, opleidingsniveau, status op de arbeidsmarkt en verblijfsstatus om de aard van de problematiek beter te kunnen duiden. De doelgroepen van het schuldhulpverleningsbeleid (statushouders, ondernemers/zzp'ers, gezinnen met kinderen, jongvolwassenen) hebben wij hiermee zo goed mogelijk getracht te kwantificeren. Gegevens over de afzonderlijke doelgroepen bleken niet altijd beschikbaar.

Interviews met betrokkenen

Voor dit onderzoek hebben wij in totaal 17 personen geïnterviewd die in hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met schuldhulpverlening, in beleid, uitvoerend of als medewerker van een (vrijwilligers)organisatie die zich inzet voor armoedebestrijding.

Er zijn gesprekken gevoerd met de wethouder die het schuldhulpverleningsbeleid in portefeuille heeft, drie ambtenaren die schuldhulpverlening of vroegsignalering vormgeven, zes medewerkers van beide kredietbanken (drie van de GKB, op strategisch en op uitvoerend niveau en drie van de VKB), en medewerkers van zeven (vrijwilligers)organisaties, te weten: Voedselbank het Hogeland, de Kledingbank Maxima, Humanitas, Jeugdfonds Sport & Cultuur, Mensenwerk Het Hogeland, Stichting Vrienden Voor Elkaar Winsum en Stichting Leergeld.

Daarnaast is er een bijeenkomst met de raad geweest.

Interviews met doelgroep

Vervolgens hebben wij met 15 inwoners van Het Hogeland gesproken die in een schuldhulpverleningstraject zitten. Medewerkers van de kredietbanken hebben ons ondersteund bij het werven van deelnemers voor deze interviews. Consulents van de kredietbank hebben cliënten gevraagd mee te werken aan het onderzoek. De consulents



hebben cliënten geselecteerd waarvan de verwachting was dat zij aan het onderzoek wilden meewerken. Het betreft geen aselechte steekproef. Deze cliënten van de gemeentelijke schuldhulpverlening hebben we gevraagd naar hun ervaringen met de VKB en GKB. De resultaten van deze interviews hebben we vanwege hun anekdotische aard aanvullend gerapporteerd.

In totaal hebben de consultants van 20 cliënten contactgegevens doorgegeven. Van de cliënten die daarvoor toestemming gaven, hebben wij gebeld of gemaïld voor een telefonisch interview. Uiteindelijk hebben we er vijf ondanks herhaaldelijke pogingen niet kunnen bereiken. Voor het gesprek boden wij een vergoeding van € 10 aan in de vorm van een geschenkbond. Vijf personen hebben ondanks meerdere telefoontjes en e-mails niet gereageerd.

Kenmerken respondentgroep

Bij vijftien inwoners is een telefonisch interview afgenomen. Eén daarvan is cliënt bij de VKB de overige 14 bij de GKB. Zeven personen hebben het minnelijk schuldhulpverleningstraject doorlopen en twee personen zitten nog midden in het traject. Verder hebben twee personen het wettelijk traject afgerond, één persoon zit nog in het traject en twee personen hebben alleen budgetbeheer. De personen die het driejarig traject hebben afgerond, hebben allen nog een budgetcoach of zitten nog in budgetbeheer bij de kredietbank.

Aan het onderzoek hebben acht mannen en zeven vrouwen deelgenomen. De leeftijd van de respondenten varieert van 26 tot 64 jaar. Het merendeel (twaalf respondenten) is alleenstaand, waarvan twee respondenten zijn geschieden en hebben een omgangsregeling met de kinderen en een respondent woont samen met haar kind. Verder heeft een respondent een gezin met haar partner en wonen twee respondenten samen met een partner.

Het opleidingsniveau van de respondenten loopt uiteen van lager beroepsonderwijs (4), voortgezet onderwijs (3), middelbaar beroepsonderwijs (6) tot hoger beroepsonderwijs en een universitaire master.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de beleidsreconstructie. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de aard en omvang van de schuldenproblematiek in Het Hogeland. In hoofdstuk 4 bespreken we de uitvoering door de gemeente en de kredietbank. In Hoofdstuk 5 komt de praktijk aan het woord: de ervaringen van inwoners van Het Hogeland met de dienstverlening van de gemeente en de kredietbank, en de mening van maatschappelijke organisaties in de armoedebestrijding. Ten slotte beschrijven we in hoofdstuk 6 de conclusies die we uit dit onderzoek kunnen trekken.



2. SCHULDHULPVERLENINGSBELEID

Sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 is de schuldhulpverlening een taak van gemeenten. De wet geeft een breed kader waarbinnen gemeenten de schuldhulpverlening zelf kunnen vormgeven. Schuldhulpverlening is een integraal onderdeel van het sociale domein. Dit betekent dat er niet alleen aandacht is voor het voorkomen en aanpakken van financiële problemen van een inwoner, maar ook voor problemen rondom de woonsituatie, participatie, gezondheid, opvoeding, et cetera.⁵

Schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening kan omschreven worden als het uitvoeren van diensten gericht op het voorkomen, oplossen of beheersen van schulden. In de praktijk is er veel verwarring over de begrippen schuldhulpverlening en schuldregeling. Het regelen van schuld is een proces tussen schuldenaar en schuldeisers. Schuldhulpverlening betekent veel meer dan alleen schuldregeling. Diensten die in het kader van schuldhulpverlening worden aangeboden zijn preventie, vroegsignalering, informatie- en adviesgesprekken, schuldregelingen, budgetbeheer en -coaching, en nazorg.

Schuldregelingen

Kredietbanken bieden twee vormen van schuldregeling, tezamen de minnelijke schuldhulpverlening genoemd:

Schuldsanering: de kredietbank verstrekt een saneringskrediet; schuldeisers krijgen ineens het bedrag uitgekeerd waarmee ze akkoord zijn gegaan en de klant betaalt het krediet in 36 maanden terug aan de kredietbank. De hoogte van het saneringskrediet wordt bepaald op basis van de financiële mogelijkheden van de klant.

Schuldbemiddeling: de kredietbank bemiddelt tussen klant en schuldeisers; al het inkomen van de klant gaat naar de kredietbank en de klant krijgt maandelijks een vrij te laten bedrag. Als klant zich aan afspraken houdt, wordt na 36 maanden de restschuld kwijtgescholden.

Daarnaast bestaat de *wettelijke schuldsanering* (Wsnp). Hierbij beslist de rechter over het saneringsplan en wijst een bewindvoerder toe. De looptijd is eveneens 36 maanden. Voor de Wsnp gelden voorwaarden, zoals dat de schuld te goeder trouw is ontstaan.

Budgetbeheer

Het inkomen van een klant in *budgetbeheer* wordt gestort op een BBR-rekening van de kredietbank. De budgetbeheerder zorgt voor betaling van de vaste lasten (huur, verzekeringen, gas en elektra). Het overige bedrag wordt overgemaakt naar de klant, tenzij die ervoor kiest om alle rekeningen door budgetbeheer te laten regelen. In dat geval krijgt de klant een vast bedrag aan week- of maandgeld. De budgetbeheerder reserveert ook geld voor onvoorziene uitgaven.

Problematische schulden

Van een problematische schuldsituatie is sprake wanneer van een natuurlijk persoon of huishouden redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen.

Bron: website NVVK (geraadpleegd oktober 2022) en Gedragscode schuldhulpverlening, NVVK, mei 2015.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT)⁶ vormen het wettelijke kader voor de schuldhulpverlening. Het is aan de gemeenten om het beleid voor schuldhulpverlening nader in te vullen.

⁵ Bron: website VNG

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3



In het coalitieakkoord 2019-2022 van de gemeente Het Hogeland⁷ werd over de onderwerpen armoede en schuldhulpverlening aangegeven dat in deze raadsperiode 'Het minimabeleid en het armoedebeleid in 2019 geëvalueerd en vernieuwd worden.' In dit akkoord worden 'energiearmoede' en 'mobiliteitsarmoede' aangewezen als nieuwe onderwerpen binnen het armoedebeleid. Over schuldhulpverlening wordt opgemerkt dat '[Wij] de uitvoering van de schuldhulpverlening in 2019 nader zullen beschouwen, omdat deze nu deels bij de VKB en deels bij de GKB is belegd.'

In paragraaf 2.1 gaan we in op de taken die in de Wgs aan gemeenten zijn gesteld. In paragraaf 2.2 gaan we in op welke wijze de gemeente Het Hogeland vorm heeft gegeven aan het schuldhulpverleningsbeleid.

2.1 Landelijk kader

Op grond van de Wgs zijn gemeenten verplicht om een beleidsplan schuldhulpverlening op te stellen. In het beleidsplan schuldhulpverlening dient volgens de wet in ieder geval te worden opgenomen: wat de te bereiken resultaten zijn, hoe de kwaliteit wordt geborgd, het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de wacht- en doorlooptijden en hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.

Beschikkingstermijn

De beschikking op een aanvraag schuldhulpverlening moet worden afgegeven binnen een bij gemeentelijke verordening te bepalen termijn. In de Wgs is vastgesteld dat deze termijn maximaal acht weken bedraagt na het vaststellen van de hulpvraag. De inwoner ontvangt altijd een beschikking. Dit betreft een toelatingsbeschikking inclusief een plan van aanpak of een afwijzingsbeschikking.

Beleidsplan gemeenten

De Wgs schrijft voor dat de gemeenteraad steeds voor vier jaar een beleid vaststelt waarin de schuldhulpverlening nader wordt ingevuld. Dit beleidsplan moet in ieder geval de beleidsdoelen bevatten, er moet aandacht worden besteed aan gezinnen met kinderen, en voor preventie en nazorg. Daarnaast moet in het plan zijn opgenomen hoe de borging van de kwaliteit van schuldhulpverlening wordt vormgegeven.

Integraal beleid

Armoede en schulden komen vaak voor in combinatie met andere problematiek. Psychosociale problematiek en laaggeletterdheid kan bijvoorbeeld leiden tot armoede- en schuldenproblematiek en andersom kan armoede- en schuldenproblematiek leiden tot stress, verminderde gezondheid, opvoedproblemen, uitsluiting en soms zelfs het missen van een dak boven het hoofd. In de MvT bij de Wgs wordt dan ook gewezen op het belang voor gemeenten om een integrale visie op het onderwerp te ontwikkelen en een integrale aanpak in de praktijk te hanteren.⁸ Ook het belang van preventie wordt in de MvT benadrukt, op grond van de Wgs dient in het gemeentelijk beleidsplan te worden omschreven wat aan preventie wordt gedaan.

⁷ Gemeente Het Hogeland (2018). Eenheid in verscheidenheid, Coalitieakkoord voor de gemeente Het Hogeland 2019 – 2022.

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3.



Schuldhelpverlening wordt gezien als een instrument van het armoedebeleid. In onze samenleving geldt niet alleen een recht op basisbehoeften, maar ook een recht op volwaardige participatie. Mensen met schulden kunnen niet volwaardig participeren.

Recente wijzigingen in de Wgs

Vanaf 1 januari 2021 is een aantal wijzigingen in de Wgs van kracht geworden. Deze wijzigingen zijn uitgewerkt in aanpassingen op de huidige wet en in een nieuw Besluit gemeentelijke schuldhelpverlening (Bgs). Verder is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing als voornoemde wetten geen grondslag bieden. Twee voorname wijzigingen die hieruit volgen zijn de vroegsignalering en het adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind.

1. Vroegsignalering

Sinds 1 januari 2021 is het voor gemeenten verplicht om een proces voor vroegsignalering van schulden uit te voeren. Kijkend naar de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening zien we dat er vier signalen kunnen worden gebruikt voor vroegsignalering. Het gaat om achterstanden bij de huur, energie, drinkwater en zorgverzekering. Op basis van ontvangen signalen dient de gemeente de inwoner een hulpaanbod te doen. De gemeente is vrij om de prioritering van de signalen te bepalen en om de vorm te kiezen waarin de inwoner ondersteuning wordt aangeboden.

Gemeenten zijn met deze wetswijziging dus wettelijk bevoegd om op basis van bepaalde persoonsgegevens te signaleren dat een inwoner (mogelijk) betalingsproblemen heeft. Door hier vroeg 'op af te stappen' kan een ernstige schuldensituatie voorkomen worden, is de aanname hierachter. De vorm waarin dit gebeurt verschilt per gemeente, afhankelijk van het soort signaal, en dat kan zijn met een brief, een folder, telefonisch of een huisbezoek. De wetswijziging zorgt ervoor dat de gegevensuitwisseling tussen de gemeente en schuldeisers mogelijk is met als doel vroegsignalering van schulden en het voorkomen van problematische schulden.

Energieleveranciers, drinkwaterleveranciers, zorgverzekeraars en verhuurders zijn crediteuren die op grond van de wet verplicht zijn om betalingsachterstanden te melden bij gemeenten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor gemeenten om meer of andere signalen voor vroegsignalering aan te wijzen, bijvoorbeeld achterstanden op hypotheek, beslagleggingen of niet-betaalde telefoon- en internetrekeningen. Hiervoor biedt de wet (Wgs, art. 10) experimenteerruimte om betere indicatoren te ontwikkelen voor vroegsignalering. Op 1 januari 2022 zijn tien gemeenten gestart met het experiment gemeentebelastingen, die vier jaar zal duren. Tijdens dit experiment wordt onderzocht of met behulp van de signalen over betalingsachterstanden op gemeentebelastingen mensen met financiële problemen in beeld komen die nog eerder niet bekend waren bij vroegsignalering en schuldhelpverlening. De verwachting is dat gemeenten meer inwoners met schulden beter en eerder bereiken.

Vroegsignalering ligt gevoelig omdat het om de privacy van inwoners gaat, die wellicht niet zijn gediend van ongevraagde bemoeienis van de gemeente. Ook de gemeente zelf is een belangrijke signaalpartner als inner van gemeentelijke belastingen, leges en terugvorderingen van bijstand. Goed inzicht in de financiële situatie van inwoners vraagt om privacygevoelige koppeling van informatie van signaalpartners aan gemeentelijke informatie.



2. Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind

Gemeenten mogen vanaf 1 januari 2021 de rechter adviseren over oplossingen voor mensen met problematische schulden zoals schuldenbewind of gemeentelijke schuldhelpverlening. Het gemeentelijk advies zou eraan moeten bijdragen dat een schuldenbewind niet langer duurt dan noodzakelijk. Dat kan vervolgens leiden tot een vermindering van de kosten voor beschermingsbewind die door gemeenten uit de bijzondere bijstand worden betaald.

2.2 Gemeentelijk beleid Het Hogeland

In augustus 2020 is de kadernota voor de toekomstige schuldhelpverlening opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad van Het Hogeland. Hiervan is gebruik gemaakt in het nieuwe beleidsplan Schuldhelpverlening 2021-2024, dat is medio 2021 is vastgesteld door de gemeenteraad.

Beleidsdoelen

De gemeente geeft aan een brede doelgroep te willen bereiken met het huidige schuldhelpverleningsbeleid. Het doel van het beleid is dat inwoners goed geholpen worden om van de schulden af te komen en hun leven weer op de rit krijgen. Vervolgens wil de gemeente mensen *duurzaam* uit de schulden helpen, dat wil zeggen langdurig en structureel. Naast het oplossen van de huidige schuldsituatie streeft de gemeente ernaar mensen dusdanige hulp of begeleiding te bieden dat zij zoveel als mogelijk financieel zelfredzaam zijn, of dit worden, en *blijven*. Hiervoor is het van belang niet alleen naar de financiële problemen te kijken, maar ook breder, naar problematiek die (mogelijk) op andere levensterreinen speelt en ondersteuning behoeft om structureel uit de schulden te kunnen blijven. Dit vraagt om een integrale benadering. Hiervoor is een nieuw beleidsplan sociaal domein en samenleving in ontwikkeling. In de brede aanpak worden de beleidsterreinen participatie, jeugd en WMO geïntegreerd. Dit zal met name vorm krijgen in een integrale intake die momenteel vorm wordt gegeven.

In 2022-2023 en verder wil de gemeente dieper kijken naar achterliggende cijfers. Het betreft duiding van de landelijke cijfers over armoede van het CBS, CPB en SCP en een actuele analyse van de verschillende risicogroepen in Het Hogeland. Hierbij wil de gemeente ook de cijfers over de schuldhelpverlening, bijzondere bijstand en andere minimaregelingen betrekken. Deze informatie zal worden gebruikt om het beleid, communicatie en regelingen aan te scherpen om de inwoner zo optimaal mogelijk te ondersteunen. Omdat er nog een bezuinigingstaakstelling lag voor de bijzondere bijstand was het volgens de gemeente lange tijd onduidelijk of er toereikende middelen zouden zijn voor de implementatie van de Wet vroegsignalering.⁹ In 2022 is deze taakstelling geschrapt.

Beleidsplan Schuldhelpverlening 2021-2024

Het beleidsplan schuldhelpverlening 2021-2024 van gemeente Het Hogeland is tot stand gekomen in een samenwerking tussen de gemeenten Eemsdelta, Het Hogeland, Oldambt, Pekela en Veendam.¹⁰ Hiertoe is een projectgroep opgericht waarin ook de

⁹ Gemeentebld van Het Hogeland, 2022, 323493: Uitvoeringsplan minima Het Hogeland, 2022-2023

¹⁰ Beleidsplan Schuldhelpverlening 2021-2024; Gemeenten: Eemsdelta, Het Hogeland, Oldambt, Pekela en Veendam (januari 2021).



Volkskredietbank Noord-Oost Groningen plaats heeft. Genoemde gemeenten zijn de gemeenten waar deze Volkskredietbank werkzaam is. In het beleidsplan wordt het landelijke kader, dat volgt uit de Wgs, uitgewerkt.

Doelstellingen

De gemeente beschrijft in het beleidsplan dat de toegang tot schuldhulpverlening openstaat voor iedere bewoner van Het Hogeland met (dreigende) financiële problemen. De gemeente geeft aan te willen 'voorkomen dat financiële problemen groter worden of zich ontwikkelen tot problematische schulden doordat de toegang tot schuldhulpverlening beperkt is. Daarom is er geen inkomensgrens en worden er geen doelgroepen uitgesloten van toegang tot schuldhulpverlening. Het aanbod van schuldhulpverlening moet laagdrempelig zijn, een brede doelgroep bedienen, en een integrale benadering volgen. Met dit laatste wordt bedoeld dat 'niet alleen schulden worden aangepakt, er wordt ook gekeken naar de oorzaken van schulden. Problemen op andere leefgebieden dan de financiën, zoals gezondheid, werkloosheid en participatie worden eveneens meegenomen. Daarbij wordt maatwerk geleverd.'

De verplichtingen die gemeenten hebben op grond van de Wgs raken hiermee aan de gemeentelijke taken op het gebied van werk en inkomen, zorg, onderwijs en jeugd. Met andere woorden, een integrale aanpak van schulden raakt ook aan de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet.

Doelstellingen beleid integrale schuldhulpverlening

Het beleidsplan benoemt de volgende doelstellingen van dit integrale beleid:

1. **Voorkomen van schulden:** aandacht voor preventie, vroegsignalering en nazorg verkleint de kans dat grotere of nieuwe schulden en daarmee samenhangende maatschappelijke problemen (opnieuw) ontstaan.
2. **Oplossen van schulden:** Het doel van het oplossen van schulden is om de inwoner een schuldenvrije toekomst te geven. Hiervoor worden de producten schuldbemiddeling, 100% betalingsregeling of saneringskrediet ingezet. In die gevallen moet het vinden van een oplossing voor schulden worden bewerkstelligd binnen een termijn van maximaal 36 maanden. De looptijd van een traject kan op grond van bijzondere omstandigheden worden verlengd. Het is belangrijk dat na het traject goede nazorg wordt verleend om te voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan.
3. **Duurzame resultaten:** een investering in integrale schuldhulpverlening waarbij wordt gewerkt aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid levert een langdurig resultaat en verkleint de kans op herhaling van schulden. Het zorgt er verder voor dat klanten zich op andere terreinen kunnen ontwikkelen (bijvoorbeeld re-integreren). Producten die hiervoor worden ingezet zijn bijvoorbeeld: budgetbeheer, budgetcoaching of een schuldregeling.
4. **Bevorderen participatie:** het vergroten van de financiële zelfredzaamheid en het oplossen of beheersbaar maken van de schulden zorgen ervoor dat de financiële situatie geen belemmering meer vormt voor een burger om actief deel te nemen aan de samenleving. De ondersteuning is maatwerk.
5. **Voorkomen van maatschappelijke kosten:** de verwachting is dat een investering in integrale schuldhulpverlening hoge maatschappelijke kosten zoals de kosten voor huisuitzetting, herhuisvesting, maatschappelijke opvang, extra beroep op bijstand en afsluiting energie voorkomt.



Doelgroepen

Naast de algemene toegang voor alle inwoners met (dreigende) financiële problemen wil de gemeente specifieke aandacht aan de volgende doelgroepen besteden: statushouders; ondernemers/zzp'ers; gezinnen met kinderen; en jongvolwassenen. Hieronder geven we per doelgroep aan (a) waarom de gemeente deze groep specifiek benoemt en (b) welke doelen (ambities) de gemeente in het beleidsplan aangeeft te willen bereiken voor deze doelgroep.

1. Statushouders

Statushouders kunnen, door hun onzekere verblijfsstatus en te volgen inburgeringstrajecten, vaak niet werken en daarom niet goed meedoen in de maatschappij. Een mogelijk gevolg hiervan is dat zij een grotere kans hebben op het maken van schulden en bijgevolg met schuldhulpverlening.

Het nieuwe inburgeringsstelsel dat op 1 januari 2022 is ingevoerd streeft ernaar alle inburgeraars snel en volwaardig mee te laten doen in de Nederlandse maatschappij. Eén van de nieuwe taken voor de gemeente Het Hogeland is het financieel ontzorgen van bijstandsgerechtigde asielstatushouders om het inburgeringstraject zo effectief mogelijk te laten verlopen. Hiermee zal niet alleen het inburgeringsproces worden bevorderd, maar naar verwachting ook de arbeidsdeelname. Tot slot zouden hierdoor schulden kunnen worden voorkomen.

Op grond van het huidige beleid voor statushouders worden zij ook al financieel zelfredzaam gemaakt. Statushouders die voor het eerst gehuisvest worden in de gemeente Het Hogeland ontvangen de eerste 15 maanden maatschappelijke begeleiding. Onderdeel van deze begeleiding is het opstellen van een budgetoverzicht. Hierdoor verkrijgen zij inzicht in hun inkomsten en uitgaven. Ook bieden coaches ondersteuning bij het voorkomen van schulden. Waar nodig werden al vaste lasten doorbetaald. Onder de nieuwe inburgeringswet is dit een wettelijke plicht geworden.

Ambities voor statushouders:

- Blijven doorbetalen vaste lasten op uitkering tijdens ontzorgperiode van minimaal 6 maanden;
- Blijvende inzet coaching en maatschappelijke begeleiding tijdens ontzorgperiode;
- Blijvende inzet specifieke budgetcursus voor statushouders bij aanvang bijstand.

2. Ondernemers/zzp'ers

Ook voor deze groep is het voorstelbaar dat zij weleens gebruik maken van schuldhulpverlening, aangezien het (met name) zzp'ers zijn die financieel in het gedrang komen wanneer het economisch slecht gaat.

In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) staat dat gemeenten natuurlijke personen moeten ondersteunen bij het vinden van een oplossing voor schulden die ze niet kunnen dragen. Met de recente wijziging van de Wgs is expliciet duidelijk gemaakt dat ondernemers daar ook onder vallen. In de oorspronkelijke toelichting op de Wgs ontbrak deze duidelijkheid.

De verwachting is dat de komende tijd als gevolg van de coronacrisis meer ondernemers in financiële problemen komen. Ondernemers met weinig financiële reserves behoren tot de kwetsbare groepen die door de coronamaatregelen geraakt kunnen worden. Dit kan leiden tot problemen op het terrein van werk, inkomen en participatie. De verwachting is



dat de drempel om hulp te zoeken bij financiële problemen bij ondernemers hoger ligt. Daarnaast zijn de schulden van ondernemers gemiddeld hoger en complexer. Omdat de verwachting bestaat de in de komende periode meer ondernemers met problemen zich zullen melden bij de gemeente heeft de gemeente Het Hogeland een integraal beleidsplan opgesteld: 'Ondernemers in de knel door corona: de integrale aanpak van de gemeente Het Hogeland'. In dit plan is ook de schuldhulpverlening aan ondernemers opgenomen. De reden dat ondernemers als doelgroep in het beleidsplan zijn opgenomen is tweeledig; enerzijds is in de wijziging van de Wgs per 1 januari 2021 expliciet opgenomen dat gemeenten ook ondernemers in nood financieel moeten steunen. Vóór deze wijziging richtte de wet zich op het vinden van een oplossing voor 'natuurlijke personen' met schulden. Anderzijds is door de landelijke overheid, als gevolg van corona, een groot aantal steunmaatregelen in het leven geroepen voor ondernemers.¹¹ Het beleidsplan 'Ondernemers in de knel door corona' gaat in op beide ontwikkelingen en geeft een overzicht van de mogelijke maatregelen om ondernemers met schulden bij te staan. Om deze groep te bereiken worden de volgende acties genoemd:

- Actieve mediacampagne;
- Eigen aanmelding bij de gemeente met de vraag om ondersteuning via het ondernemersloket@hethogeland.nl;
- Tozo aanmeldingen. Deze kunnen per brief op onze nieuwe aanpak geattendeerd worden;
- Aanvragen voor uitstel belastingen en BBZ;
- Vroegsignalering bij te late betaling gemeentelijke belastingen (let op privacy component) en contact met banken en verzekeraars bij opbouwen achterstanden. Accountants, banken en verzekeraars attenderen op doorverwijzing naar de gemeente.

Ambities voor ondernemers:

- Ondernemers met schulden (vroeg) in beeld brengen;
- Eén centraal duidelijk toegangspunt (loket) waar ondernemers terecht kunnen;
- Duidelijke externe communicatie over dit toegangspunt en over de hulp van de gemeente;
- Verbinding aanbrengen tussen schuldhulpverlening, Bbz en Economische Zaken (interne communicatie);
- De ambities voor ondernemers zijn nieuw in het beleidsplan schuldhulpverlening.

3. *Gezinnen met kinderen*

De gemeente Het Hogeland vermeldt in het beleidsplan dat er in 2018 ongeveer 600 kinderen in een gezin met een inkomen onder de lage inkomensgrens leefden. Dit is 6,9% van de kinderen in de gemeente. Hoewel het aandeel kinderen in armoede in Het Hogeland tussen 2015 en 2018 is afgenomen van 8,6% naar 6,9%, verdient deze groep nog steeds extra aandacht. Daarnaast biedt de Wgs een wettelijke basis om in dit beleidsplan specifiek aandacht te besteden aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen.

Ambities voor gezinnen met kinderen:

- Ontruiming van gezinnen waarin kinderen opgroeien altijd voorkomen;
- Samenwerken met het onderwijs om financiële educatie aan te bieden;
- Jongeren die nog geen 18 jaar zijn maar wel gebaat zijn bij professionele schuldhulpverlening deze mogelijkheid bieden;
- Samenwerken met teams van de overige beleidsterreinen voor een integrale aanpak;

¹¹ Zie onder meer: Rijksoverheid (september 2020). Steun- en herstelpakket voor economie en arbeidsmarkt, en www.Rijksoverheid.nl/steunpakket.



- Deze ambities betreffen een voortzetting van het huidige beleid.

4. Jongvolwassenen (van ongeveer 18 tot 25 jaar).

Evenals zzp'ers, zijn het vaak ook jongeren die financieel als eerste in het gedrang komen wanneer het economisch slecht gaat. Daarbij is, vergeleken met landelijke én provinciale cijfers, het percentage jongeren in gemeente Het Hogeland dat jeugdzorg krijgt bovengemiddeld.

Het beleidsplan schuldhulpverlening vermeldt over deze groep jongvolwassenen dat naarmate jongeren ouder worden, ze vaker geld te kort komen. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat 400.000 jongeren tussen de 18 en 26 jaar ernstige geldproblemen hebben.¹² Uit de BKR Schuldenmonitor uit 2019 blijkt dat 70% van de jongeren onder 24 jaar te maken heeft met een toename van schulden. Aan de andere kant: een op drie mbo-ers laat meer dan € 1.000 per jaar liggen omdat zij geen zorgtoeslag aanvragen.¹³

Ambities voor jongeren:

- Jongeren aanmerken als een belangrijke doelgroep bij de vroegsignalering van schulden;
- Samenwerken met Jongerenwerk, scholen en huisartsen bij de vroegsignalering;
- Studiefinanciering is geen contra-indicatie voor professionele schuldhulpverlening;
- Inzet specifiek schuldhulpverleningstraject voor jongeren met aandacht voor re-integratie.

In het huidige beleid is aandacht voor jongeren en schulden. Onder sommige jongvolwassenen tot 27 jaar zou sprake zijn van overmatige uitgaven en een gebrek aan financiële vaardigheden. Jongeren zouden vaker op afbetaling kopen en minder geduld hebben om ergens voor te sparen (of hierop niet te willen wachten). Het Eurocoachtraject van de Groningse Kredietbank (GKB) wordt onder meer ingezet voor deze doelgroep. Hierbij is ook aandacht voor re-integratie.

Vroegsignalering schulden

In het beleidsplan zijn ook de wijzigingen per 1 januari 2021 van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (wgs) meegenomen, zoals de taak voor gemeenten bij vroegsignalering van schulden: gemeenten zijn wettelijk bevoegd om op basis van bepaalde persoonsgegevens vroegtijdig te signaleren dat een inwoner (mogelijk) betalingsproblemen heeft. Gemeenten hebben in het kader van de coronapandemie hier extra gelden voor gekregen, omdat de verwachting was dat problematische schulden zouden gaan stijgen als gevolg van de coronamaatregelen.¹⁴ Deze bedragen zijn toegevoegd aan het bestaande budget.

De effecten van corona in 2020 en 2021 hebben tot meer werkloosheid geleid in Het Hogeland, maar niet per se tot een stijging van een beroep op schuldhulpverlening. Inkomensdaling als gevolg van de coronacrisis kan leiden tot (meer) financiële problemen. Daar komt de huidige hoge energieprijzen en inflatie, de hoogste in bijna veertig jaar, nog eens bij waardoor de kans daarop verder stijgt. Volgens medewerkers van de kredietbank duurt het een paar jaar voordat er sprake zal zijn van een daadwerkelijke stijging van de instroom. Schuldhulpverlening loopt volgens hen altijd enkele jaren achter de conjunctuur

¹² <https://www.nibud.nl/dossiers/jongeren-en-hun-geld/>

¹³ <https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/nibud-mbo-onderzoek-2021/>

¹⁴ Gemeente Het Hogeland (2022). 2^e Monitor Sociaal Domein 2021.



aan. Inwoners komen bij baanverlies eerst in de WW, maken hun spaargeld op en wanneer zij in de bijstand komen en de schulden hoog zijn opgelopen melden zij zich uiteindelijk bij de kredietbank. De verwachting is dat door de met name door de energieprijzen het aantal inwoners met financiële problemen toeneemt. De landelijke compensatieregeling pakt voor inwoners in de regio minder gunstig uit. In wijken buiten de grote steden wordt meer gas verstoekt blijkt uit een analyse van NRC.¹⁵ De woningen staan er minder dicht op elkaar dan in de steden en zijn vaak ook wat ruimer. Op dit moment is geen goede inschatting te maken hoeveel inwoners van Het Hogeland in de financiële problemen komen.

Omdat het vaak jaren kan duren voordat mensen met schulden de stap naar hulpverlening durven te zetten, kan een simpele betalingsachterstand uitgroeien tot een problematische schuld. De wijziging in de wet gemeentelijke schuldhulpverlening moet dit helpen voorkomen. Deze aanpassing geeft gemeenten de mogelijkheid om gegevens over betalingsachterstanden te ontvangen van woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en de zorgverzekering. Zo kan de gemeente beginnende schulden beter signaleren en bijvoorbeeld schuldhulpverlening, budget coaching of thuisadministratie aanbieden voordat mensen zelf aan de bel trekken.¹⁶

De gemeente heeft een systeem aangeschaft en convenanten ondertekend waarmee zij signalen van onder meer energieleveranciers, woningbouwverenigingen en zorgverzekeraars ontvangen en inzichtelijk kan maken. Ondanks dreigende bezuinigingen wordt aan de implementatie en uitvoering volgens de gemeente gewerkt. De opbrengsten zullen tegen de tijd dat dit aan de orde is worden geëvalueerd. Daarbij zal aandacht zijn voor onder meer het aantal ontvangen signalen van betalingsachterstanden, de gevolgen voor de inzet van Mensenwerk het Hogeland, Humanitas en de GKB/VKB en de financiële impact van de geboden ondersteuning.

Bewindvoering

Bewindvoering (ook beschermingsbewind genoemd) is een maatregel die een rechter kan uitspreken wanneer een meerderjarige naar objectieve maatstaven niet in staat is zijn belangen van vermogensrechtelijke aard zelf te behartigen. Door lichamelijke en/of geestelijke toestand bijvoorbeeld, verslaving of andere omstandigheden die hebben geleid tot het oplopen van schulden. De bewindvoerder kan de kosten van bewindvoering voor inwoners met een laag inkomen declareren bij de gemeente via de bijzondere bijstand. De gemeente is verplicht om deze kosten te betalen en heeft geen invloed op de uitvoering van de bewindvoering. Deze kosten zijn volgens de gemeente door de toename van het aantal cliënten de afgelopen jaren behoorlijk toegenomen en drukken flink op het budget van de bijzondere bijstand. De gemeente heeft beheersmaatregelen ingezet waarmee de oplopende kosten voor bewindvoering dienen te worden gedrukt.

¹⁵ NRC, 11 oktober 2022. Grote stad is goed af met het prijsplafond.

¹⁶ Gemeentebld van Het Hogeland, 2022, 323493: Uitvoeringsplan minima Het Hogeland, 2022-2023



3. OMVANG SCHULDRISICOGROEP

In dit hoofdstuk geven we op basis van openbare bronnen een indicatie van de omvang van de inwoners in de gemeente Het Hogeland die problematische schulden hebben en de ontwikkelingen die zich daarin de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Door huishoudens met problematische schuld te relateren aan het aantal huishoudens dat, gelet op de bevolkingskenmerken, een verhoogd risico loopt op een problematische schuld, kunnen we de schuldrisicogroepen bepalen.

Niet iedereen binnen de risicogroep heeft daadwerkelijk een schuld. En niet iedere schuld is even problematisch. Ruwweg heeft in Nederland 20% (1,6 miljoen) van de acht miljoen huishoudens risicovolle schulden blijkt uit gegevens van Divosa.¹⁷ Zij staan structureel rood bij de bank, hebben creditcard schulden en kunnen rekeningen niet altijd betalen. Van deze huishoudens ontvangt de overgrote meerderheid 75% (1,2 miljoen) geen schuldhulpverlening. Bij 7,6% (614.000) huishoudens zijn de geregistreerde schulden dermate groot dat door oplopende betalingsachterstanden van een problematische situatie wordt gesproken. In ongeveer de helft van deze huishoudens is werk de belangrijkste inkomstenbron.

De omvang van huishoudens met risicoschulden en problematische schulden varieert per gemeente, in elke gemeente komen ze echter voor. De omvang van de schuldenproblematiek in Het Hogeland beschrijven we in dit hoofdstuk.

3.1 Dashboard CBS

In het kader van het actieplan Brede Schuldenaanpak heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gevraagd de beschikbare cijfers over huishoudens met geregistreerde problematische schulden op een rij te zetten. De cijfers hebben betrekking op de periode januari 2015 tot oktober 2020 en komen voort uit uitgebreid onderzoek op basis van bestaande registerdata. Per verslagjaar wordt steeds de stand op 1 januari van het betreffende jaar weergegeven. Voor 2020 is ook de stand op 1 oktober weergegeven om zicht te krijgen op de eerste coronaperiode.

Onder geregistreerde problematische schulden worden registraties verstaan over betalingsachterstanden bij de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), bij BKR geregistreerde betalingsachterstanden en minnelijke trajecten, wanbetalers van de zorgverzekering, de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) en het Centraal Curatele en Bewind Register (CCBR). De informatie over schulden verschilt per registratie. Daarom heeft het CBS per registratie bepaald wanneer er sprake is van een geregistreerde problematische schuldsituatie. Bij betalingsachterstanden gaat het om tenminste drie maanden (Belastingdienst, DUO) of langer (wanbetaler Zorgverzekeringswet na zes maanden). Wat niet in de gegevens van het CBS is meegenomen zijn betalingsachterstanden bij energieleveranciers en woningcorporaties en leningen bij vrienden en familie.

¹⁷ <https://www.divosa.nl/armoede-en-schulden-nederland>

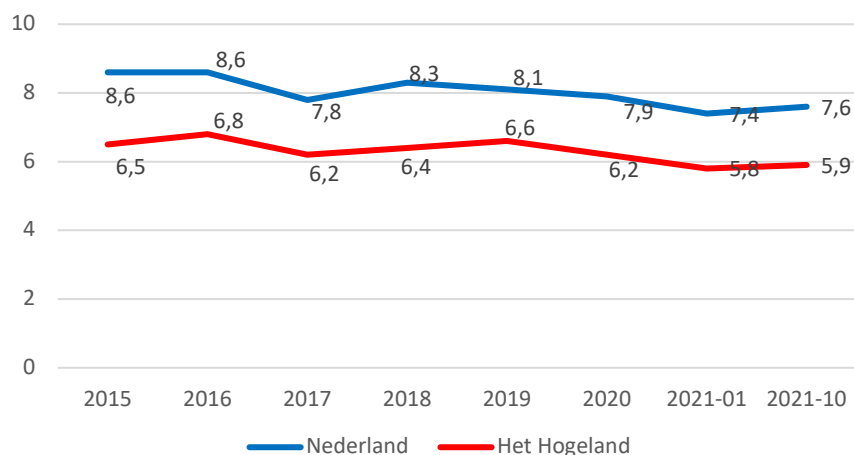


Het CBS heeft de gegevens gepresenteerd in een zogenoemd dashboard dat de gedetailleerde cijfermatige resultaten bevat. Het ministerie wilde hiermee niet alleen in de eigen informatiebehoefte voorzien, maar ook in die van gemeenten en schuldhulpverlenende instanties. De mate waarin schuldenproblematiek voorkomt bij specifieke groepen kan aanknopingspunten bieden voor lokaal beleid.

3.2 Schuldenproblematiek in Het Hogeland

Figuur 3.1 beschrijft de ontwikkeling van huishoudens met geregistreerde problematische schulden over de periode 2015- oktober 2021 in Nederland en in de gemeente Het Hogeland. De ontwikkeling in Het Hogeland volgt de landelijke trend, maar ligt jaarlijks een paar procentpunten lager. Dit betekent dat het percentage huishoudens in Het Hogeland met geregistreerde problematische schulden lager is dan het landelijk gemiddelde. Het hoogste percentage deed zich in Het Hogeland voor in 2016 (6,8%; 1.450 huishoudens), het laagste in oktober 2021 (5,9%; 1.270 huishoudens).

Figuur 3.1 Huishoudens met geregistreerde problematische schulden in Nederland en gemeente Het Hogeland, 2015 - oktober 2021, in %



Bron: CBS Dashboard schuldenproblematiek in beeld

Achtergrondkenmerken

Wat weten we van die 1.270 huishoudens met geregistreerde problematische schulden in oktober 2021? Wie zijn dat en wie vormen de risicogroepen? Wat kenmerkt de personen die deel uitmaken van huishoudens met problematische schulden? Zijn bepaalde gebeurtenissen in hun leven een voorbode van probleemschulden? Met welke kenmerken of problemen hangen problematische schulden samen?

Werkenden

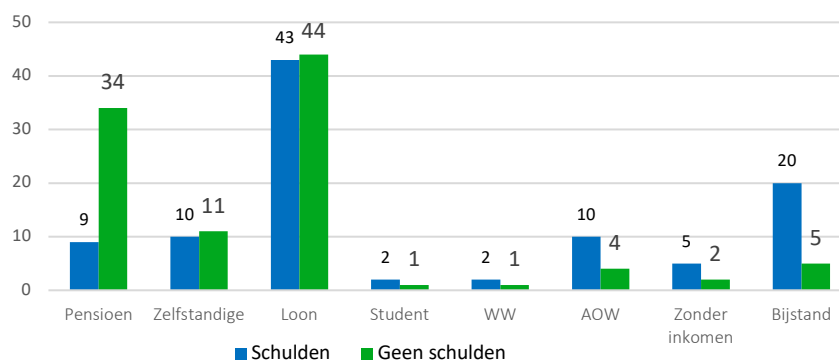
Onder de huishoudens met problematische schulden in Het Hogeland blijkt dat in meer dan de helft (58%) van de huishoudens iemand een baan heeft van tenminste 12 uur (54%). Zij zijn vooral werkzaam in de zakelijke dienstverlening (33% van de werkenden), in de landbouw en nijverheid (26%) en overheid en zorg (19%). Een grote meerderheid van de werkenden met problematische schulden is in dienst bij een werkgever en ontvangt maandelijks een loon (83% van de werkenden), een minderheid is zelfstandige (17%).

Inkomstenbron



Loon is de belangrijkste inkomstenbron, voor zowel huishoudens met (43%) als zonder (44%) problematische schulden (tabel 3.2). Verder blijken huishoudens zonder schulden relatief vaak een pensioen te ontvangen (34%), terwijl huishoudens met schulden vaker een bijstandsuitkering hebben (20%), alleen AOW ontvangen (10%) of een zelfstandige zijn (10%).

Figuur 3.2 Huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden gemeente Het Hogeland naar inkomstenbron in oktober 2021, in %

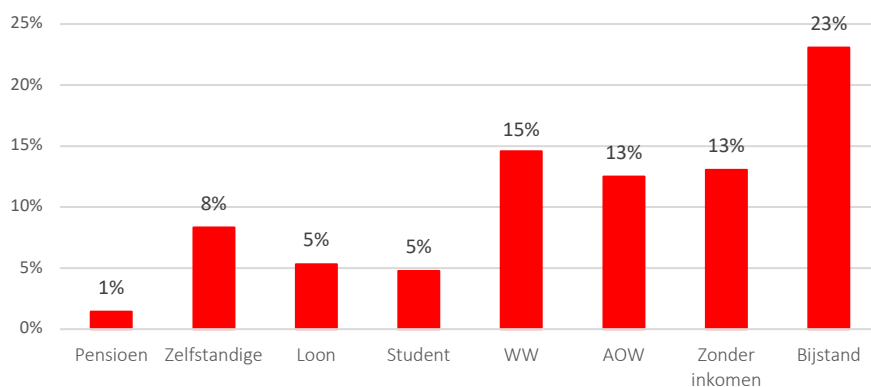


Bron: CBS Dashboard schuldenproblematiek in beeld

Risico op schulden

Kijken we naar het risico om problematische schulden te krijgen dan blijkt dat van de 1.270 huishoudens met een bijstandsuitkering in Het Hogeland er 300 (25%) van deze huishoudens te maken te hebben met geregistreeerde problematische schulden (figuur 3.3). Gemiddeld gaat het in Het Hogeland om 5,9% van de huishoudens hebben we gezien in tabel 3.1. Van de WW'ers heeft 15% problematische schulden. Dit is een relatief hoog percentage, maar het aantal personen in het Hogeland met een werkloosheidsuitkering is sterk afgenomen sinds januari 2021, zodat het in absolute aantallen een beperkt aantal huishoudens (35) betreft. Onder de AOW'ers heeft 13% problematische schulden. Hierbij gaat het om ongeveer 100 huishoudens. Van de inwoners zonder inkomen - personen zonder eigen inkomen of met uitsluitend inkomen uit vermogen, huursubsidie of huurtoeslag, of kinderbijslag, waarvan er in totaal ongeveer 350 zijn in de gemeente Het Hogeland - heeft 13% geregistreeerde problematische schulden.

Figuur 3.3 Huishoudens met risico op geregistreeerde problematische schulden gemeente Het Hogeland naar inkomstenbron in oktober 2021



Bron: CBS Dashboard schuldenproblematiek in beeld



Besteedbaar inkomen en vermogen

Bijna een kwart (23%) van de huishoudens met geregistreeerde problematische schulden heeft een laag besteedbaar inkomen (minder dan € 15.000 op jaarbasis). Meer dan de helft (57%) heeft een besteedbaar inkomen van € 15.000 tot € 30.000. De overige huishoudens met problematische schulden hebben een hoger besteedbaar inkomen (17%) of een onbekend inkomen (3%). Naast een relatief laag inkomen, beschikken huishoudens met geregistreeerde problematische schulden vaak niet over financieel vermogen. Bijna twee vijfde (38%) heeft een negatief vermogen en een derde van de huishoudens heeft een vermogen van maximaal € 1.000.

Het risico om met problematische schulden te maken te krijgen is het hoogst onder inwoners met een besteedbaar inkomen onder de € 15.000. Van alle huishoudens in Het Hogeland met een zodanig laag inkomen heeft bijna een kwart (24%) geregistreeerde problematische schulden, van de huishoudens met een besteedbaar inkomen van € 15-30.000 is dit 6% en van de inkomens boven de € 30.000 3%. Bij financieel vermogen zien we een vergelijkbaar beeld. Hoe kleiner het vermogen, hoe groter de risico's op schulden. Van de huishoudens met een negatief vermogen heeft 17% geregistreeerde problematische schulden, bij een vermogen tot € 1.000 stijgt dit naar 30%, daarna neemt het risico snel af naar 8% onder huishoudens met een vermogen van € 1.000 tot 10.000, 3% bij € 10 tot 50.000 en 2% voor huishoudens met meer dan € 50.000 vermogen. Bij huishoudens zonder inkomen en/of vermogen is het risico 10%.

Samenstelling huishouden

Bij de samenstelling van het huishouden beschikken we aan de hand van het CBS Dashboard gegevens over het aantal kinderen, het type huishouden, migratie-achtergrond, leeftijd en opleidingsniveau.

Kinderen

In meer dan de helft (56%) van de huishoudens met geregistreeerde problematische schulden zijn geen kinderen. In 44% van de huishoudens zijn wel kinderen, meestal één kind (20%), maar twee (14%) en drie of meer kinderen (10%) komt ook voor. Kijken we naar alle huishoudens in de gemeente Het Hogeland dan is het risico op problematische schulden kleiner onder de huishoudens zonder kinderen (5%) en hoger onder huishoudens met kinderen (8%). Bij een groter aantal kinderen is het risico groter: onder de huishoudens met drie of meer kinderen heeft 10% geregistreeerde problematische schulden.

Type huishouden

In de huishoudens met opgroeiende kinderen betreft het met name een paar met kinderen (30%), in 16% gaat het om een eenoudergezin. Verder is ruim een derde (35%) alleenstaand en een vijfde (20%) van de huishoudens een paar zonder kinderen.

Het risico op problematische schulden is het grootst onder eenoudergezinnen (13%); tegenover 4% voor een paar zonder kinderen. De risico's zijn gemiddeld voor een paar met kinderen (7%) en alleenstaanden (6%).

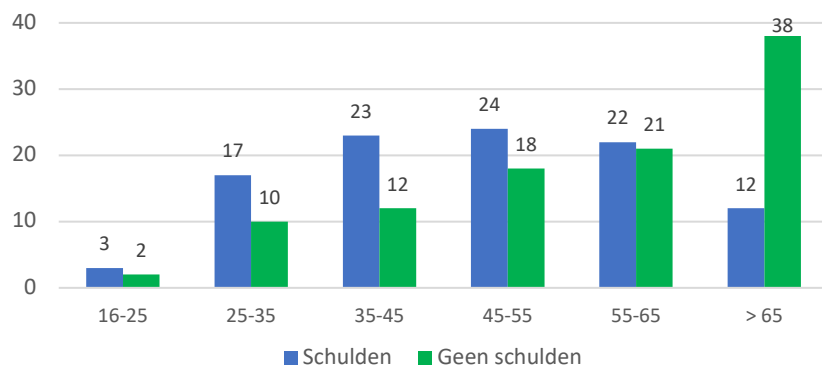
Leeftijden

Uit figuur 3.4 blijkt dat in de gemeente Het Hogeland de leeftijd van de schuldenaar in ruim een kwart (26%) van de huishoudens met geregistreeerde problematische schulden tussen de 45 en 55 jaar is. De overige leeftijdscategorieën komen minder vaak voor, het laagste percentage zien we bij de 16 tot 25-jarigen (3%). Kijken we naar de huishoudens



zonder schulden dan blijkt dat de leeftijdscategorie ouder dan 65 jaar het meest voorkomt (37%).

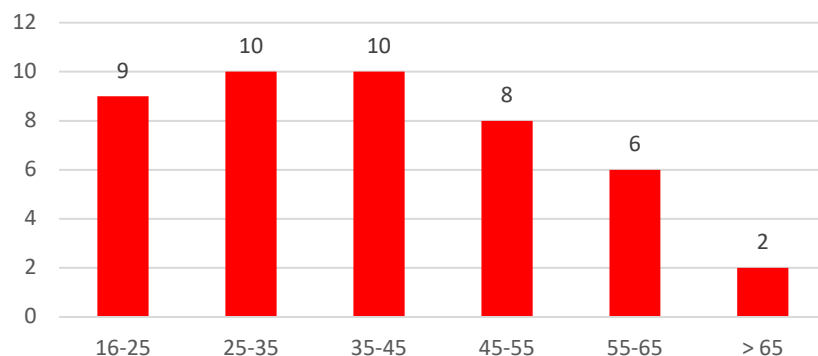
Figuur 3.4 Huishoudens met en zonder geregistreeerde problematische schulden gemeente Het Hogeland naar leeftijd in oktober 2021, in %



Bron: CBS Dashboard schuldenproblematiek in beeld

Voor de risico's op problematische schulden betekent dit dat die het laagst zijn onder de 65+'ers (2%) en het hoogst onder de leeftijdscategorie 25 tot 45 jaar (10%). Onder jongeren is het risico 9%.

Figuur 3.5 Huishoudens met risico op geregistreeerde problematische schulden gemeente Het Hogeland naar leeftijd in oktober 2021, in %



Migratieachtergrond

In de gemeente Het Hogeland is 87% van de huishoudens met geregistreeerde problematische schulden van Nederlandse afkomst, 7% heeft een niet-westerse en 6% een westerse achtergrond. Het risico op problematische schulden is het grootst onder de huishoudens met een niet-westerse achtergrond (15%) en het laagst onder huishouden van Nederlandse afkomst (5%). Onder de huishoudens met een westerse achtergrond is dit 8%.

Opleidingsniveau

Van de huishoudens met geregistreeerde problematische schulden behoort 36% tot de categorie laag opgeleid, 54% middelbaar opgeleid en 10% is hoog opgeleid. Onder de huishoudens zonder schulden is het percentage laagopgeleid 20%, is een vergelijkbaar percentage middelbaar opgeleid (51%) en een hoger percentage (30%) hoog opgeleid.¹⁸

¹⁸ Door het ontbreken van de absolute aantallen in het CBS Dashboard kunnen we geen risicopercentage berekenen.



3.3 Cliënten kredietbanken

Welke inwoners met problematische schulden maken gebruik van de ondersteuning en hulp die in de gemeente Het Hogeland wordt geboden aan inwoners die in de schulden zitten? Van VKB hebben we gegevens ontvangen waarmee we een beeld kunnen geven van hun cliënten. Het werkgebied van de VKB is de voormalige gemeente Eemsmond. Voor de GKB ontbreken deze gegevens.

Cliënten VKB (Eemsmond)

Het doel van het oplossen van schulden is om de inwoner een schuldenvrije toekomst geven. Hiervoor worden door de Volkskredietbank de producten schuldbemiddeling, 100% betalingsregeling of saneringskrediet ingezet. Het bereiken van een oplossing voor schulden dient binnen een termijn van maximaal 36 maanden te worden bewerkstelligd. De Volkskredietbank vindt het belangrijk dat na het traject goede nazorg wordt verleend om te voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan.¹⁹

Aantal cliënten

In augustus 2022 bedient de VKB 173 cliënten uit de voormalige gemeente Eemsmond in de gemeente Het Hogeland. De instroom (intake) is de afgelopen jaren afgenomen van 62 in 2019, naar 46 in 2020 en 31 in 2021.

Achtergrondkenmerken

Van de VKB hebben we actuele achtergrondgegevens ontvangen over leeftijd, huishoudsamenstelling, bron van inkomen en nationaliteit. Door de cliënten van de kredietbanken te vergelijken met inwoners van de gemeente Het Hogeland die problematische schulden hebben, willen we nagaan of de bevolkingsgroepen met de grootste risico's op problematische schulden ook worden bereikt en door de kredietbanken worden geholpen. Omdat we geen achtergrondkenmerken hebben van cliënten van de GKB is deze vergelijking slechts beperkt mogelijk. We vergelijken de cliënten van de VKB met de huishoudens met problematische schulden van de gemeente Het Hogeland.

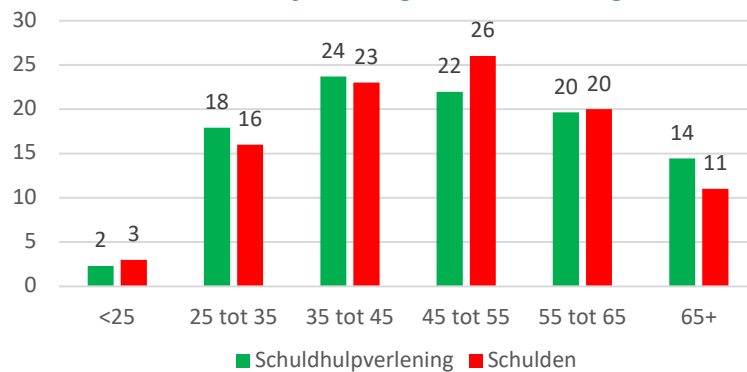
Leeftijd

Uit figuur 3.4 blijkt dat de leeftijdsverdeling van personen in de schuldhulpverlening sterk overeenkomt met die van de leeftijdsverdeling voor huishoudens met problematische schulden in de gemeente Het Hogeland. De leeftijdscategorie van 45 tot 55 jaar is onder de cliënten van de Volkskredietbank wat lager (22%) dan onder de inwoners met problematische schulden (26%).

¹⁹ Volkskredietbank Noord-Oost Groningen (2022). Jaarstukken 2021. VKB, Appingedam.



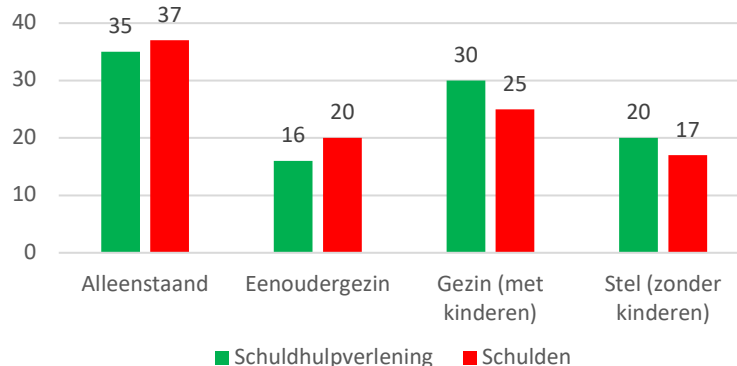
Figuur 3.4 Cliënten VKB (2022) en huishoudens (hoofdkostwinner) met geregistreeerde problematische schulden bij CBS in gemeente Het Hogeland naar leeftijd, in %



Type huishouden

Ook het type huishouden in de schuldhelpverlening komt sterk overeen met die van de huishoudens met problematische schulden. De meeste huishoudens uit eenpersoonshuishoudens of alleenstaanden (35% in de schuldhelpverlening tegenover 37% met problematische schulden). Vooral gezinnen met kinderen worden relatief veel bereikt; een kwart (25%) van de huishoudens met problematische schulden is een gezin met kinderen, onder de cliënten van de VKB is dit 30%. Het bereik onder eenoudergezinnen is verhoudingsgewijs lager (16% in schuldhelpverlening tegenover 20% met problematische schulden).

Figuur 3.5 Cliënten VKB en huishoudens met geregistreeerde problematische schulden gemeente Het Hogeland naar type huishouden, in %



Inkomstenbron

Meer dan de helft van de cliënten van de VKB heeft een uitkering (43%). Daarnaast heeft een derde (25%) inkomen in loon uit dienstverband en heeft 6% een pensioen. Van de overige cliënten (26%) is geen inkomensbron beschikbaar. In de registratie van de VKB is geen inkomensbron vermeld.

Woning

Een ruime meerderheid heeft een huurwoning (62%). Vermoedelijk ligt dat percentage hoger, van een derde (33%) is de woonsituatie niet bekend. Twee procent heeft een eigen woning, 3% heeft een andere woonvorm.



Nationaliteit

Een grote meerderheid heeft de Nederlandse nationaliteit, tenminste 83% maar waarschijnlijk ligt dit percentage hoger. Van 16% van de cliënten is de nationaliteit namelijk niet beschikbaar ('onbekend') of simpelweg niet ingevuld (leeg). Van de cliënten heeft 1% een niet-westerse nationaliteit. Verder blijken 40 personen van de cliënten van de VKB afkomstig te zijn uit Oekraïne.²⁰ Zij maken echter geen

Resumé: cliënten Volkskredietbank

Het profiel dat we van de cliënten van de VKB hebben kunnen opstellen op basis van de verstrekte achtergrondkenmerken is vergeleken met inwoners met problematische schulden minder scherp. Naast dat het slechts om een handvol kenmerken gaat, zijn in de registraties van de VKB de kenmerken van personen of huishoudens niet altijd vastgelegd ('niet beschikbaar', 'niet bekend' of er is niets ingevuld). Op de kenmerken leeftijd en huishoudtype komen cliënten van de VKB en de huishouden met problematische schulden sterk overeen.

²⁰ De VKB heeft namens de gemeente Het Hogeland Oekraïners een bankpas verstrekt, waar geld op gestort wordt. Zij zitten niet bij de VKB vanwege schulden.



4. UITVOERING SCHULDHULPVERLENING

In de gemeente Het Hogeland wordt de schuldhulpverlening in opdracht van de gemeente uitgevoerd door de Groningse Kredietbank (GKB), gevestigd in de gemeente Groningen en de Volkskredietbank (VKB) Noord-Oost Groningen, gevestigd in Appingedam. De VKB bedient de inwoners van de voormalige gemeente Eemsmond en de GKB de inwoners van de voormalige gemeenten Bedum, Winsum en De Marne onder andere voor het budgetbeheer, schuldregeling en schuldsanering. Daarnaast kunnen leningen worden verstrekt aan inwoners. Met beide kredietbanken hebben we gesprekken gevoerd over de uitvoering van de schuldhulpverlening. Daarnaast spraken we met de relevante ambtenaren uit gemeente Het Hogeland.

4.1 Bereik van de doelgroep

In de periode 2019-2021 is het bereik van de VKB in Eemsmond teruggelopen van 0,40% van de bevolking in 2019 naar 0,20% in 2021. In het overige deel van de gemeente Het Hogeland, de voormalige gemeenten Bedum, De Marne en Winsum zien we een vergelijkbare trend. Daar bereikte de GKB in 2019 0,30% van de bewoners en daalde dit in 2021 naar 0,13%. Naast een daling is het bereik ook lager in het werkgebied van de GKB. Volgens medewerkers van de VKB is de schuldenproblematiek in de kernen in het noordelijke deel van de gemeente Het Hogeland groter dan in het zuidelijke deel, met name rond Bedum en Winsum. We hebben geen gegevens over de schuldenproblematiek voor gebieden binnen de gemeente. Uit onderzoek weten we dat schulden sterk samenhangen met armoede en gezondheid.²¹ Als een van de drie verandert, werkt dat door op de overige twee. De omvang van huishoudens die in armoede leven is daarom een indicatie van de schuldenproblematiek. In Eemsmond is het percentage huishoudens dat op of onder de 110%-armoedegrens leeft met 13% hoger dan in De Marne (11%). In Winsum is dit 8% en in Bedum 6%.²² Dat de GKB minder bewoners bereikt hangt samen met het gegeven dat er in hun werkgebied minder huishoudens met een laag inkomen zijn en vanwege de sterke samenhang tussen armoede en schulden de schuldenproblematiek er ook minder omvangrijk zal zijn.

Toegang tot schuldhulpverlening

Inwoners met schulden kunnen op verschillende wijzen bij een van de kredietbanken terecht komen. Dit kan via een van de welzijnsorganisaties in het Hogeland of een sociaal team, die een brede uitvraag op verschillende leefgebieden doet bij inwoners die zich melden, waaronder financieel. Inwoners kunnen zich ook direct bij de GKB of VKB melden. De kredietbanken mogen zelf geen reclame maken maar inwoners kunnen zich wel direct bij de GKB of de VKB melden. Wanneer een kredietbank problemen signaleert lichten zij maatschappelijk werk in. Daarnaast zijn er taalhuizen op vier locaties in Het Hogeland. Het Taalhuis is een organisatie die mensen helpt bij lezen, schrijven rekenen of

²¹ Reumers, L., M. Bekker, H. Hilderink, H., M. Jansen, J. Helderma & D. Ruwaard (2022). Qualitative modelling of social determinants of health using group model building: the case of debt, poverty, and health. *International Journal for Equity in Health*. 21. 10.1186/s12939-022-01676-7.

²² CBS-dashboard armoedescan: percentages hebben betrekking op 2018, het laatste jaar waarin deze gegevens voor de voormalige gemeenten beschikbaar zijn.



computervaardigheden. Zij houden spreekuren op vier locaties (een uur per week per locatie). Vrijwilligers van het Taalhuis komen ook veel bij mensen thuis en signaleren hierdoor veel. Alle vrijwilligers krijgen de cursus 'signaleren en doorverwijzen' aangeboden zodat zij goed op de hoogte zijn van de doorverwijsmogelijkheden. Ten slotte kan een inwoner via vroegsignalering in beeld komen, deze route bespreken we in paragraaf 4.2.

Door de kredietbanken is aangegeven dat in Het Hogeland weinig laagdrempelige voorzieningen zijn voor mensen met financiële vragen of zorgen. *'Het WIJ-team zoals dat in de stad bestaat, is er in het Hogeland niet [op die manier]. De Tintengroep (Mensenwerk) [...] is minder goed bereikbaar en men weet niet waar men moet zijn.'* Daarnaast geldt voor veel inwoners van Het Hogeland dat zij lange tijd (langer dan in de stad Groningen bijvoorbeeld) zelf blijven aanmodderen bij financiële problemen. Dit zien medewerkers van de GKB terug in de cijfers, mensen komen met hogere schulden en na langere periode van grote financiële nood bij de gemeente of de kredietbank. Er moet voor een nieuwe cliënt in Het Hogeland bijna altijd een schuldenregeling worden opgestart (een drie jarig traject), als mensen bij de kredietbank komen is het te laat om door middel van budgetbeheer de situatie te stabiliseren en betalingsafspraken te maken. Uitvoerend medewerkers van de GKB zien hierin een duidelijk verschil met de cliënten in de stad Groningen.

Ook doordat hulpverleningsinstanties niet goed samenwerken, of niet genoeg op de hoogte zijn van het signaleren en doorverwijzen. *'Het komt voor dat een cliënt in beeld komt omdat er huisuitzetting dreigt, dus heel erg laat. Geregeld hoor ik dan dat deze inwoner ergens in de aanloop naar deze situatie wel al hulp heeft gehad van bijvoorbeeld Humanitas.'*

Inwoners kunnen ook bij de kredietbank terecht komen via een van de sociaal raadsleden van Mensenwerk. Er zijn voor Het Hogeland drie sociaal raadsleden (zij bieden hulp bij vragen op sociaaljuridisch terrein, waaronder ook belastingaangifte of vragen over het recht op toeslagen en dergelijke). De kredietbank is positief over het werk van deze raadsleden, maar merken hierbij wel op dat zij een zeer volle caseload hebben waardoor ze niet altijd tijdig of gemakkelijk te bereiken zijn. Terwijl het in de beginfase belangrijk is om de inwoner snel verder te helpen en duidelijkheid te scheppen in de schuldsituatie. Door een van de uitvoerend medewerkers is opgemerkt: *'Ik wacht soms vier weken op informatie van een van de sociaal raadsleden, dan is de motivatie van de inwoner – die op dat moment al in te hoge schulden zit – weggezaakt.'*

Mensenwerk werkt ook met buddy's, vrijwilligers die inwoners met financiële vragen helpen, evenals Humanitas. Dit zijn echter geen financiële experts en het komt voor dat mensen hierdoor niet of niet zo snel als mogelijk het juiste advies krijgen. Ook wordt wel eens bewind gevraagd terwijl dat een zwaar middel is en misschien niet nodig als mensen op weg geholpen worden. *'Na een half jaar budgetbeheer kan iemand er soms heel anders voor staan. Mensen zijn vaak zelfredzamer dan ze zelf denken; door stress en gebrek aan overzicht kan iemand gaan denken dat-ie het niet kan, maar zodra er overzicht is kan men het vaak weer prima zelf beheren'*. Humanitas kan weldegelijk een belangrijke functie vervullen voor de inwoner, maar het is van belang op tijd te schakelen naar de kredietbank indien nodig. Ook moeten inwoners goed geïnformeerd worden over al hun opties, zoals tijdelijk budgetbeheer of budgetcoaching.

Ten slotte hebben organisaties als Mensenwerk Het Hogeland, maar ook Humanitas en de Voedselbank een belangrijke signaal- en doorverwijzingsfunctie. Onder Mensenwerk Het Hogeland valt ook het jeugd- en jongerenwerk, als zij merken dat een jongere bijvoorbeeld



veel blout of online gokt, beginnen ze ook over kosten. Door het nauwe contact dat Humanitas en de Voedselbank hebben met de (potentiële) doelgroep hebben zij eveneens een signaal- en doorverwijzingsfunctie, zij staan actief in contact met de gemeente. Door een van de medewerkers van een kredietbank is wel opgemerkt dat er ondanks alle goede bedoelingen van de vrijwillige hulp bij financiële problemen ook wel eens iets misgaat. Inwoners komen dan vervolgens alsnog bij de kredietbank, maar de schulden soms (fors) zijn opgelopen.

Huidige ontwikkelingen

Inkomensdaling als gevolg van de coronacrisis kan leiden tot (meer) financiële problemen. Daar komt de huidige hoge inflatie, de hoogste in bijna veertig jaar, nog eens overheen waardoor de kans daarop verder stijgt. Volgens medewerkers van de kredietbank duurt het een paar jaar voordat zij dit in het aantal nieuwe aanmeldingen zien. Schuldhulpverlening loopt altijd enkele jaren achter de conjunctuur aan. Bewoners komen bij baanverlies eerst in de WW, maken hun spaargeld op en wanneer zij in de bijstand komen en de schulden hoog zijn opgelopen melden zij zich uiteindelijk bij de gemeente. De verwachting is dat door de coronacrisis het aantal Hogelanders met financiële problemen zal toenemen. Na de financiële crisis van 2008 bleek dat het vaak wel vijf jaar duurde voordat mensen zich met financiële problemen bij de gemeente voor ondersteuning melden. Op dit moment is geen goede inschatting te maken wanneer en hoeveel bewoners van Het Hogeland zich zullen melden voor ondersteuning en welke financiële consequenties dit zal hebben voor de gemeente.

Tijdens coronatijd liep het aantal nieuwe cliënten schuldhulpverlening sterk terug, maar de mensen die kwamen hadden wel hogere schulden volgens de kredietbanken. De gemeente koos ervoor om tijdens de coronaperiode vrijwel al het contact telefonisch te laten verlopen, ook toen onder bepaalde voorwaarden fysieke ontmoeting wel mogelijk was. Enkele geïnterviewden geven aan dat een risico hiervan is dat je het zicht op de doelgroep kwijtraakt, maar ook dat je de drempel voor inwoners om (tijdig) aan te kloppen verhoogt.

De huidige ontwikkelingen met stijgende energieprijzen worden als een groot risico (op het ontstaan van schulden) gezien voor inwoners die al jarenlang moeite hebben om rond te komen. De gemeente heeft een incidenteel overschot en wil dit hiervoor inzetten. De inschatting is echter dat dit extra budget (als hiertoe wordt besloten, dat is op dit moment nog niet duidelijk) tezamen met de landelijke tegemoetkoming, nog steeds niet het geheel aan prijsstijging zal dekken. Er leven zorgen dat vanwege inflatie en energiecrisis op termijn een grote groep mensen het niet zal redden. De kredietbanken geven aan dat een financiële crisis zich niet direct vertaalt in een stijging van het aantal klanten, maar dat hier een jaar of twee overheen gaat; jaren waarin huishoudens de eindjes nog aan elkaar kunnen knopen door bijvoorbeeld reserves aan te spreken en zuiniger te leven, maar tegelijk jaren waarin de schulden kunnen oplopen.

Particuliere bewindvoering

Op de totale doelgroep is beperkt zicht, doordat er ook mensen zijn die bij commerciële partijen hulp ontvangen, de bewindvoerderskantoren. In meerdere gesprekken is aangegeven dat dit het behalen van de doelen van het schuldhulpverleningsbeleid bemoeilijkt, maar dat de gemeente hier tegelijkertijd weinig invloed op kan uitoefenen. *‘Wanneer iemand met zo’n bureau in zee gaat kan hij volledig afhankelijk worden van zo’n kantoor; er zijn kantoren die ook het huis verhuren aan de persoon voor wie zij het bewind regelen, en leningen verstrekken. Je kunt alleen maar hopen dat die kantoren dan ook het*



beste met mensen voorhebben, maar de geluiden zijn helaas anders. Beide kredietbanken zien voorbeelden van mensen die alleen maar dieper in de problemen zijn geraakt door een particulier bewindvoerderskantoor, om vervolgens bij de kredietbank uit te komen. Hierover zijn geen aantallen bekend. Uit de gesprekken kwam naar voren dat Het Hogeland aan zo'n 100 particuliere bewindvoerderskantoren – via de bijzondere bijstand – geld uitkeert. De keuze voor een bewindvoerder bepalen mensen zelf, de gemeente krijgt de rekening.

4.2 Doelgroep

Medewerkers van de kredietbanken omschrijven hun doelgroep als inwoners met een minimuminkomen of net daarboven; waaronder ook werkende mensen die net boven het minimumloon zitten. Er is vrij veel sprake van psychische problematiek, dit kan een reden zijn om budgetbeheer aan te willen houden op vrijwillige basis. Onder de jongeren en jongvolwassenen die bij de kredietbanken binnenkomen speelt vaak lvb-problematiek en ook wel verslaving. De jongeren in Het Hogeland hebben vaker werk dan in de stad, waar weer meer jongeren die hun studie niet afmaken in de problemen komen. Er zijn weinig jongeren uit het Hogeland cliënt bij de GKB (12 in het vierde kwartaal van 2021).²³ De intakeconsulent geeft aan dat de jongeren *die* in beeld komen, vaak door ouders worden aangemeld. Dit geeft wel aan dat er een band is met de ouders.

Als oorzaak voor het ontstaan van schulden noemen de medewerkers veranderingen in het inkomenspatroon. Vaak kan men het nog wel een tijdje uitzingen als na een grote verandering zoals scheiding of baanverlies, waardoor de kredietbank deze groep een of enkele jaren na de gebeurtenis in beeld krijgt. *'Betalingsachterstanden ontstaan regelmatig doordat met vanuit werk in de WW komt, en eventueel daarna in de bijstand. Ook een scheiding kan een oorzaak zijn, met name als het stel een eigen woning had waarvan de hypotheek met twee inkomens (net) betaald kon worden. Maar ook bij huur stijgen de kosten als alleenstaande sterk.'*

Specifiek voor Het Hogeland geldt dat door de uitgestrektheid de transportkosten vaak hoog zijn. Het openbaar vervoer is niet overal (gemakkelijk) beschikbaar, nog los van de kosten. Autorijden is voor een deel van de inwoners te duur. Dat verkleint niet alleen de baankansen voor mensen, maar dit speelt ook door op andere levenssterreinen, mensen kunnen daardoor geïsoleerd raken.

Mensen komen laat met schulden – kenmerkend voor Het Hogeland

Volgens geïnterviewden is er bij sommige bewoners weinig kennis van de mogelijkheden tot ondersteuning. *'Mensen geloven niet dat er altijd nog opties zijn, ze denken vaak dat ze het zelf uit moeten zoeken', licht een uitvoerend medewerker toe.* De armoedesituatie wordt een manier van leven en een overlevingsstrategie waarin men sterk van dag tot dag leeft en niet ver vooruitkijkt. Dit maakt dat een uitweg uit het denkkader verdwijnt. Onderlinge solidariteit komt voor. In het contact met burens wordt erover gesproken en burens steunen elkaar, maar er zou niet altijd worden bedacht dat er ook een overheid is die hulp biedt. Naast onbekendheid met regelingen en de route richting hulp speelt ook een lager ontwikkelingsniveau in deze regio, waaronder laaggeletterdheid, LVB-problematiek en een algemeen gebrek aan kennis over de overheid. Zo zijn er inwoners geïnterviewd (een stel) die niet wisten dat zij recht hadden op een Bijstandsuitkering toen

²³ Groningse Kredietbank (2021). Infographic vierde kwartaal 2021.



de WW-uitkering afliep. Zij zijn blijkbaar ook niet op zoek gegaan naar hulp of mogelijkheden. Ten slotte speelt sociale controle een rol in Het Hogeland. Geïnterviewden geven aan dat er enerzijds onderling veel gepraat wordt, waardoor een negatiever en beperkter verhaal over de kredietbank rondgaat, zoals dat *'als je bij de kredietbank komt je van € 40 per week moet rondkomen en niks meer mag'*. Van de andere kant zorgt sociale controle ervoor dat mensen weinig van elkaar af willen wijken en dat kan de stap richting hulp belemmeren.

4.3 Instroom

Hoe komen bewoners met problematische schulden bij schuldhulpverlening terecht? Wie zijn de signaleerders en doorverwijzers, en hoe komt iemand met schulden bij de kredietbank terecht? Op die vragen hebben we geen precieze antwoorden. Er is een goed beeld van de instroom in de gemeentelijke schuldhulpverlening, maar deze gegevens beperken zich tot de omvang. Inzicht in de route die mensen hebben gevolgd hebben we niet. Daarover zijn ook geen gegevens beschikbaar. In 2017 heeft KWIZ in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar de instroom, doorstroom en uitstroom van de gemeentelijke schuldhulpverlening.²⁴ Uit dit onderzoek blijkt dat er geen geregistreerde gegevens beschikbaar zijn die inzicht geven in hoe mensen bij de schuldhulpverlening zijn terechtgekomen. De onderzoekers van KWIZ nemen aan dat mensen met schulden zich hebben gemeld bij een loket schuldhulpverlening, een sociaal wijkteam of een andere uitvoerende organisaties, zoals het maatschappelijk werk of sociaal raadslieden, of bij de gemeente zelf. Kortom, er is geen gedetailleerd beeld van signaleerders, doorverwijzers en zelfmelders.

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd in Het Hogeland met personen die in een schuldtraject zitten en medewerkers van GKB, VKB, maatschappelijke organisaties en de gemeente komt het beeld naar voren dat bewoners met problematische schulden de weg naar de gemeentelijke schuldhulpverlening niet altijd weten te vinden. Zij maken steeds vaker gebruik maken van particuliere bureaus die bewindvoering aanbieden en wellicht ook van bureaus voor budgetbeheer en schuldhulpverlening.

Signaleerders, doorverwijzers en particulier initiatief

Bewoners met schulden moeten vaak zelf actief op zoek naar hulp. We hebben geen zicht op hun zoekgedrag. Wanneer we naar het hulpaanbod kijken dan blijken er veel wegen te zijn die leiden naar schuldhulpverlening, zowel naar de gemeentelijke bij de GKB en VKB als de particuliere initiatieven. Wanneer we in Google bijvoorbeeld de zoekopdracht *'Hulp schulden Het Hogeland'* intypen, dan levert dat als eerste resultaat de website van de gemeente Het Hogeland op met een verwijzing naar de VKB en GKB. Daarna volgen op de eerste pagina: Mensenwerk Het Hogeland; Aktiva (*'Zonder wachtlijsten: dit traject is een goede oplossing voor iedereen die zonder hulp niet meer uit de schulden komt. Hierbij gaat het specifiek om problematische schulden'*); Thuisadministratie vereniging Humanitas; Geldfit (*'De Volkskredietbank (VKB) biedt hulp bij geldzorgen of schulden'*); Loyaal Bewindvoering (*'Binnen 4 maanden een oplossing voor uw schulden'*); Kwadraat bewindvoering (*'Samen kijken we naar oplossingen voor de gemaakte schulden'*). Via het Internet krijgen bewoners die op zoek zijn naar hulp bij het oplossen van schulden

²⁴ KWIZ (2017). Schuldhulpverlening in Nederland. Een inventarisatie van beschikbare gegevens over schuldhulpverlening in Nederland. KWIZ, Groningen.

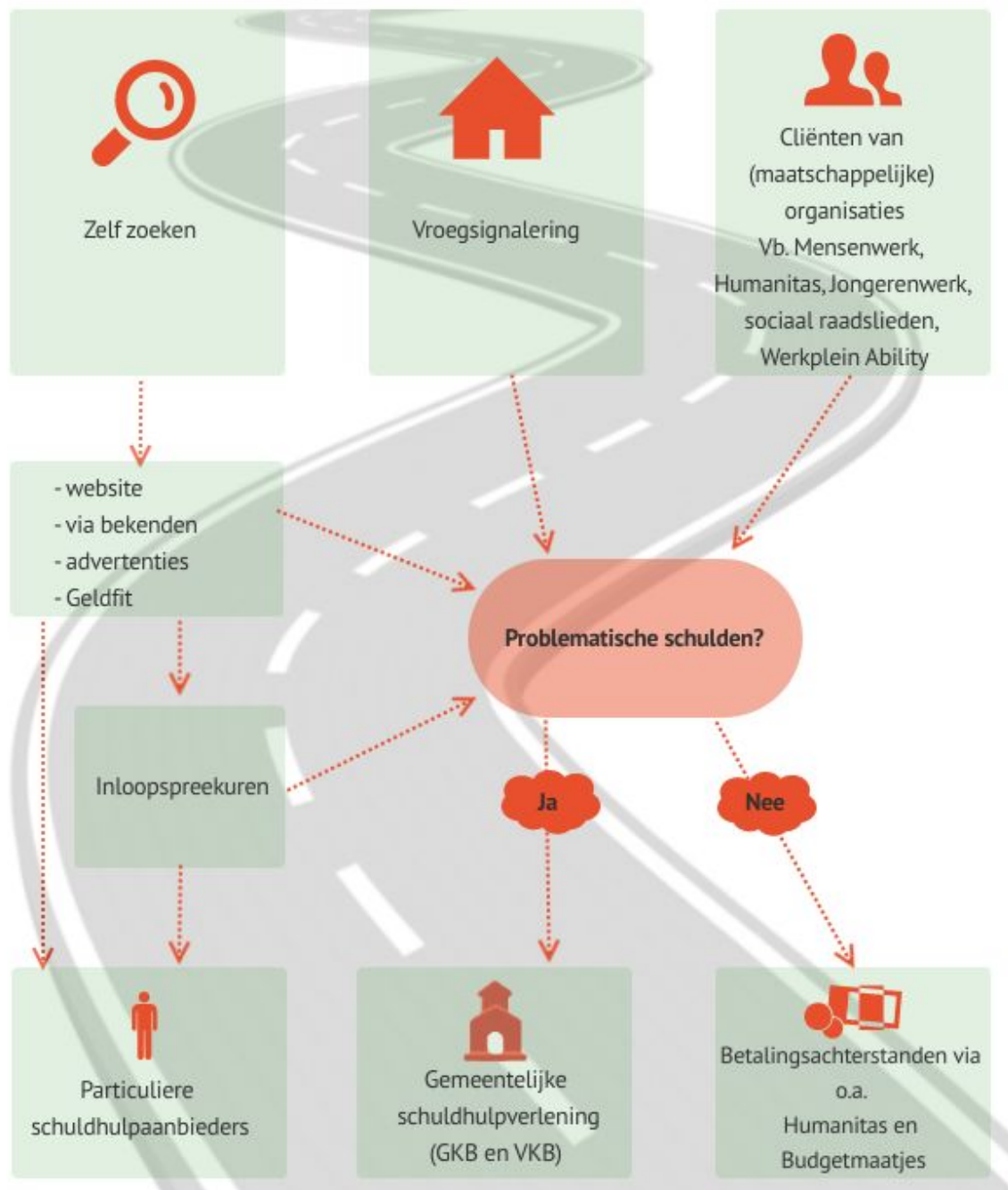


informatie over zowel de gemeentelijke als particuliere schuldhulpverlening. Sommigen kiezen voor de GKB of VKB, anderen zullen ingaan op het aanbod van particuliere bureaus. Om welke aantallen het bij de particuliere bureaus gaat is niet bekend.

Stroomschema 4.1 Route instroom gemeentelijke en particuliere schuldhulpverlening in de gemeente Het Hogeland

Route instroom schuldhulpverlening

Het Hogeland





Signaleerders en doorverwijzers

Naast internet kunnen bewoners informatie halen bij lokale organisaties door onder meer gebruik te maken van inloopsprekuren, zoals bij Mensenwerk Hogeland en Werkplein Ability. Kortom, er is voor een bewoner met schulden een breed hulpaanbod, waarbij het voor een bewoner niet direct duidelijk zal zijn wat de kwaliteit van de dienstverlening is en welke kosten eraan zijn verbonden. Mogelijke signaleerders van schulden en doorverwijzers voor hulp bij schulden door de VKB en GKB, zijn in de gemeente Het Hogeland onder meer:

- Budgetmaatjes Winsum;
- Humanitas 't Hoogeland Thuisadministratie;
- Inloopsprekuren Bijzondere Bijstand en Minima Het Hogeland (bij Werkplein Ability, op meerdere locaties, verspreid over de gemeente);
- Inloopsprekuren Mensenwerk Het Hogeland (op meerdere locaties, verspreid over de gemeente);
- Jongerenwerk;
- Voedselbank Het Hogeland in Winsum;
- Sociaal Raadsliedenwerk Het Hogeland in Winsum;
- Taalhuis Het Hogeland vanuit de bibliotheken in Uithuizen, Winsum, Leens en Bedum
- Inloopsprekuren Statushouders Bibliotheek Het Hogeland in Bedum, Uithuizen en Winsum;
- Gemeente Het Hogeland, via website;
- Geldfit (Het Hogeland verwijst naar VKB (niet naar GKB) voor hulp bij geldzorgen of schulden);
- Sociaal Team gemeente Het Hogeland;
- Vroegsignalering schulden.

Particulier initiatief

Daarnaast zijn er particuliere bureaus die tegen betaling hulp aanbieden, zoals de reeds genoemde Aktiva, Loyaal bewindvoering en Kwadraat bewindvoering. Voor hun dienstverlening brengen deze bureaus kosten in rekening, terwijl iedere bewoner van Het Hogeland recht heeft op gratis schuldhulpverlening. Dat is wellicht niet bij iedere bewoner met (problematische) schulden bekend.

4.4 Dienstverlening kredietbanken

De uitgaven van de gemeenten aan de dienstverlening van de twee kredietbanken is jaarlijks ongeveer een half miljoen euro. Voor 2022 is een bedrag van een half miljoen begroot. In 2021 was dit een hoger bedrag (€ 557.693), vanwege extra kosten voor invoering van vroegsignalering. In 2020 bedroegen de kosten € 491.229 en in 2019 € 484.258.

Producten

Het aantal huishoudens dat zich bij de VKB heeft gemeld voor producten uit het kernpakket van de VKB - een adviesgesprek en/of lening en/of aanvraag schuldhulpverlening en/of aanvraag beschermingsbewind - is in de afgelopen twee coronajaren lager dan in 2019. We zien dat in tabel 4.4 met name terug in een lagere intake en diagnose. Het aantal afgenomen producten is in 2021 enigszins lager dan de VKB had verwacht. Volgens de VKB is dat volledig te wijten aan corona. De lagere afname van producten en diensten als gevolg



van minder aanmeldingen en intakes heeft geresulteerd in lagere maatschappelijke opbrengsten van de schuldhulpverlening.²⁵ Aan de andere kant heeft de detachering van medewerkers in het kader van vroegsignalering en andere projecten volgens de VKB geleid tot een extra opbrengst. Deze extra opbrengsten zouden de lagere afname van het kernpakket deels compenseren.

Tabel 4.4 Afname producten VKB door huishoudens in gemeente Het Hogeland, 2019-2021

Kernpakket	2019	2020	2021
Intake en diagnose	62	46	31 ¹
Adviesgesprekken	5	4	0
Coachingsgesprekken	28	6	2
Schuldregeling	26	15	39
Schuldbemiddeling	18	12	18
Wsnp-verklaring	9	4	4
Financieel beheer	5	4	4
Budgetbeheer zwaar	102	107	96 ²
Budgetbeheer middel	1	2	0 ³
Budgetbeheer licht	1	0	5 ⁴
Leningaanvraag	27	29	30

¹ Intake compleet FO (19) + PVA gesprek SHV (1) + Intake SR (11); ² Budgetbeheer; ³ Budgetbeheer beperkt; ⁴ Begeleid financieel beheer.

Bij de GKB zien we een vergelijkbare ontwikkeling. Een afname van de intake en minder aanvragen schuldregeling en in budgetbeheer (tabel 4.5).

Tabel 4.5 Afname producten GKB door huishoudens in gemeente Het Hogeland, 2018-2021

Kernpakket	2018	2019	2020	2021
Intake gesprekken	154	106	74	43
Aanvragen schuldregeling	43	23	26	17
Geslaagde schuldregeling	9	13	26	19
Gestarte budgetbeheer	28	25	15	9
Actuele Budgetbeheer	128	113	113	94
Leningen verstrekt	0	6	13	15

Intake

Wanneer een inwoner in beeld komt bij de GKB neemt de intakeconsulent telefonisch contact op en wordt een (fysiek) intakegesprek gepland. Dit vindt, op aangeven van de inwoner, ofwel thuis, ofwel op een (voormalig) gemeentehuis in Het Hogeland, of bij de GKB in Groningen plaats. Om vervoerskosten te beperken wordt altijd aangeboden om bij iemand langs te komen, of op het dichtstbijzijnde gemeentehuis af te spreken. Dit laatste is echter in de toekomst mogelijk geen optie meer, doordat er gemeentehuizen verkocht gaan worden. Veel inwoners hebben er geen bezwaar tegen om dit thuis te doen.

Voor de intake, van het eerste gesprek tot de start van een vorm van hulpverlening door de kredietbank staat een wettelijke termijn van acht weken. Deze wordt vrijwel altijd behaald. In de gevallen waar dit niet zo is, is vaak meer aan de hand, zoals psychische problematiek. In zo'n geval kan eenmaal uitstel gevraagd worden. In de stad Groningen wordt in zo'n geval vaak melding gedaan bij het WIJ-team, zodat deze persoon de juiste begeleiding kan krijgen. Uitvoerend medewerkers geven aan dat dit in Het Hogeland veel lastiger is, er is geen vaste contactpersoon (bijvoorbeeld per gebied binnen de gemeente) die zij hierover kunnen inlichten.

²⁵ VKB (2022). Jaarstukken 2021. Volkskredietbank, Appingedam.



Autonomie cliënt

De GKB heeft verschillende manieren om klanten stapsgewijs de autonomie terug te geven. Bijvoorbeeld door de klant zelf de waternota te gaan laten betalen. De consulent maakt hiervoor dan een klein extra bedrag over en de klant beheert dit. De consulent kijkt of de inwoner het bedrag hiervoor apart houdt, of het ergens anders aan uitgeeft. In dat laatste geval gaat de consulent hierover in gesprek. De GKB biedt ook een cursus aan op vrijwillige basis, waarin inwoners die ver in het traject zijn worden voorbereid op wat hen te wachten staat als zij weer zelf de financiën gaan beheren. Deze cursus wordt in Het Hogeland niet veel afgenomen, merkt een van de medewerkers op. Wellicht kan de wijze waarop hierover gecommuniceerd wordt iets dwingender zijn, aldus de medewerker.

Humanitas thuisadministratie doet veel in de aanloop naar de kredietbank, zij helpen om overzicht te krijgen en mogelijk is schuldhulpverlening dan nog niet nodig. Ze bieden ook langdurige eenvoudige ondersteuning op vrijwillige basis, voor mensen die hiermee moeite hebben (en niet het vermogen om dit te leren).

Nazorg

Beide kredietbanken geven aan dat nazorg maatwerk is; er kan zowel voor (vrijwillige) voortzetting van budgetbeheer gekozen worden na een driejarig schuldhulpverleningstraject als voor een eindgesprek waarna er geen enkele vorm van nazorg meer is, en opties hiertussen, zoals budgetcoaching. Een andere vorm is het aanbod van Humanitas, mogelijk is dit de juiste partner is om vervolgondersteuning te bieden; zeker als daar al contact ligt (tussen de cliënt en Humanitas) kan dit een goede optie zijn.

Beide kredietbanken hebben een vorm van nazorg ingericht. De GKB geeft aan altijd contact op te nemen rond drie maanden na afronding van het schuldhulpverleningstraject. Beide banken geven aan dat de recidive laag is, bij de GKB is dit percentage niet bekend en voor het gehele werkgebied van de VKB geldt dat het aantal cliënten in de schuldhulpverlening, dat in de voorgaande drie jaar ook in schuldhulpverlening zat 3,3% is. Over het algemeen geldt dat wanneer mensen eenmaal de stap hebben genomen om hun schulden aan te pakken, ze dit ook met succes afronden. Het komt weinig voor dat mensen zelf stoppen, tegen het advies van de kredietbank in, blijkt uit de gesprekken. Als dit wel gebeurt vermeldt de kredietbank in het beëindigingsbesluit dat dit de eigen keuze van de cliënt is geweest. Een medewerker vertelt hierover dat het in deze gevallen vaak gaat het dan om mensen die boos zijn over de beperkte hoeveelheid weekgeld die ze krijgen.

Inzet op preventie

Kredietbanken bieden diverse producten aan ter preventie van schulden. Dit is bij de GKB en VKB bijvoorbeeld de cursus 'Rondkomen kun je leren', die voor inwoners gratis is. De gemeente betaalt hiervoor een bedrag per inwoner. Sinds corona is hiervan naast fysieke bijeenkomsten een digitale variant ontwikkeld. Ook voorlichting op scholen is een product van de kredietbank. Beide producten worden door de gemeente Het Hogeland op het moment niet afgenomen.

Resultaten

Het lage recidivepercentage en hoge aantal inwoners dat de kredietbank schuldenvrij verlaat (95% in het gehele werkgebied van de VKB) tonen aan dat de kredietbanken goede resultaten behalen. Uit onderzoek in opdracht van de NVVK bij een aantal kredietbanken verspreid door het land blijkt dat het herhalingspercentage tussen de 4,4% en de 19%



ligt.²⁶ Ook is men tevreden over de dienstverlening van de kredietbanken. Hiermee kunnen we echter niet stellen dat *alle* inwoners die hulp krijgen bij hun schuldsituatie goed geholpen worden. Er is weinig tot geen zicht op de resultaten van, of tevredenheid met, de dienstverlening van de particuliere bewindvoerderskantoren in Het Hogeland. Wel kwamen in diverse interviews negatieve voorbeelden naar voren over deze dienstverlening.

Wanneer we kijken naar de resultaten van de gestelde beleidsdoelen, valt op dat hierover weinig informatie beschikbaar is. Er zijn geen gegevens beschikbaar (gesteld) over de relevante achtergrondkenmerken van cliënten van de kredietbanken, waardoor we niet kunnen stellen in welke mate de doelgroepen die in het beleid als bijzondere groepen worden aangemerkt, ook zijn bereikt. Het behalen van een dergelijke doelstelling – meer aandacht voor deze groepen – zou in het voorliggende veld van gemeentelijke diensten en sociaalmaatschappelijke organisaties moeten gebeuren, en niet bij de kredietbanken. Deze laatste hebben een generiek, laagdrempelig beleid, maar zijn voor de toeleiding afhankelijk van doorverwijzingen. Meer aandacht voor de doelgroepen – gezinnen met kinderen, jongvolwassenen, ondernemers en statushouders – zou dus in de toeleiding richting schuldhulpverlening moeten plaatsvinden. De kredietbanken hebben wel een rol in het monitoren van deze cijfers, immers, zij zouden deze groepen in hun cliëntenbestand kunnen onderscheiden en hiervan de (relatieve) toe- of afname kunnen monitoren. De gemeente heeft hiertoe geen opdracht gegeven, waardoor in rapportages geen informatie wordt gegeven over het al dan niet bereiken van deze doelgroepen.

Vroegsignalering

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2021 verplicht om vroegsignalering in te richten. Vanaf die datum zijn gemeenten wettelijk bevoegd om op basis van bepaalde persoonsgegevens vroegtijdig te signaleren dat een inwoner (mogelijk) betalingsproblemen heeft. In Het Hogeland is recent het uitvoeringsplan Vroegsignalering ontwikkeld en vastgesteld door het college. In het plan is opgenomen dat gestart wordt met een pilot van zes maanden, waarbij twee fte, inkomensconsulenten die al bij Het Hogeland in dienst zijn, wordt ingezet voor het benaderen van inwoners van wie – op basis van het vroegsignaleringssysteem – bekend is dat zij betalingsachterstanden hebben. Er ligt een procesbeschrijving op grond waarvan besloten wordt welke inzet gepleegd wordt. Gekozen wordt tussen het sturen van een brief (bij een betalingsachterstand tussen de € 50 en € 500), telefonisch contact (vanaf € 500 of meer) of een huisbezoek (wanneer er tenminste twee instanties zijn waarbij een betalingsachterstand bestaat, en indien de huurachterstand minimaal € 600 is, de energie minimaal € 250 en/of de achterstand op overige betalingen minimaal € 200).

De uitvoering hiervan start in november 2022. Vooraf is moeilijk in te schatten om hoeveel meldingen per maand het zal gaan. In de buurgemeente Eemsdelta met een vergelijkbare bevolkingsomvang maar met 1,5 keer zoveel huishoudens met problematische schulden blijken dit er 236 per maand te zijn. Op basis van een eenvoudige vergelijking zouden dat er voor Het Hogeland dan zo'n 150 meldingen per maand zijn. Op basis van de resultaten van de pilot wordt besloten in welke vorm (met hoeveel fte) de vroegsignalering definitief zal worden ingevuld. De evaluatie en de definitieve invulling worden aan de gemeenteraad voorgelegd. Vervolgens vindt verantwoording aan de raad plaats via de monitor sociaal domein, die elk half jaar aan de raad wordt toegezonden.

²⁶ Muijnck, J.A. de, C. Renken (2020). Passende nazorg en voorkomen van terugval in schulden. Breuer & IntraVal, Groningen.



Samenwerking betrokken partijen

Met betrokken partijen is afgesproken om dat wat al gedaan werd vóór de wetwijziging, zeker niet weg te gooien nu vroegsignalering wordt ingevoerd. In Het Hogeland bestonden namelijk al diverse initiatieven, die door andere partijen dan de gemeente werden uitgevoerd. De woningbouwcorporatie bijvoorbeeld, is al jarenlang heel actief in het benaderen van mensen met een huurachterstand. Huisuitzettingen worden vrijwel altijd voorkomen; tenzij er sprake is van huisuitzetting vanwege criminaliteit (op grond van de Opiumwet kan een woning ontruimd worden als hier drugs worden aangetroffen). En een enkel geval van ernstige verwaarlozing en psychische problematiek komt natuurlijk ook voor. In dergelijke gevallen kijkt een Oggz-team of woningontruiming nog voorkomen kan worden. Er is een protocol 'Voorkomen huisuitzettingen', waarin is opgenomen welke route gevolgd kan worden bij problemen met het betalen van de huur. De gemeente wordt op de hoogte gesteld en als er meer speelt komt dit, afhankelijk van de problematiek, bij het sociaal team, bij maatschappelijk werk, of bij de politie te liggen. Wanneer de betreffende inwoner (het huishouden) een bijstandsuitkering ontvangt, wordt gekeken of er via bijzondere bijstand iets gedaan kan worden. Ook wordt gekeken of de inwoner(s) alle inkomensondersteunende maatregelen ontvangen waar zij recht op hebben.

Ook met signaalpartners als de energieleverancier(s) en het waterbedrijf bestaan al langer afspraken, zij sturen een brief aan de gemeente over inwoners met betaalachterstanden. Zo bestond er dus al een werkwijze, maar door de nieuwe wetgeving rondom vroegsignalering wordt dit geformaliseerd en kunnen gegevens digitaal uitgewisseld worden.

Eerste resultaten vroegsignalering landelijk

Sinds 1 januari 2021 zijn er landelijk 256 duizend signalen van betalingsachterstanden bij 139 gemeenten te zien in de monitor Vroegsignalering Schulden. Deze 139 gemeenten vertegenwoordigen 58% van de Nederlandse bevolking. Iets meer dan de helft (52%) van deze signalen komt van de zorgverzekeraars.

Gemeenten hebben sinds 1 januari 2021 de wettelijke taak om signalen van de vaste lasten partners (zorgverzekeraars, verhuurders, waterbedrijven en energieleveranciers) op te volgen. De monitor Vroegsignalering Schulden – in de vorm van een dashboard, bijeenkomsten en publicaties – ondersteunt gemeenten om vroegsignalering zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten.

Grootste deel enkelvoudige meldingen

Over de eerste drie kwartalen van 2021 blijkt dat het grootste deel (74%) van de signalen leidt tot een enkelvoudige melding. Dit betekent dat er één signaal van een betalingsachterstand is gekomen van één vaste lasten partner over één maand bij een huishouden. Daarnaast bevatte 23% van de meldingen signalen over opeenvolgende maanden. Slechts 4% van de meldingen bevatten signalen van meerdere vaste lasten partners over een maand.

Contact met inwoners

In de periode van januari 2021 – september 2021 is gemiddeld bij 17% van de meldingen succesvol contact gelegd met de betreffende inwoner. Door 21% van deze bereikte inwoners werd hulp geaccepteerd. Geaccepteerde hulp kan betekenen dat er samen met de gemeente direct een oplossing is gevonden voor de betalingsachterstanden of dat de inwoner is doorverwezen.

Bron: Divosa, <https://www.divosa.nl/nieuws/380-duizend-signalen-van-betalingsachterstanden-vaste-lasten-8-duizend-inwoners-accepteerden>

Kosten vroegsignalering

De invoering van de vroegsignalering brengt financiële risico's met zich mee. Door meer schulden op te sporen, bestaat de kans dat er meer mensen met problematische schulden worden gevonden. Als dit leidt tot een stijging van het aantal cliënten van de



kredietbanken, dan stijgen de uitvoeringskosten voor de gemeente. Daarnaast kunnen gemeentelijke kosten op andere terreinen stijgen, zoals kwijtschelding van de OZB of bijzondere bijstand, als blijkt dat iemand hiervan nog geen gebruik maakte en hierop wel recht heeft. Ten slotte kunnen kosten in het sociaal domein stijgen, doordat bredere problematiek gesignaleerd wordt. Ook zal voor het signaleren van schulden binnen de gemeentelijke organisatie formatie moeten worden gereserveerd.

Voor al deze kosten geldt echter dat hiermee grotere problemen, en dus ook (hogere) gemeentelijke uitgaven op langere termijn voorkomen worden. Voor vroegsignalering geldt, zoals voor alle preventiemaatregelen, dat de kosten voor de baten uitgaan. Uit onderzoek in andere Nederlandse gemeenten blijkt dat er meer bespaard wordt dan dat vroegsignalering kost (zie kader).

Kosten en baten vroegsignalering

Gemeenten moeten deze wettelijke taak van vroegsignalering uitvoeren met bestaande middelen; er wordt om een investering in preventie gevraagd waarvan de baten op korte termijn niet direct zichtbaar zijn. Een deel van de inwoners zal in staat zijn de betalingsachterstand zelfstandig weg te werken, maar ook die worden benaderd. De schaarse middelen worden hier dus enerzijds 'te breed' ingezet. Anderzijds worden (mogelijk) problemen voorkomen die veel groter zijn – en ook kostbaarder voor de gemeente. De omvang van deze groepen is op voorhand niet in te schatten, hoewel pilots wel uitwijzen dat de baten groter zijn dan de lasten: onderzoeksbureau Panteia berekende dat elke euro aan investering in vroegsignalering de gemeente tenminste € 1,65 oplevert. In Amsterdam was dit volgens de Leidraad Vroegsignalering Schulden € 2,20.

Bron: Ommeren, C.M. van, L.S. de Ruig & L. Coenen (2014). Amsterdam: Vroeg Eropaf, Businesscase vroegsignalering en preventie van schulden. Zoetermeer, Panteia; Kuiper, J., M. Fleuren (2018). Leidraad Vroegsignalering Schulden. BureauEV en Aessor ism NVVK.

Handhaving

De kredietbanken zijn niet verantwoordelijk voor controle of handhaving van gemeentelijke regelingen. Wanneer een consulent van de kredietbank, die toegang heeft tot financiële gegevens van een inwoner, constateert dat deze inwoner regelingen uit de participatiewet overtreedt (bijvoorbeeld bijverdiensten naast een Bijstandsuitkering), zal hij de persoon zelf (hoogstwaarschijnlijk) wijzen op de risico's hiervan, maar mag hij hiervan geen melding doen bij de sociale dienst.

Schulden kunnen wel ontstaan als gevolg van (onder meer) een fraudevordering die de gemeente oplegt aan een uitkeringsgerechtigde inwoner. Tot voor kort kon iemand met een fraudevordering de toelating tot schuldhulpverlening worden geweigerd. Tegenwoordig (na een wetwijziging die 15 november 2021 inging) wordt er gekeken of er sprake is geweest van opzet of grove schuld. Het overtreden van de inlichtingenplicht is niet altijd een poging tot fraude maar kan ook een vergissing zijn, is hier de achterliggende gedachte.²⁷

Bewindvoering

In 2019 bedroegen de kosten voor beschermingsbewind € 407.013 voor de ongeveer 300 inwoners van Het Hogeland die onder bewind staan. De kosten van beschermingsbewind lopen op.²⁸ In 2021 zijn de kosten gestegen tot € 466.585. Een klein deel is klant van de VKB of GKB, de meesten hebben een particuliere bewindvoerder. De toename van de kosten van bewindvoering is het gevolg van het feit dat steeds meer personen met

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 374, nr. 2

²⁸ Gemeentebld van Het Hogeland, 2022, 323493: Uitvoeringsplan minima Het Hogeland, 2022-2023



schulden gebruik maken van een particuliere bewindvoerder en kennelijk niet van de dienstverlening van de kredietbanken.

De kosten voor bewindvoering komen ten laste van de bijzondere bijstand en nemen volgens de gemeente jaarlijks toe. In de gemeente komen inwoners met een inkomen tot 120% van de geldende bijstandsnorm in aanmerking voor bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand is een openeinderegeling. Op de bijzondere bijstand zit een gemeentelijke taakstelling. Dat betekent dat de gemeente er in principe op moet bezuinigen. De mogelijkheden om te bezuinigen zijn beperkt, de bijzondere bijstand gaat immers om situaties waarin zich daadwerkelijk kosten voordoen, die voorkomen uit bijzondere omstandigheden en die niet uit inkomen of vermogen betaald kunnen worden. Het geld komt dus juist daar terecht waar mensen zich niet zelf kunnen redden.

Bewindvoering is een door de kantonrechter opgelegde maatregel. Beschermingsbewind behartigt de financiële belangen van mensen die dat door een beperking (tijdelijk) zelf niet kunnen of die schulden hebben. De rechter stelt beschermingsbewind in op aanvraag van iemand zelf of van bijvoorbeeld een partner of familielid. Schuldenbewind kan ook worden aangevraagd door de gemeente.

De kantonrechter stelt ook de beloning van de bewindvoerder vast. De kosten van de bewindvoerder worden gedeclareerd bij de gemeente Het Hogeland. De gemeente heeft geen inzicht in de uitvoering van bewindvoering door deze externe partijen en in hoeverre zij werken conform het gemeentelijke beleid. Aangenomen wordt dat een deel van de bewindvoerders dat doet en ervoor zorgt dat mensen stappen zetten in het schuldenvrij raken. Er zijn echter ook signalen over malafide bureaus waarbij klanten nauwelijks contact krijgen met hun bewindvoerder, dieper in de problemen raken en na jaren bewindvoering nog steeds in de schulden zitten. Volgens de NVVK (de Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) dient bij schuldenbewind de bewindvoerder niet tegelijk schuldhulpverlener te zijn voor dezelfde hulpvrager, maar samen te werken met de gemeentelijke schuldhulp.²⁹

Tot voor kort had de gemeente weinig te zeggen over externe bewindvoering, maar sinds de invoering van een nieuwe wet op 1 januari 2021 heeft de gemeente meer inspraak. Deze nieuwe wet regelt dat gemeenten drie maanden nadat schuldenbewind is ingesteld de rechter mogen adviseren of een inwoner het beste kan worden geholpen door voortzetting van het bewind of door een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning. Dit is aan de kantonrechter om na te gaan. Een bewindvoering wordt echter één keer per jaar door de rechter beoordeeld. De gemeente kan dan aangeven dat de bewindvoering kan worden vervangen door een lichtere vorm. In de uitvoering wordt dit niet als een substantiële verbetering ervaren.

Diverse gemeenten zijn een pilot gestart om meer grip te krijgen op uitstroom bij bewindvoering. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde 'Hub'. De 'Hub' is ontwikkeld voor personen die onder beschermingsbewind staan, maar klaar zijn om uit te stromen. In een Hub-traject werken zij in een online portaal aan het zelfvertrouwen en de vaardigheden die nodig zijn om de financiën weer zelf op te pakken. Dit doen zij onder begeleiding van een coach en met ondersteuning van de bewindvoerder. De Hub genereert een rapport over het verloop van het traject en de behaalde resultaten. Het rapport helpt de kantonrechter om een goed onderbouwd besluit te nemen over de vervolgstap. Met de

²⁹ <https://www.nvvk.nl/ons-werkveld/beschermingsbewind>



Hub is de verwachting dat personen onder bewindvoering in een traject van zes maanden leren financieel zelfredzaam te zijn. De Hub wordt ingezet in de gemeenten Tilburg, Oosterhout, Nuenen, Son en Breugel en Venlo. De eerste resultaten zouden positief zijn.

Rol van de gemeenteraad

De raad heeft het Beleidsplan schuldhulpverlening 2021-2024 vastgesteld.³⁰ Daarmee heeft de raad invulling gegeven aan haar kader stellende rol. Door kennis te nemen van aangeboden management- en kwartaalrapportages, jaarverslagen VKB en GKB en de jaarrekening voert zij haar controlerende taak uit. De sturende rol is vormgeven door vragen te stellen op raadsbijeenkomsten en raadsvergaderingen.

Wij hebben acht fractiespecialisten een korte vragenlijst gestuurd. Twee fracties hebben de vragen (summier) beantwoord. Over de informatie die zij ontvangen om hun controlerende taak te kunnen uitvoeren verschillen zij van mening. Een partij vindt het voldoende, de andere partij zegt niet te worden geïnformeerd, alleen informatie te krijgen wanneer zij vragen stelt. Beide partijen zijn het eens over de mogelijkheid hun kaderstellende rol te vervullen. Om die goed te vervullen is volgens hen meer informatie over de uitvoering van de schuldhulpverlening nodig. Beide partijen pleiten voor raadsinformatiebijeenkomsten.

Uitvoerende partijen zijn van mening dat schuldhulpverlening gebaat is bij intensief contact. Huishoudens met schulden zouden pas goed kunnen worden geholpen wanneer er voldoende vertrouwen is gewonnen. Het opbouwen van een vertrouwensband kost tijd en het budget dat beschikbaar is zou daarin niet voorzien. Bovendien wordt in gesprekken gesteld dat de indruk bestaat dat de raad zou willen bezuinigen op armoedebestrijding. Medewerkers van uitvoerende organisaties zijn van mening dat er met beperkte middelen ook maar beperkt kan worden geleverd. De doelen die de raad stelt vinden zij niet realistisch.

³⁰ Raadsbesluit 12 mei 2021



5. ERVARINGEN VAN INWONERS

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van inwoners in een schuldhulpverleningstraject. Deze inwoners hebben we gevraagd naar hun ervaringen met het schuldhulpverleningsbeleid. Daarnaast spraken we met medewerkers van organisaties die zich inzetten voor armoedebestrijding in de gemeente Het Hogeland. Dit zijn de Voedselbank het Hogeland, de Kledingbank Maxima, Humanitas, Jeugdfonds Sport & Cultuur, Mensenwerk, Stichting Vrienden Voor Elkaar Winsum en Stichting Leergeld. Deze medewerkers hebben we eveneens gevraagd naar hun ervaringen met schuldhulpverlening en wat zij zien en horen onder hun doelgroep.

De citaten in dit hoofdstuk zijn uitspraken van bewoners die schuldhulpverlening ontvangen en van medewerkers van organisaties die armoede bestrijden. Deze laatste groep heeft er niet altijd zicht op of hun doelgroep ook in de schulden zit, de uitspraken die zij doen gaan over de groep inwoners in armoede (dit is breder dan de cliënten in schuldhulpverlening, de eigenlijke doelgroep van dit onderzoek). De cursief weergegeven uitspraken zijn de mening van de respondent en geven inzicht in hun ervaringen, opvattingen en gedrag. De uitspraken zijn geen beoordeling van het schuldhulpverleningsbeleid door de onderzoekers.

5.1 Omvang schulden

Van de veertien respondenten heeft er één geen schulden. Deze persoon maakt uitsluitend gebruik van budgetbeheer. De overige respondenten hebben allemaal te maken (gehad) met schulden voordat zij met de kredietbank in aanraking kwamen. Deze schulden variëren van € 4.000 tot € 65.000.

Zes respondenten hadden voordat zij het wettelijk of minnelijk traject ingingen een schuld die lager was dan € 10.000. Bij vier personen betrof het een schuld van € 10.000 of meer en bij drie respondenten waren de schulden uiteindelijk opgelopen tot meer dan € 20.000.

5.2 Oorzaken financiële situatie

Respondenten noemen verschillende oorzaken en factoren die hebben bijgedragen aan hun huidige financiële situatie. Er worden door de meeste respondenten voornamelijk exogene factoren genoemd als oorzaak van hun financiële situatie en slechts enkele respondenten noemen endogene factoren. Exogene oorzaken zijn schuldoorzaken die buiten de persoon zelf liggen, zoals echtscheiding, ontslag en ziekte. Bij endogene oorzaken gaat het om in de persoon gelegen oorzaken, zoals een verslaving, geestelijke of fysieke gezondheidsklachten of niet met geld kunnen omgaan.

Emotionele gebeurtenissen

De exogene factoren die respondenten noemen zijn emotionele gebeurtenissen die zij hebben meegemaakt voorafgaand aan de schulden die zij hebben gemaakt of hun verslechterde financiële situatie. Emotionele gebeurtenissen die zijn genoemd zijn echtscheidingen, langdurige ziekte en het verlies van een baan. Door deze gebeurtenissen



veranderde hun inkomen of hebben zij onverwachte kosten moeten maken waardoor zij in de schulden zijn geraakt.

Mentale problemen

Uit de gesprekken met de cliënten van VKB en GKB blijkt dat meerdere respondenten kampten met mentale klachten of psychische stoornissen. Een vrouw gaf aan dat zij moeite heeft met het houden van overzicht van haar financiën omdat zij autistisch is. Ook hoorden we van respondenten dat zij kampen met een depressie of posttraumatische stress stoornis en hierdoor niet in staat zijn om te werken. Brieven en rekeningen werden vanwege deze mentale problemen niet geopend waardoor schulden opliepen. *'Ik had heel wat jaren last van depressies en kwam niet toe aan het openmaken de post. Meerdere rekeningen zijn hierdoor niet betaald en dan komen er kosten bovenop. Dit stapelt op. Het lukte niet meer.'* Daarnaast waren er enkele respondenten die door een verslaving in de schulden zijn geraakt, waarvan één respondent zegt gediagnosticeerd te zijn met een bipolaire stoornis. Een andere respondent, eveneens gediagnosticeerd met een bipolaire stoornis, gaf aan dat hij geen zicht had op zijn financiën en enorm veel geld uitgaf in zijn manische perioden. Van de dertien ondervraagde respondenten gaven zes respondenten aan een mentale stoornis te ervaren in de vorm van verslaving, bipolair, autisme, depressie of PTSS.

Verkeerde beslissingen

Enkele respondenten geven aan dat 'verkeerde financiële beslissingen' de voornaamste oorzaak zijn van hun huidige financiële problemen. Zo hebben sommige respondenten de financiële verantwoordelijkheden bijvoorbeeld in handen gelegd van een (toenmalige) partner of een goede vriend, die zij vertrouwden en waarvan zij dachten dat die persoon deskundig was. Dat bleek echter niet altijd het geval. Deze personen hadden geen goed zicht op inkomsten/uitgaven en eventuele schulden. In een enkel geval had de persoon geen goede bedoelingen en was uit op eigen financieel gewin. Bij de meeste respondenten die we hebben gesproken is de relatie uiteindelijk stukgelopen en is de respondent achtergebleven met de schulden.

Een andere groep is niet in staat geweest adequaat te reageren op emotionele gebeurtenissen. Door bijvoorbeeld baanverlies worden de inkomsten van enkele respondenten minder. Zij waren vervolgens niet in staat uitgaven en inkomsten in verhouding te brengen. Zij overschatten bijvoorbeeld hun eigen financiële inzicht en zijn vaak een te lange periode aan het schuiven met financiën om het ene financiële gat te dekken door betalingen van andere rekeningen uit te stellen. Wanneer er weer wat inkomen binnen kwam werden rekeningen (deels) betaald, maar liepen de betalingsachterstanden wel steeds verder op. Zo wisten ze hun hoofd boven water te houden. Uiteindelijk werden rekeningen niet meer geopend en werden betalingsachterstanden olopende schulden. Na een 'wake-up call' door bijvoorbeeld een dreigende uithuiszetting of afsluiting van energie trokken respondenten pas aan de bel bij de kredietbanken.

Voorbeelden verkeerde beslissingen

Eén respondent vertelde dat de energierekening werd afgeschreven maar dat niet genoeg op de rekening stond. Dit bedrag dat onvoldoende was werd teruggestort. Omdat er weer wat geld op de rekening stond is gebruikt om een andere rekening met een lager bedrag te betalen die nog open stond. Uiteindelijk zorgde dit ervoor dat de energierekening een aantal keer op rij niet was betaald, met dreigende afsluiting van het energienetwerk als gevolg.

Een andere respondent geeft aan dat hij om geld te besparen zijn motor uit de verzekering heeft gehaald. Uiteindelijk maakte hij toch een rit zonder verzekerd te zijn. Dit leverde een boete op die



hij niet kon betalen. Deze boete liet hij liggen waardoor zijn schuld uiteindelijk opliep en resulteerde in een schuld bij het CJIB.

Ontbreken van financiële buffer

Door het ontbreken van een financiële buffer lopen respondenten een groter risico op problematische schulden. Respondenten hebben vaak hun volledige inkomen nodig om rond te komen, van sparen is geen sprake. Wanneer respondenten hun baan verliezen houden ze het financieel vaak niet lang meer vol. Daarbij geven enkele respondenten aan dat zij bijvoorbeeld niet wisten dat ze recht hadden op bepaalde uitkeringen, toeslagen en miniregelingen wanneer ze langere tijd geen inkomsten hadden. Door het ontbreken van een financiële buffer kunnen zij onvoorziene kosten niet zo makkelijk opvangen en komen zij bij tegenslagen, ook relatief kleine, al snel in de financiële problemen. Enkele respondenten vertellen dat zij geprobeerd hebben dit op te lossen door op allerlei manieren bij te verdienen. In sommige gevallen werden zij omdat zij wat meer verdienden achteraf gekort op hun toeslagen, terwijl het extra verdiende geld was gebruikt in een verwoede poging betalingsachterstanden weg te werken.

Economische ontwikkelingen

De huidige sterk oplopende inflatie en de energiecrisis zijn nieuwe ontwikkelingen die de schulden uit het verleden niet verklaren, maar er wel aan bijdragen dat respondenten het financieel zwaarder hebben. Zij geven in de zomer van 2022 eveneens aan het financieel vaak maar net te redden, maar dat er niets tegen moet zitten. *'Het is momenteel passen en meten, als je het goed doet kan je ervan rondkomen maar dan moeten er geen gekke dingen gebeuren.'* De huidige ontwikkelingen veroorzaken een disbalans in de uitgaven van de respondenten die het financieel al lastig hadden of in de schulden zitten. Bijna alle respondenten geven aan dat het lastiger is geworden om rond te komen. Voor de respondenten is het moeilijk om bijvoorbeeld de gestegen kosten van levensonderhoud op te vangen. Het was voor hen vaak al lastig om alle rekeningen te betalen en rond te komen. Inflatie en energiecrisis brengen extra kosten met zich mee die zij vaak niet meer kunnen opbrengen. De mogelijkheden om te besparen zijn voor deze groep vaak beperkt. Ook bij maatschappelijke instanties zien medewerkers dat het moeilijker wordt voor mensen die het financieel al lastig hadden om rond te komen voor deze prijsstijgingen en energiecrisis. Ook zij verwachten dat de problemen onder deze financieel kwetsbare bewoners door de stijgende prijzen zullen oplopen.

Dagelijkse boodschappen

De dagelijkse boodschappen zijn fors duurder geworden en dat raakt de respondenten direct. Door het duurder worden van de boodschappen zijn zij genoodzaakt vaker bij de voedselbank aan te kloppen. Ook zijn ze genoodzaakt om op andere uitgaven te besparen. De mogelijkheden zijn echter beperkt. Doordat zij vaak al jarenlang van een laag inkomen leven, hebben zij al zoveel mogelijk bespaard op hun uitgaven. Door de stijgende prijzen van de dagelijkse boodschappen zeggen zij meer stress te ervaren.

Respondenten in de schuldhulpverlening houden een klein bedrag per maand over voor de dagelijkse boodschappen. Bij het opstarten van het hulpverleningstraject zijn afspraken gemaakt over hoeveel weekgeld cliënten krijgen, de rest van het inkomen gaat naar de afbetaling van schuldeisers. Het weekgeld dat mensen van de kredietbank krijgen is een vast bedrag en kan vaak niet omhoog ondanks de inflatie en duurder wordende boodschappen. Zij kunnen van hun weekgeld steeds minder kopen.



5.3 Tekortkomingen van ondersteunende maatregelen

Er is een groot aantal ondersteunende maatregelen waar respondenten gebruik van kunnen maken. Dit zijn huur- en zorgtoeslag, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, maar er zijn ook maatschappelijke en charitatieve instellingen die ondersteuning bieden zoals de voedselbank, kledingbank, stichting Leergeld, Humanitas en nog een groot aantal andere maatschappelijke initiatieven. Niet iedereen is op de hoogte van deze vormen van ondersteuning, weet niet dat zij er recht op hebben of kiezen er bewust voor om deze ondersteuning niet aan te vragen. Er zijn verschillende redenen waarom mensen wel of geen gebruik maken van ondersteuning.

Schaamte

Wat naar voren komt uit de gesprekken met maatschappelijk betrokken organisaties is dat een van de redenen waarom mensen geen gebruik maken van ondersteunende maatregelen is dat ze zich schamen of te trots zijn om hulp te vragen. *'Nou dat is bijvoorbeeld schaamte, de burens mogen het niet weten.'* Naast schaamte wordt er door één organisatie benoemd dat er een taboe zit op armoede. Dit vergroot ook de drempel om hulp te vragen.

Toegankelijkheid

Een andere reden waarom respondenten bepaalde ondersteuning niet aanvragen is dat ze niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden dat ze recht hebben op bepaalde vormen van ondersteuning. Soms weten ze niet van het bestaan van organisaties die hen kunnen helpen. Er zijn diverse loketten waar mensen met financiële problemen terecht kunnen. Door de hoeveelheid is het lastig om precies uit te zoeken waar iemand terecht kan. Ook als de juiste organisatie gevonden is, dan kan het nog lastig zijn om aan de juiste informatie te komen. *'Ik kan de website vinden via google, maar het is heel moeilijk om dan te vinden wat je moet doen als je schulden hebt. Ik vond het heel moeilijk om dat te vinden in ieder geval, dat heb ik ook aangegeven. Ook hebben ze spreekuren op hele beperkte tijden, dus dat gaat niet werken.'*

Onbekendheid

Ook vanuit diverse maatschappelijke organisaties komt naar boven dat mensen met financiële last hen niet altijd weten te vinden. In deze gevallen heeft het vooral te maken met naamsbekendheid. Daarentegen geven andere organisaties aan dat zij vanuit de organisatie mensen doorverwijzen naar andere organisaties of dat zij zelf mensen doorverwezen krijgen, maar ook gevallen waar er sprake is van een intermediair.

Laaggeletterdheid

Een andere reden voor onbekendheid die genoemd wordt door diverse maatschappelijke organisaties is dat er in Het Hogeland veel mensen zijn die moeite hebben met lezen en schrijven en daardoor niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheden die worden geboden. Zij zouden een drempel ervaren bij het zoeken naar informatie die vaak vooral schriftelijke beschikbaar is. *'Daarnaast is ook het probleem dat deze mensen niet veel lezen. Want welk laaggeletterde persoon gaat zo'n folder lezen.'* Ook wordt aangegeven dat men ook bij het vinden van de juiste voorzieningen niet altijd weet hoe zij vervolgens de hulp kunnen aanvragen die zij nodig hebben.



Ondersteuning bij aanvragen

Eén van de oplossingen die meerdere organisaties aandragen is dat er een centraal loket komt bij de gemeente waar inwoners die ondersteuning bij schulden nodig hebben zich kunnen melden. En dat de gemeente dan duidelijk maakt op welke voorzieningen zij recht hebben en waar zij zich kunnen melden voor deze hulp. *'Eigenlijk moet er één loket zijn bij de gemeente waar je heen kan als je het niet meer redt. Die je bij de hand neemt van zo gaan we het doen. Want als je het echt nodig hebt, zie je door de bomen het bos niet meer en alle organisaties trekken aan je en dan komt het niet goed.'* Volgens deze geïnterviewden is het nu vaak nog te onduidelijk waar mensen in armoede recht op hebben. Er zijn ook medewerkers van maatschappelijke organisaties die verwijzen naar de mogelijkheden en voordelen van één website waarop inkomensondersteunende regelingen inzichtelijk kunnen worden gemaakt in tegenstelling tot een centraal loket.

5.4 Ervaringen schuldhelpverlening

De manier waarop mensen in contact zijn gekomen met de kredietbank is zeer divers. Sommige respondenten hebben op eigen initiatief contact gezocht met de kredietbank. Zij kenden het bijvoorbeeld al via familie of vrienden of vonden de kredietbank op het internet. Het merendeel van de respondenten is door een gemeenteambtenaar (consulent Wmo of Werk en inkomen) of vrijwilliger (Humanitas, Mensenwerk Het Hogeland) naar de kredietbank verwezen. Het intakegesprek verliep volgens de meesten erg prettig. Het werd duidelijk wat er van ze werd verwacht en wat ze moesten doen tijdens het traject. *'Je moet jezelf er wel helemaal aan overgeven'*. De meeste cliënten die we interviewden hebben een vaste consulent bij de kredietbank. In sommige gevallen hebben cliënten tijdelijk een andere consulent gekregen (e.g. langdurige ziekte, vakantie en zwangerschapsverlof). Over het algemeen zijn mensen tevreden over het contact met de kredietbank. De lijntjes ervaren zij als kort en ze vinden dat ze snel reactie krijgen op vragen.

Ervaringen dienstverlening

Een overgrote meerderheid van de respondenten is erg tevreden met de dienstverlening van de Kredietbank. Het neemt bij hen veel zorgen weg en geeft ze de ruimte om stap voor stap, wanneer zij eraan toe zijn, betalingen weer in eigen beheer te nemen. Veel respondenten hadden, voor het contact met de kredietbank, het gevoel dat zij er helemaal alleen voor stonden tegenover alle schuldeisers. Het traject bij de kredietbank heeft personen weer wat vertrouwen en vooral rust gegeven. *'Ik heb over het algemeen geen vertrouwen in de overheid, maar de GKB gaat echt naast je staan'*. Een andere respondent hoopt dat iedereen die het nodig heeft de weg weet te vinden naar de kredietbank. *'Toch mooi dat zoiets bestaat in Nederland'*.

Er zijn enkele cliënten van de kredietbank die aangeven minder tevreden te zijn over bepaalde aspecten van de dienstverlening of zien ruimte voor verbetering. Twee cliënten benoemen dat zij niet tevreden waren over een tijdelijke vervanger van hun vaste consulent. Deze (tijdelijke) consulent zou niet genoeg verstand van zaken hebben gehad en niet goed bij de belevingswereld van de cliënt aansluiten. *'Ik werd gebeld met een opmerking over beslagvrije voet, hoe moet ik nou weten wat dat betekent.'* Twee respondenten geven aan dat er niet genoeg aandacht of empathie zou zijn voor bijzondere of afwijkende omstandigheden. Een respondent geeft aan dat de kredietbank afspraken niet zou nakomen wat betreft de hoeveelheid geld waarom de respondent had gevraagd *'Als je een baan hebt ben je misschien toch lastiger voor de kredietbank dan als je in de*



bijstand zit en gewoon wekelijks je weekgeld krijgt. Een andere respondent geeft aan dat gezien de GKB actief is in zowel de gemeente Groningen als de gemeente Het Hogeland, er nogal wat verschillen zijn in de bijzondere bijstand die cliënten in beide gemeente kunnen ontvangen. Volgens haar waren medewerkers van de GKB niet altijd op de hoogte van de verschillende regelingen in beide gemeenten.

Succesfactoren

Respondenten geven zelf aan dat een belangrijke succesfactor in het schuldentraject is hoe men er zelf in staat. *'Ik heb die schulden zelf gemaakt, dan moet ik het ook zelf oplossen.'* Veel mensen beschouwen het als een pittig traject waarbij ze worden geconfronteerd met de harde realiteit. Zij beseffen zich dat ze niet op grote voet kunnen blijven leven en dat er geen geld is voor bepaalde uitgaven. Zo meent een respondent dat *'de kredietbank niet kan toveren of geld printen, het geld dat ik wil hebben bestaat gewoon niet.'* Respondenten die het traject relatief eenvoudig hebben doorlopen, nemen vaker hun verantwoordelijkheid voor de ontstane financiële situatie en zoeken de schuld bij zichzelf. Respondenten die meer moeite hadden met het traject vertellen dat ze het wel eens lastig vonden om zich neer te leggen bij de situatie. *'Als iemand mij doodeenvoudig vertelt dat ik van € 50 per week moet rond zien te komen, word ik daar recalcitrant van.'*

Een andere succesfactor in het schuldhulpverleningstraject is de match tussen consulent en cliënt. Wanneer cliënten zich begrepen voelen en de consulent echt naast de respondent gaat staan, ervaren zij de schuldhulpverlening vaker als *'prettig'*. Wanneer respondenten minder tevreden zijn, blijkt er vaak geen klik te zijn met de consulent. Dit was bij twee respondenten het geval. Zij hadden niet het gevoel te worden begrepen door hun consulent.

Omgekeerd horen we van consulenten dat sommige cliënten met verzoeken komen waaruit zou blijken dat zij hun eigen situatie niet helemaal weten in te schatten. Zo zou een cliënt bijvoorbeeld hebben verzocht om € 500 om een verjaardag te kunnen vieren en een ander om € 75 voor een verjaardagscadeau voor een neefje.

Nazorg en toekomstbeeld

Bijna alle respondenten zitten nog in budgetbeheer bij de GKB of VKB of hebben de wens uitgesproken in budgetbeheer te willen blijven na het minnelijke of wettelijke traject. Respondenten geven aan dat de huidige economische situatie en de daardoor oplopende prijzen te veel onzekerheid met zich meebrengen om nu hun financiën zelf te regelen. Zij geven dan ook aan dat zij in ieder geval komend jaar nog geen intentie hebben om alles zelf te doen, *'in onzekere tijden geeft budgetbeheer toch nog enige zekerheid'*.

Daarnaast is er ook een groep respondenten die door mentale problemen niet in staat is de financiën zelf te doen. Dit zijn bijvoorbeeld mensen die in een behandeling zitten voor een depressie of een bipolaire stoornis hebben en bang zijn impulsieve uitgaven te zullen doen tijdens een manische periode en bijvoorbeeld geen post meer open maken tijdens een depressieve periode. Voor deze respondenten biedt budgetbeheer zekerheid en hebben zij de ruimte om zich te richten op herstel door het volgen van therapie.

Twee respondenten zeggen binnenkort wel graag op eigen benen te willen staan, omdat ze dit hoofdstuk wensen af te sluiten. Zij zeggen inmiddels weer zicht te hebben op hun financiën, ook al omdat hun financiële situatie aanzienlijk is verbeterd.



Hoge energieprijzen

In de gesprekken worden de energieprijzen vaak genoemd. De stijgende energieprijzen en aflopende energiecontracten zorgen voor veel onzekerheid. Sommigen hebben er al mee te maken, anderen vrezen dat zij een duurder energiecontract zullen krijgen. De hogere kosten voor energie zijn voor respondenten die nu al meer zijn gaan betalen hebben gevolgen voor hun dagelijks leven. Respondenten van wie binnenkort het energiecontract afloopt weten dat zij die niet langer kunnen betalen, maar weten niet goed hoe ze dat moeten gaan oplossen. Het is voor respondenten dan ook een fijn vooruitzicht dat zij nog in budgetbeheer kunnen blijven en dat er iemand blijft meekijken.

Vroegsignalering

Meerdere medewerkers van maatschappelijke organisaties noemen de lange aanloop van het traject van vroegsignalering en vragen zich af waarom het zo lang heeft moeten duren. Volgens de respondent is het project twee jaar geleden in gang gezet, maar tot nu toe zou er weinig van zijn te merken. *'Er wordt wel gezegd dat er vroegsignalering zou komen en dat is allemaal heel mooi maar het duurt allemaal al heel lang, wanneer gaat dat nu echt komen?'*

Vroegsignalering wordt door respondenten enorm belangrijk gevonden. Zij menen vrijwel unaniem dat mensen nu te laat zelf aan de bel trekken, wanneer de problemen niet meer makkelijk op te lossen zijn. Vroegsignalering kan een oplossing zijn. *'Mensen hebben dan behapbare schulden en dan kan je ze ondersteunen voordat het te laat is. Want anders als mensen bij de kredietbanken komen is volgens mij de gemiddelde schuld al € 20.000. Dan duurt het jaren voordat ze dat afgelost hebben.'*

Samenwerking

Maatschappelijke organisaties hebben het idee dat zij meer mensen kunnen helpen als ook zij, naast de gemeente, vroeg weten welke mensen het financieel lastig hebben. Op deze manier kunnen zij eerder mensen bereiken en voorkomen dat problemen te groot worden. *'Als de energiemaatschappij zegt tegen de gemeente: 'Deze persoon heeft twee maanden niet betaald. Wat gaan jullie als gemeente daaraan doen?' Het zou mooi zijn als wij dat ook weten, dat wij hen ook kunnen helpen richting 'organisatie'. Maar met de AVG is dat natuurlijk allemaal lastig.'*

Effectiviteit schuldhulpverleningsbeleid

Aan medewerkers van maatschappelijke organisaties die armoede bestrijden is gevraagd naar klanten waarvan zij weten dat die in de schuldhulpverlening zitten en wat hun mening is over de resultaten daarvan. Hierover kunnen zij weinig zeggen. Sommigen zien mensen die vrijwillig onder een vorm van schuldhulp blijven om terugval te voorkomen. *'Nou, ik ken wel mensen die vrijwillig onder bewind blijven of een budgetmaatje houden. Dat doen ze vrijwillig omdat ze het niet snappen of omdat ze digitaal niet vaardig zijn of zichzelf niet vertrouwen met geld.'*

Er is echter een klein deel van hun klanten die volgens medewerkers niet uit de schulden kan blijven. *'Er is dus misschien een kleine groep die terugvalt, maar ook wel een groep die dus uit hun schulden en hun situatie komen. (...) Soms zijn er terugvallen. Maar er zijn mensen die werk vinden, het zijn geen grote aantallen misschien, maar het gebeurt wel. En het lijkt ten opzichte van vroeger dat het wel iets vaker gebeurt qua uitstroom.'* Andere medewerkers benoemen dat zij af en toe dezelfde namen weer voorbij zien komen die gebruik maken van hun diensten. Ook merken zij op dat het wel eens mis gaat als de omstandigheden van iemand in financiële problemen hetzelfde blijft als voor het schuldhulptraject.



Nazorg

In het kader van nazorg worden vooral organisaties als Mensenwerk en Humanitas genoemd als organisaties die dit zouden kunnen oppakken. Diverse medewerkers menen dat bij deze organisaties mensen zitten die veel kennis hebben van armoede en schulden. Medewerkers van maatschappelijke organisaties hebben weinig zicht op de nazorg die de gemeente biedt, maar het wordt meerdere keren benoemd in de gesprekken dat mensen zelf actief moeten zijn als zij nazorg willen. *'Nou we weten er eigenlijk minimaal van, maar het punt is dat personen zelf vaak actief moeten zijn. Het is belangrijk dat er een herkenbaar gezicht is, die ze kennen, die ze vertrouwen en dat ze die nog even kunnen vragen na het traject. Iemand van de Groningse kredietbank doet dan een exitgesprek en die persoon gaat dan vragen stellen en dat is dan zo complex. Ik ken mensen van buitenlandse afkomst die vanuit hun cultuur geen nee mogen zeggen dus dan wordt er gevraagd begrijpt u dat? En dan zeggen ze ja uit beleefdheid.'*

Nazorg wordt als belangrijk gekenmerkt, er zou iemand moeten zijn om op terug te vallen als het zelf even niet lukt. *'Ik denk dat dat heel belangrijk is en dat er ook heel veel behoefte is aan nazorg, toch nog even dat steuntje in de rug. Iemand even kunnen bellen met een vraag, dat je toch nog op iemand terug kan vallen als er wat is.'* Naast dat het niet altijd zelf lukt, wordt benoemd dat er vaak buiten schulden er nog meer problemen spelen. Als deze problemen hetzelfde blijven, wordt de kans op terugval in de schulden groter geacht. *'Ik denk wel dat er veel behoefte is aan nazorg want schulden zijn één ding, maar er spelen vaak nog veel meer problemen. Er zit ook vaak een gedragscomponent aan schulden, met maatschappelijk werk zou je daar wel wat aan kunnen doen.'*



6. CONCLUSIES

In dit onderzoek hebben we het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Het Hogeland tegen het licht gehouden. Naast een analyse van de beoogde doelen van dit beleid (het beleid 'op papier'), keken we naar de uitvoering ervan in de praktijk. Onderdeel van deze uitvoering in de praktijk was ook het verkrijgen van inzicht in de ervaringen van inwoners van Het Hogeland die met dit beleid te maken krijgen, doordat ze in een schuldensituatie verkeren. Naast deze analyse van beleid en opbrengsten van beleid was een belangrijke onderzoeksvraag of de doelgroep bereikt wordt. Om een dergelijke vraag te beantwoorden is inzicht nodig in de aard en omvang van de doelgroep. Wie zijn de inwoners met (dreigende) schuldenproblematiek en wie komen er bij de kredietbanken?

Doelen van het onderzoek

Om inzicht te krijgen op voornoemde problematiek zijn drie doelen geformuleerd voor de uitvoering van het onderzoek:

1. Inzicht krijgen in **gemeentelijk beleid** op het gebied van schuldhulpverlening.
2. Inzicht krijgen in **maatschappelijke impact** voor de doelgroep.
3. Inzicht krijgen in de **risico's van de uitvoering**.

6.1 Inzicht in het gemeentelijk schuldhulpverleningsbeleid

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van schuldhulpverlening geldt sinds januari 2021, en is vastgelegd in het Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2024. Ten aanzien van integrale schuldhulpverlening zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Voorkomen van schulden
- Oplossen van schulden
- Duurzame resultaten
- Bevorderen participatie
- Voorkomen van maatschappelijke kosten.

Beleidsvorming

Het schuldhulpverleningsbeleid is opgesteld in een samenwerking met de gemeenten Het Hogeland, Eemsdelta, Oldambt, Pekela en Veendam, en de Volkskredietbank (VKB). De Groningse Kredietbank, die de bewoners in de voormalige gemeenten Bedum, De Marne en Winsum bedient, was hier niet bij betrokken. De uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid is in een gemeenschappelijke regeling belegd bij de VKB voor bewoners van Eemsmond en in een contract met de GKB voor de bewoners van Bedum, De Marne en Winsum. Jaarlijks wordt er in totaal een half miljoen euro aan uitgegeven.

Het College heeft het Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2024 ter voorbereiding op vaststelling op 28 april 2021 met de raad besproken en twee weken later de raad gevraagd het beleidsplan vast te stellen. Ook de kadernota Schuldhulpverlening Het Hogeland 2020 is met de raad besproken en door de raad op 28 oktober 2020 vastgesteld. Verder worden de jaarstukken en de begroting van de VKB aan de raad voorgelegd.

De VKB en GKB informeren de gemeente met halfjaarlijkse managementrapportages (VKB) en kwartaalcijfers (GKB). Met name de kwartaalrapportages van de GKB zijn summier maar



wel conform de afspraken die er met de gemeente over zijn gemaakt. Deze informatie leent zich niet voor monitoring of sturing van het beleid.

Uitgaven

De uitgaven voor de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn in Het Hogeland de afgelopen jaren gestegen. De relatief sterke stijging in 2021 is volgens de gemeente onder meer het gevolg van extra kosten voor invoering van Vroegsignalering. De kosten voor beschermingsbewind stijgen eveneens jaarlijks. In 2021 is er € 466.585 aan uitgegeven. Bij ongewijzigd beleid is de verwachting dat de kosten blijven stijgen.

Tabel 6.1 Uitgaven gemeente Het Hogeland aan schuldhulpverlening

	2019	2020	2021	2022 (begroot)
Kredietbanken	484.258	491.229	557.693	501.105
Beschermingsbewind	407.013	447.748	466.585	nb

Rol van de gemeenteraad

De raad heeft het Beleidsplan schuldhulpverlening 2021-2024 vastgesteld en stelt de financiële kaders. We hebben met de raad gesproken en ze een korte vragenlijst gestuurd, maar ondanks dat hebben we geen raadsbreed beeld gekregen van wat partijen denken nodig te hebben om hun kaderstellende rol te kunnen invullen. De enkele fractiespecialisten die gereageerd hebben op schriftelijke vragen die wij hen hebben gesteld, verschillen van mening over de informatie die zij ontvangen waarmee zij hun controlerende taak kunnen uitvoeren. De ene partij vindt het voldoende, de andere zegt niet te worden geïnformeerd, en alleen informatie te krijgen wanneer zij vragen stelt. Beide partijen zijn het erover eens dat zij door een gebrek aan informatie over de uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid hun kaderstellende rol onvoldoende kunnen vervullen. Beide partijen pleiten voor raadsinformatiebijeenkomsten.

6.2 Inzicht in de maatschappelijke impact voor de doelgroep

Voor het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van huishoudens met problematische schulden is gebruik gemaakt van gegevens over inwoners van de gemeente Het Hogeland, afkomstig uit een landelijke databank van het CBS. Dit overzicht van geregistreerde problematische schulden is gebaseerd op registraties van betalingsachterstanden van tenminste drie maanden bij landelijke uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de BKR, wanbetalers van de zorgverzekering (CAK), WSNP en CCBR. Wat niet in de gegevens van het CBS is meegenomen zijn betalingsachterstanden bij marktpartijen, zoals energieleveranciers en woningcorporaties, en leningen bij vrienden en familie.

Omvang

Er is voor wat betreft de achtergrondkenmerken van huishoudens met geregistreerde problematische schulden een opvallend verschil tussen de categorieën huishoudens die we het meest aantreffen met schulden en de categorieën die het grootste risico lopen op problematische schulden. Wat we het meest tegenkomen in de data van het CBS onder de 1.300 huishoudens in de gemeente Het Hogeland met geregistreerde problematische schulden zijn middelbaar opgeleide (54% van de huishoudens met problematische schulden), werkenden (58%) met een inkomen van € 20.000 tot 30.000 (31%), die



alleenstaand zijn (35%), van Nederlandse afkomst (87%) en tussen de 45 en 55 jaar oud (26%).

Van de huishoudens in Het Hogeland heeft gemiddeld 5,9% problematische schulden. Landelijk is dit hoger (7,6%). Volgens het CBS ging in het eerste kwartaal van 2022 30% van de Nederlandse bevolking ervanuit dat hun financiële situatie het komende jaar zal verslechteren.³¹ Begin 2021 was dat nog 16%.

Risicogroepen

Kijken we naar de huishoudens in Het Hogeland die de grootste risico's lopen en het meest kwetsbaar zijn op het krijgen van problematische schulden dan ontstaat het volgende beeld: laagopgeleid en bijstandsgerechtigd (25%), een laag inkomen (onder de € 15.000; 24%), geen vermogen (maximaal € 1.000; 30%), eenoudergezin (15%) met een niet-westerse migratieachtergrond (15%) en een leeftijd van 35 tot 44 jaar (10%).

Het hebben van problematische schulden is meer dan een optelsom van achtergrondkenmerken. Schulden hangen sterk samen met armoede en gezondheid.³² In de literatuur wordt ook wel het onderscheid tussen exogene en endogene oorzaken gehanteerd. Exogene oorzaken zijn schuldorzaken die buiten de persoon zelf liggen, zoals echtscheiding, ontslag en ziekte. Bij endogene oorzaken gaat het om in de persoon gelegen oorzaken, zoals een verslaving, geestelijke of fysieke gezondheidsklachten, het hebben van een verstandelijke beperking en laaggeletterdheid.

Bij de huishoudens die de grootste risico's lopen op problematische schulden zien we op basis van beschikbare gegevens een beter te verklaren verband met exogene factoren. Het is voorstelbaar dat een alleenstaande ouder, vaak een moeder met meerdere kinderen, die laag is opgeleid en een laag inkomen heeft, in de financiële problemen komt. Als mensen te lang op een dergelijk niveau leven wordt er ingeteerd op hun reserves. Uiteindelijk kunnen zij de grip op hun financiële situatie verliezen.

Dat we geen verband kunnen aantonen tussen endogene factoren en het ontstaan van schulden, wil niet zeggen dat dit er niet is. In de beschikbare gegevens ontbreken die factoren. In de gesprekken met cliënten van de kredietbanken en medewerkers van maatschappelijke organisaties worden verslaving, psychische klachten, verstandelijke beperking en laaggeletterdheid veelvuldig genoemd. De risico's op het krijgen van problematische schulden moeten we waarschijnlijk vooral zoeken in de persoonlijke kenmerken en beperkingen van schuldenaren, waardoor zij kwetsbaarder zijn dan anderen in vergelijkbare leefomstandigheden.

Bereik schuldhulpverlening

In het beleidsplan schuldhulpverlening zijn doelgroepen onderscheiden, te weten gezinnen met kinderen, statushouders, jongeren, en ondernemers/zzp'ers. In de uitvoeringspraktijk van het schuldhulpverleningsbeleid vinden we deze doelgroepen niet terug. Bij de VKB treffen we vooral alleenstaanden aan en relatief weinig zzp'ers, statushouders en jongeren. We hebben niet of nauwelijks inzicht in het bereik van de GKB. De kwartaalrapportages zijn inhoudelijk summier. De GKB geeft aan over dergelijke informatie wel te beschikken,

³¹ [CBS \(2022\). Meer mensen verwachten verslechtering van hun financiële situatie.](#)

³² Reumers, L., M. Bekker, H. Hilderink, H., M. Jansen, J. Helderma & D. Ruwaard (2022). Qualitative modelling of social determinants of health using group model building: the case of debt, poverty, and health. *International Journal for Equity in Health*. 21. 10.1186/s12939-022-01676-7.



maar Het Hogeland neemt alleen afzonderlijke producten af en krijgt hierdoor minder gedetailleerde rapportages.

In het onderzoek hebben we geen signalen dat de doelgroep bij de gemeente goed in beeld is. Een deel van de huishoudens met problematische schulden zal gebruik maken van de diensten van de gemeente voor minimaregelingen en van maatschappelijke organisaties gericht op armoedebestrijding. Hoeveel er daarvan gebruik maken is niet bekend.

Verder blijkt uit de stijgende gemeentelijke uitgaven aan particuliere bewindvoerderskantoren dat een toenemend deel van de doelgroep van die vorm van dienstverlening gebruik maakt en ondersteuning krijgt voor hun financiële boekhouding. In de gemeente zouden meer dan 100 bewindvoerders actief zijn. Om de kosten van beschermingsbewind door particuliere bewindvoerders te kunnen betalen, kunnen minvermogenden (tot 120% van de bijstandsnorm) een beroep doen op bijzondere bijstand. De rekeningen worden ingediend bij de gemeente.

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2021 verplicht om vroegsignalering in te richten. In 2023 zal de vroegsignalering starten in Het Hogeland. Het doel van vroegsignalering van schulden is te voorkomen dat schulden problematisch worden. Vroegsignalering richt zich op huishoudens met betalingsachterstanden en heeft als doel problematische schulden te voorkomen. De verwachting is dat de gemeente meer inwoners met schulden beter en eerder bereikt en kan doorverwijzen naar maatschappelijk werk en maatschappelijke organisaties zoals Humanitas. Bezuinigen of onvoldoende investeren in vroegsignalering kan ertoe leiden dat huishoudens door de gemeente niet tijdig worden bereikt, met schulden te maken krijgen en bij particuliere bewindvoerders terecht komen. De kosten voor de gemeente lopen in dat geval verder op.

Toegankelijkheid en impact

De toegankelijkheid van de schuldhulpverlening staat in Het Hogeland onder druk. Inwoners weten de weg naar de schuldhulpverlening onvoldoende te vinden. Jaarlijks betaalt de gemeente een half miljoen euro aan de beide kredietbanken. Het aantal cliënten bij de kredietbanken daalt, terwijl het aantal huishoudens dat een beroep doet op particuliere bewindvoering stijgt. Dat wringt des te meer omdat de dienstverlening van de kredietbanken hoog scoort. Cliënten zijn tevreden, het slagingspercentage is - in ieder geval bij de VKB - relatief hoog en de terugval laag. Over de doelmatigheid van particuliere bewindvoerders in Het Hogeland is geen informatie beschikbaar. Om de kosten van bijzondere bijstand te verlagen kan de gemeente nagaan in hoeverre het mogelijk is om voor die groep de bewindvoering zelf ter hand te nemen en de hele doelgroep bij de kredietbanken onder bewind te stellen.

6.3 Inzicht krijgen in resultaten en risico's van beleid

Het percentage huishoudens in de gemeente Het Hogeland met problematische schulden is lager dan het landelijk gemiddelde. In totaal gaat het om zo'n 1.300 huishoudens. Dit aantal is de afgelopen jaren licht gedaald. We weten dat ongeveer 300 inwoners in Het Hogeland gebruikmaken van particuliere bewindvoering. Op basis van de beschikbare informatie van de kredietbanken is het lastig te bepalen hoeveel cliënten zij bedienen, maar naar schatting gaat het om zo'n 315 inwoners - 101 in budgetbeheer bij VKB en 94 bij GKB; ongeveer 60 in schuldsanering VKB en naar verwachting een vergelijkbaar aantal bij de GKB. Wanneer we aannemen dat dit om huishoudens gaat met problematische



schulden dan krijgen ruim 600 huishoudens een vorm van schuldhulpverlening. De overige ongeveer bijna 700 huishoudens met problematische schulden zijn niet bereikt door gemeentelijke schuldhulpverlening of bewindvoering, maar worden mogelijk ondersteund door particuliere bureaus die budgetbeheer en schuldhulpverlening aanbieden waar deze huishoudens zelf voor betalen.

Al met al bereikt het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid bijna de helft van de huishoudens met problematische schulden in Het Hogeland. Er is weinig zicht op het bereiken van de doelgroepen van het schuldhulpverleningsbeleid, maar de kwaliteit van de dienstverlening van de kredietbanken is hoog, de behaalde resultaten voldoen aan de behaalde resultaten. Mede door de inspanningen van de GKB en VKB is de omvang van de schuldenproblematiek de afgelopen jaren gestabiliseerd, maar dit draagt (nog) onvoldoende bij aan het verminderen ervan.

In het schuldhulpverleningsbeleid zijn gezinnen met kinderen doelgroep van beleid. Die worden ook bereikt door de VKB, ongeveer in dezelfde verhouding als ze voorkomen onder de huishoudens met problematische schulden. Dit betekent tegelijkertijd dat onder de bijna 700 niet bereikte huishoudens ook gezinnen zijn. De inspanningen om het aantal kinderen in huishoudens met problematische schulden verder terug te dringen zal moeten worden geïntensiveerd om een (nog) groter effect te bereiken. Vroegsignalering kan hierbij behulpzaam zijn. Meer samenwerking en afstemming met maatschappelijke organisaties en gemeentelijke diensten (onder meer sociale dienst en Sociaal team) ook.

Vroegsignalering

Bij signalen over betalingsachterstanden dienen huishoudens te worden doorverwezen naar Mensenwerk het Hogeland of Humanitas. Wanneer uit vroegsignalering blijkt dat er in een huishouden al sprake is van problematische schulden dienen deze inwoners te worden doorverwezen naar professionele schuldhulpverlening. Wanneer met vroegsignalering ook huishoudens met problematische schulden worden bereikt, kan dit leiden tot een forse toename van de werklast voor GKB en VKB en hogere kosten voor de gemeente, mogelijk een verdubbeling.

Baten

Vroegsignalering is een investering in preventie waarvan de baten op korte termijn niet direct zichtbaar zijn. Een deel van de inwoners zal in staat zijn de betalingsachterstand zelfstandig weg te werken, maar ook die worden benaderd. De schaarse middelen worden hier dus enerzijds 'te breed' ingezet. Anderzijds worden (mogelijk) problemen, zoals dreigende huisuitzetting, voorkomen die ernstiger zijn – en ook kostbaarder voor de gemeente. De resultaten van pilots wijzen uit dat de baten groter zijn dan de lasten.

Uitvoering

Het uitvoeringsplan vroegsignalering is recent goedgekeurd door het college en met de uitvoering wordt in 2023 gestart. Er zijn dus nog geen resultaten beschikbaar. De opbrengsten wil de gemeente te zijner tijd evalueren: hoeveel signalen zijn ontvangen, wat betekent dit voor de inzet van Mensenwerk het Hogeland, Humanitas en de GKB/ VKB? Wat is de financiële impact van vroegsignalering?

Belemmeringen

De uitvoering van vroegsignalering brengt financiële risico's met zich mee, maximaal een verdubbeling van de werklast voor de VKB en GKB. Door meer huishoudens met schulden



op te sporen, zullen er ook meer mensen met problematische schulden worden gevonden. Meer doorverwijzingen naar de kredietbanken leiden tot stijgende uitvoeringskosten.

Bekend is dat schulden samenhangen met armoede en gezondheid. Gemeentelijke kosten gericht op armoedebestrijding kunnen eveneens stijgen, zoals kwijtschelding van de OZB, gebruik van bijzondere bijstand en minimaregelingen, als blijkt dat iemand hiervan nog geen gebruik maakte en hierop wel recht heeft. Verder kunnen kosten in het sociaal domein stijgen, doordat bredere gezondheidsproblemen en beperkingen – verstandelijke beperkingen en laaggeletterdheid - worden gesignaleerd. Ten slotte is er capaciteit nodig voor het implementeren en uitvoeren van de vroegsignalering.

Hier geldt duidelijk dat de kosten voor de baat uit gaan. Op langere termijn kunnen (hogere) gemeentelijke uitgaven worden voorkomen. Uit onderzoek in andere Nederlandse gemeenten blijkt dat er meer bespaard wordt met vroegsignalering dan dat het kost.

De doelmatigheid van het schuldhulpverleningsbeleid kan worden verhoogd wanneer meer rekening wordt gehouden met de beperkingen van inwoners en de belemmeringen die zij ervaren. Inwoners met schulden worden onvoldoende bereikt en minder vaak gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen dan mogelijk. Omdat zij niet altijd bereikt worden, kan ook niet worden nagegaan aan welke vormen van ondersteuning in het kader van de integrale aanpak van schuldhulpverlening zij nog meer behoefte hebben.

We zien dat door onwetendheid, onbekendheid, uit schaamte of trots, maar ook door laaggeletterdheid de weg naar ondersteuning en schuldhulpverlening niet altijd wordt gevonden. In gesprekken met cliënten van de kredietbanken en medewerkers van maatschappelijke organisaties zijn verschillende verbeteringen genoemd. Geopperd is dat een website met een overzicht van alle (minima)regelingen, een loket voor hulp bij financiële vragen (bij voorkeur in een vroeg stadium, nog voor dat er sprake is van schulden) oplossingen kunnen bieden voor een deel van de ervaren belemmeringen. Een loket kan een fysiek loket zijn, maar een goede telefonische bereikbaarheid en een mogelijkheid om via internet vragen te stellen of een chatfunctie zijn ook mogelijke oplossingen om de doelgroep beter te bereiken en te kunnen bedienen.