



Armoede en schuldhulpverlening in Eemsdelta

J. Snippe
J.A. de Muijnck
E. van der Lee

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES



Armoede en schuldhulpverlening in Eemsdelta

September 2022



Colofon

©Breuer&Intraval

September 2022

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

| | |
|----------------|--|
| Tekst: | J. Snippe, J.A. de Muijnck, E. van der Lee |
| Opmaak: | M. Haaijer |
| Opdrachtgever: | Rekenkamercommissie Eemsdelta |



INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| 1. INLEIDING | 3 |
| 1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen | 4 |
| 1.2 Onderzoeksmethode | 5 |
| 1.3 Leeswijzer | 8 |
| 2. ARMOEDE- EN SCHULDHULPVERLENINGSBELEID | 9 |
| 2.1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening | 9 |
| 2.2 Armoedebeleid | 11 |
| 3. OMVANG ARMOEDE- EN SCHULDENPROBLEMATIEK | 19 |
| 3.1 Armoede | 19 |
| 3.2 Problematische schulden | 23 |
| 3.3 Cliënten Volkskredietbank | 28 |
| 4. UITVOERING ARMOEDE EN SCHULDHULPVERLENINGSBELEID | 32 |
| 4.1 Inkomensondersteuning | 32 |
| 4.2 Schuldhulpverlening | 39 |
| 4.3 Fraudeonderzoek | 43 |
| 5. ERVARINGEN VAN INWONERS | 44 |
| 5.1 Omvang schulden | 44 |
| 5.2 Oorzaken financiële situatie | 45 |
| 5.3 Ondersteunende maatregelen | 48 |
| 6. CONCLUSIES | 57 |
| 6.1 Inzicht in aard en omvang van armoede en schulden | 57 |
| 6.2 Inzicht in gemeentelijk armoede- en schuldhulpverleningsbeleid | 59 |
| 6.3 Inzicht krijgen in resultaten en risico's van beleid | 61 |



1. INLEIDING

Sinds januari 2021 is de gemeente Eemsdelta een nieuwe gemeente, voortgekomen uit de drie voormalige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum. De nieuwe gemeente voert operationele en beleidsmatige taken, die voor de fusie werden uitgevoerd in verschillende gemeenschappelijke regelingen (GR'n) en andere samenwerkingsverbanden, zelfstandig uit. Dit betreft onder meer het Werkplein Fivelingo dat onder het gemeentelijke Team Inkomen valt.

Op 31 januari 2022 telt de gemeente 45.559 inwoners, waarvan ruim de helft in Delfzijl (15.240 inwoners) en Appingedam (11.500) woont, de overige bewoners wonen in 30 kleinere kernen met enkele tientallen (Toornwerd: 60 inwoners) tot enkele duizenden bewoners (Loppersum: 2.570). De dienstverlening van de uitgestrekte en relatief dunbevolkte gemeente is samengevat in de toekomstvisie van oktober 2019 'Eemsdelta is dichtbij'. De gemeente en het bestuur hebben de ambitie midden in de samenleving te willen staan en waar nodig inwoners te stimuleren, te ondersteunen en te helpen. Dat geldt ook voor bewoners die in armoede leven of problematische schulden hebben. Werk is de beste manier om aan armoede te ontkomen. De gemeente richt haar beleid daarom vooral op het begeleiden van de inwoners naar betaald werk. Wanneer dit niet lukt wordt ondersteuning geboden, waarbij er wordt gestreefd naar financiële zelfredzaamheid.

Gemeentelijke taak

Armoede in Nederland is een hardnekkig probleem, waar afhankelijk van de conjunctuur ongeveer één miljoen personen jaarlijks mee te maken hebben.¹ In 2017, tijdens een periode van hoogconjunctuur, leefden 939.000 personen (5,7%) in een huishouden met een inkomen onder de armoedegrens van het SCP (volgens het zogenoemde niet-veel-maar-toereikendcriterium). Armoede blijkt het grootst onder kinderen. In 2017 leefde ongeveer 8,1% van de kinderen in een huishouden met armoede. Onder ouderen komt armoede veel minder vaak voor (3% in 2017), hetgeen toe te schrijven is aan de AOW die boven de armoedegrens ligt.

Om inwoners te behoeden van armoede en armoede-effecten, kunnen zij gebruik maken van minimaregelingen. De vormgeving en uitvoering van minimaregelingen is vastgelegd in het gemeentelijk armoedebeleid. Schuldhulpverlening is een gemeentelijke taak in het sociaal domein die wettelijk verankerd is in de Participatiewet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). Deze laatste is per 1 januari 2021 gewijzigd. Woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars moeten een melding doen bij gemeenten wanneer zij zien dat hun klanten een betalingsachterstand hebben.

Beide beleidsterreinen raken aan complexe sociale problematiek, die onder meer raakvlakken heeft met het gemeentelijk beleid op het gebied van inkomensondersteuning, zorg, welzijn en onderwijsachterstanden. Armoede uit zich onder andere in (zeer) beperkte financiële middelen, sociale uitsluiting, gezondheidsproblematiek en beperkte toegang tot onderwijs. Armoede is meestal niet het gevolg van eigen schuld maar vaak van een

¹ CPB/SCP (2020), Kansrijk armoedebeleid. SCP, Den Haag.



opeenstapeling van factoren en gebeurtenissen. Door schaamte en mogelijk ook onwetendheid krijgen personen die in armoede leven niet altijd de hulp en ondersteuning die zij nodig hebben en waarop zij ook recht hebben. Het is wel mogelijk voor meer begrip en (h)erkenning te zorgen zodat de drempel om hulp te vragen wordt verlaagd.

Gemeentelijk beleid Eemsdelta

De aanpak van armoede en schulden heeft in de gemeente Eemsdelta een hoge prioriteit. Het aantal uitkeringsgerechtigden is de afgelopen jaren gedaald², maar ten opzichte van Nederland hebben in Eemsdelta relatief veel inwoners een laag inkomen, zijn laagopgeleid, hebben geen startkwalificatie, zijn laaggeletterd, hebben een verminderd arbeidsvermogen, voelen zich ongezond, hebben schulden, ervaren stress of zijn eenzaam.³ Een potentieel aan inwoners staat hierdoor aan de kant en doet relatief vaker een beroep op de budgetten voor inkomen, participatie, jeugd, zorg en ondersteuning en armoedebeleid en schuldhulpverlening. Eemsdelta wil de ambitie "iedereen moet mee kunnen doen" waar maken en inzetten op "minder mensen in Eemsdelta met schulden". Om dit te bereiken heeft Eemsdelta een (integraal) armoede- en minimabeleid, inkomensondersteunende regelingen en een schuldhulpverleningsbeleid.

Onderzoek

De Rekenkamercommissie van de gemeente Eemsdelta heeft Breuer&Intraval opdracht gegeven onderzoek te doen naar de aard en omvang van de armoedeproblematiek in de gemeente Eemsdelta, naar het bestaande armoede- en schuldhulpverleningsbeleid en de impact die dit heeft op inwoners. Onderdeel van het onderzoek is een zo actueel mogelijk beeld te geven van de aantallen inwoners en huishoudens die in armoede leven, die schulden hebben en/of die momenteel schuldhulpverlening krijgen, en die risico lopen in een problematische schuldensituatie terecht te komen.

Actualiteit

Gedurende dit onderzoek, dat in maart 2022 van start ging, bereikten ons steeds meer geluiden van een stijgend aantal mensen in Nederland dat moeite heeft om rond te komen. De term 'energiearmoede' verscheen in de media en de inflatie nam sterk toe. Tegelijk is de gemeente Eemsdelta zich aan het buigen over een nieuw armoedebeleid. In deze gemeente is sinds de fusie nog geen 'gezamenlijk' armoedebeleid vormgegeven. Actuele ontwikkelingen zullen hierop van invloed zijn. Aan deze beide ontwikkelingen willen wij niet voorbijgaan in dit onderzoek. Vandaar dat in overleg met de opdrachtgever de aandacht tevens uitgaat naar de actuele situatie – de aard en omvang van de (dreigende) armoedeproblematiek en mogelijkheden om hierop invloed uit te oefenen. Gezien de ongekende recente ontwikkelingen is de nadruk daar sterker op komen te liggen dan op een evaluatie van de situatie vóór de fusie. Wel trekken we lessen uit het in die periode gevoerde armoedebeleid waarmee de gemeente en haar partnerorganisaties in het bestrijden van armoede en schulden haar voordeel kan doen.

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek zijn 16 onderzoeksvragen opgesteld, gegroepeerd rond drie doelstellingen:

² CBS Statline Sociale Zekerheid, personen met uitkeringen, uitkeringsontvanger per regio (Delfzijl, Appingedam en Loppersum), 2007-2020.

³ Brief aan raad gemeente Eemsdelta: Beleidsplan schuldhulpverlening 2021-2025, 28 april 2021 (Z/20/021028/DOC-21172409).



Doelstelling 1

Inzicht krijgen in **de aard en omvang van armoede** in de gemeente Eemsdelta.

Bijbehorende onderzoeksvragen

1. Wat is de omvang van de armoedeproblematiek in Eemsdelta, op basis van welke indicatoren?
2. Welke bestaande indicatoren, waarmee de omvang van armoede gemeten wordt, acht de gemeente 'zinnig' voor het opstellen van armoedebeleid?
3. Heeft de gemeente de omvang van de doelgroep in kaart, zo niet, wie/welke groepen blijven (mogelijk) buiten beeld?
4. Welke rol spelen ontwikkelingen als sterk stijgende energieprijzen en inflatie en wat betekent dit voor de omvang van de armoede, de armoedeval, problematische schulden, et cetera?

Doelstelling 2

Inzicht krijgen in **het gemeentelijk beleid** met betrekking tot armoede en schuldhulpverlening.

Bijbehorende onderzoeksvragen

5. Hoe is het gemeentelijk beleid met betrekking tot armoede en schuldhulpverlening vormgegeven en wat zijn de doelstellingen?
6. (Hoe) is er invulling gegeven aan vroegsignalering en preventie?
7. Hoe verloopt het proces van beleidsvorming?
8. Wat zijn de door de raad vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders?
9. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd en hoe beoordeelt de raad deze informatiepositie?

Doelstelling 3

Inzicht krijgen in de **resultaten en risico's van het beleid**.

10. Wat zijn de resultaten van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid?
11. Wordt de doelgroep bereikt, wie blijven (mogelijk) buiten beeld?
12. Hoe toegankelijk zijn de regelingen voor inkomensondersteuning en schuldhulpverlening, en hoe houdt de gemeente hier zicht op?
13. Hoe doelmatig⁴ en doeltreffend⁵ zijn de inkomensondersteunende maatregelen en de schuldhulpverlening in de gemeente Eemsdelta?
14. (Hoe) wordt in het (aankomend) armoedebeleid invulling gegeven aan doelmatigheid en doeltreffendheid?
15. Wat zijn in de uitvoering de risico's op het verliezen van de menselijke maat in het spanningsveld tussen strikte regelgeving en proportionaliteit?
16. Welke rol speelt handhaving hierin?

1.2 Onderzoeksmethode

Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen is een onderzoeksmethode in vier onderdelen uitgevoerd: beleidsreconstructie; analyse bestaande data; interviews stakeholders; en interviews met de doelgroep.

⁴ Definitie van **doelmatigheid** in dit voorstel: de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening.

⁵ 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 een interview met de gemeentelijke opstellers van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid.

Literatuur- en documentstudie

Voor het reconstrueren van het beleid zijn alle beschikbare en relevante beleidsdocumenten bestudeerd. Dit zijn onder meer: het Beleidsplan schuldhulpverlening 2021-2024 van gemeenten Eemsdelta, Het Hogeland, Oldambt, Pekela en Veendam, de gemeentelijke begrotingen van 2021 en 2022, de jaarverslagen en managementrapportages van de VKB en jaarverslagen van organisaties in Eemsdelta die zich inzetten voor armoedebestrijding en/of hulp bieden bij schulden. Op basis van deze bronnen hebben we in kaart gebracht hoe het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid zijn vormgegeven, wat de doelgroepen zijn, en wat de beleidsdoelstellingen zijn.

Interview opsteller

Vervolgens is een interview afgenomen met één van de opstellers van het armoedebeleid. In het interview hebben we de opgestelde beleidsreconstructie voorgelegd en zijn we nader ingegaan op de beoogde doelen van het beleid: tot welk resultaat wil men komen met dit armoedebeleid, op welke (specifieke) doelgroep(en) is het gericht en waarom en waardoor zou deze aanpak een positief effect hebben; welke aannames liggen eraan ten grondslag?

Analyse bestaande data

In deze fase hebben we de aard en omvang van de doelgroep van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente Eemsdelta geïventariseerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van bestaande data, aangevuld met verzoeken om registratiegegevens van de gemeente en de kredietbank. Op basis van alle beschikbare gegevens is een beeld gevormd van de aard en omvang van deze groepen. Daarnaast is bekeken welke bestaande cijfers goede indicatoren kunnen zijn voor de omvang van armoede in de gemeente.

We maakten gebruik van data van het CBS over armoede en problematische schulden, aangevuld met gegevens van het dashboard 'Waar staat je gemeente', gemeentelijke evaluaties, gegevens van de Kredietbank, zoals jaarrapportages en managementrapportages en overige relevante jaarverslagen van maatschappelijke organisaties die armoede en schuldenproblematiek bestrijden.

Interviews betrokkenen

Als derde onderdeel zijn (groeps)interviews afgenomen met betrokkenen (beroepskrachten en vrijwilligers) die in hun werk te maken hebben met (beleid gericht op) personen of huishoudens die in armoede leven of in de schuldhulpverlening zitten. Hiermee is inzicht verkregen in de uitvoering van het beleid, de toegankelijkheid van gemeentelijke regelingen, het bereik van de schuldhulpverlening, de maatschappelijke impact en de knelpunten en risico's van de uitvoering.

Er zijn (groeps)interviews afgenomen met medewerkers van de gemeente, onder meer de beleidsadviseur die armoede- en schuldhulpverleningsbeleid in de portefeuille heeft, medewerkers en leidinggevenden van de Volkskredietbank (twee groepsgesprekken), acht medewerkers van door de gemeente gesubsidieerde maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met armoedebestrijding, onder meer Candanz Welzijn, Humanitas Eemsdelta,



Voedselbank Eemsdelta en Kledingbank Maxima Delfzijl. Daarnaast zijn twee gesprekken gevoerd met Stichting Steun je medemens en Schuldhulpmaatje.

De personen die we hebben gesproken, zijn professionals en vrijwilligers die werkzaam zijn bij maatschappelijke organisatie die inwoners helpen bij het regelen van hun zaken met de (lokale) overheid. Commerciële hulpverleners, familieleden of vrienden die de administratie voor een oudere regelen, zijn niet in het onderzoek betrokken. We hebben deze personen vragen gesteld in één-op-één gesprekken.

Tevens zijn de eerste resultaten besproken met de gemeenteraad en is een discussie gevoerd over de beleidskaders voor armoedebestrijding in Eemsdelta.

Gesprekken inwoners 'in armoede' en met schulden

Om deze doelgroep te kunnen spreken hebben we maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor armoedebestrijding en de Volkskredietbank gevraagd inwoners te kunnen spreken die 'in armoede' leven of schulden hebben.

Werving

Via de Volkskredietbank (VKB) is getracht in contact te komen met personen die in de schuldhulpverlening zitten. Consulents van de VKB hebben hun cliënten gevraagd of ze door de onderzoekers benaderd mochten worden voor deelname. De cliënten die toestemming hebben gegeven voor deelname aan het onderzoek en het verstrekken van contactgegevens aan de onderzoekers zijn door ons gebeld en is vervolgens een afspraak gemaakt voor een gesprek. In eerste instantie is geprobeerd de cliënten thuis te spreken, als zij dit niet wilden werd de mogelijkheid geboden om het gesprek telefonisch of op een neutrale plek te houden bijvoorbeeld bij de gemeente of de kredietbank.

Daarnaast hebben we maatschappelijke organisaties gevraagd of zij ons in contact wilden brengen met personen die in armoede leven of financiële schulden hebben. We zijn aanwezig onder meer uitgenodigd voor het inloopspreekuur van Cadanz Welzijn om personen uit de doelgroep ter plekke te benaderen.

Verder heeft de Voedselbank Eemsdelta op ons verzoek een email gestuurd naar al hun klanten met een oproep voor deelname aan dit onderzoek. Klanten kregen de mogelijkheid om hun e-mailadres of telefoonnummer achter te laten op een voor dit doel opgezet platform. In totaal hebben 32 personen dit gedaan.

Interviews

Van de zes personen die via de VKB hadden aangegeven mee te willen doen aan het onderzoek hebben we uiteindelijk vijf personen bereikt. Verder is een familielid met een zelfstandig huishouden van één van de respondenten gesproken die ook cliënt van de VKB bleek te zijn. Tijdens het inloopspreekuur van Cadanz Welzijn hebben we twee personen gesproken. Met deze personen hebben we contact gezocht. Bij de Voedselbank Eemsdelta hebben uiteindelijk 22 personen meegewerkt aan het onderzoek. De meesten van hen hebben we telefonisch gesproken (18), bij vier respondenten zijn we thuis geweest omdat ze de voorkeur gaven aan een fysieke afspraak.

In de in totaal 30 interviews hebben we onder meer gevraagd naar omvang van de schulden, de oorzaken van de ontstane schulden en hoe cliënten (uiteindelijk) toegang tot de hulp hebben gevonden. Tevens hebben we gevraagd of de schuldensituatie (deels)



voorkomen had kunnen worden wanneer zij eerder hulp hadden gezocht, en welke benadering de gemeente hiervoor had kunnen gebruiken.

Achtergrondkenmerken

In totaal hebben dertig bewoners van de gemeente Eemsdelta aan het onderzoek deelgenomen, twintig vrouwen en tien mannen. De leeftijd van de respondenten varieert van 23 tot 68 jaar. Van de respondenten is ongeveer een derde alleenstaand ouder (11 bewoners), een derde alleenstaand (10 bewoners), vormen vijf respondenten met een partner en kinderen een gezin, wonen twee respondenten samen met hun partner en is van twee respondenten onbekend wat hun huidige huishoudenssamenstelling is.

Van de dertig personen heeft ongeveer een kwart (zeven bewoners) geen opleiding afgemaakt of alleen de basisschool (tabel 4.1). Zes hebben de LTS of Huishoudschool afgerond en drie het VMBO. Verder hebben elf respondenten een mbo-opleiding afgerond, twee HBO en van één respondent is de opleiding niet bekend.

Ongeveer de helft van de respondenten (14 bewoners) is cliënt bij de VKB. Daarnaast zeggen twee respondenten bij de VKB te zijn geweest, maar is bij één na een conflict het traject voortijdig beëindigd en heeft de ander na een kennismakingsgesprek afgezien van de dienstverlening van de VKB.

De 32 personen vormen een dwarsdoorsnede van de doelgroep van het armoede en schuldhulpverleningsbeleid. Bij het werven van deze personen is niet gestreefd naar representativiteit. De informatie uit de gesprekken is gebruikt om een beeld te schetsen van de uitvoering van het armoede en schuldhulpverleningsbeleid.

Tabel 4.1 Opleidingsniveau van respondenten

| Opleiding | Aantallen |
|---------------------|-----------|
| Geen/ basisschool | 7 |
| LTS/ Huishoudschool | 6 |
| VMBO | 3 |
| MBO | 11 |
| HBO | 2 |
| Onbekend | 1 |
| Totaal | 30 |

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 armoede- en schuldenproblematiek in Eemsdelta. 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 Eemsdelta 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. ARMOEDE- EN SCHULDHULPVERLENINGSBELEID

In dit hoofdstuk beschrijven we het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Eemsdelta. In paragraaf 2.1 en 2.2 beschrijven we de landelijke kaders van respectievelijk het schuldhulpverleningsbeleid en het armoedebeleid, waar moeten gemeenten op grond van landelijke wetgeving invulling aan geven? Vervolgens gaan we in paragraaf 2.3 in op deze invulling door de gemeente Eemsdelta. Hiervoor benutten we zowel informatie uit beleidsdocumenten als uit interviews.

Wettelijk kader

De Participatiewet vormt het wettelijke kader voor de inkomensondersteunende voorzieningen, ofwel maatregelen om armoede te voorkomen. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT) vormen het wettelijke kader voor de schuldhulpverlening. Recente wijzigingen in de Wgs zijn vastgelegd in een nieuw Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs). Beide beleidsterreinen raken aan complexe sociale problematiek, die raakvlakken heeft met het gemeentelijk beleid op het gebied van inkomensondersteuning, zorg, welzijn en onderwijsachterstanden. Armoede uit zich onder meer in (zeer) beperkte financiële middelen, sociale uitsluiting, gezondheidsproblematiek en beperkte toegang tot onderwijs. Armoede is meestal niet het gevolg van eigen schuld maar vaak van een opeenstapeling van factoren en gebeurtenissen. Door schaamte en mogelijk ook onwetendheid krijgen personen die in armoede leven niet altijd de hulp en ondersteuning die zij nodig hebben en waarop zij ook recht hebben. Het is wel mogelijk voor meer begrip en (h)erkenning te zorgen, zodat de drempel om hulp te vragen wordt verlaagd.

2.1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

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.⁶

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.⁷

⁶ Bron: website VNG.

⁷ Gedragscode schuldhulpverlening, NVVK, mei 2015.



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.

Schuldhulpverlening 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 schuldhulpverlening (Bgs). Verder is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing als voornoemde wetten geen grondslag bieden. Twee voornamelijk 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 schuldhulpverlening zien we dat er vier signalen kunnen worden gebruikt voor vroegsignalering. Het gaat om

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



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 wetwijziging 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 wetwijziging 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 experimenteerruimte, die de Wgs geeft (art 10, Wgs) 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 schuldhulpverlening. De verwachting is dat gemeenten meer inwoners met schulden beter en eerder bereiken.

Vroegsignalering ligt gevoelig omdat het om de privacy van bewoners 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 bewoners 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 schuldhulpverlening. Dat draagt eraan bij dat een schuldenbewind niet langer duurt dan noodzakelijk. Dat kan vervolgens bijdragen aan een vermindering van de kosten voor beschermingsbewind die door gemeenten uit de bijzondere bijstand worden betaald.

2.2 Armoedebeleid

De bestaande maatregelen tegen armoede vanuit de Rijksoverheid bestaan uit het helpen van mensen in de bijstand om een vaste baan te vinden en te behouden, en het aanvullen van inkomens met toeslagen zoals de zorgtoeslag, huurtoeslag en kinderopvangtoeslag. Doordat het recht op deze vergoedingen achteraf wordt vastgesteld komt het voor dat deze toeslagen een oorzaak zijn voor het ontstaan van schulden bij mensen. Door een toename van kortdurende arbeidscontracten en flexibele (nul-)uren contracten is het inschatten van



het jaarinkomen, en dus het recht hebben op de toeslagen, steeds lastiger in te schatten voor mensen.

Naast deze toeslagen bestaan er diverse mogelijkheden voor gezinnen met een laag inkomen om kinderen de kans te geven mee te doen in de samenleving, zoals ondersteuning voor leermiddelen of vervoerskosten naar school, deelname aan sport en cultuur, of het vieren van een verjaardag. Deze initiatieven zijn gebundeld in het samenwerkingsverband 'Samen voor alle kinderen' en worden (onder meer) gesubsidieerd door de landelijke overheid. Daarnaast ontvangen gemeenten sinds 1 januari 2017 extra middelen voor de bestrijding van armoede onder kinderen. Hiervoor is jaarlijks 85 miljoen euro voor gemeenten beschikbaar gesteld, dat verdeeld wordt op basis van CBS-cijfers over kinderarmoede. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is in 2018 onderzocht waaraan gemeenten deze gelden besteden.⁹ Uit dat onderzoek bleek dat een minderheid van de gemeenten de kinderen die in armoede leven volledig in beeld heeft, dit bleek voor 37% van de gemeenten te gelden. Een nog kleiner deel van de Nederlandse gemeenten, 17%, heeft de impact gemeten van hun beleid gericht op de bestrijding van armoede onder kinderen. Het is niet duidelijk hoeveel kinderen zijn bereikt met deze extra middelen. Wel is duidelijk dat 92% van de gemeenten de middelen (tenminste deels) heeft ingezet voor kinderarmoedebeleid. Verder toonde het onderzoek aan dat een deel van de middelen terecht is gekomen in de algemene middelen van gemeenten, of is doorgeschoven naar een volgend jaar.¹⁰

2.3 Gemeentelijk beleid Eemsdelta

De aanpak van armoede en schulden heeft in de gemeente Eemsdelta een hoge prioriteit. Het aantal uitkeringsgerechtigden is de afgelopen jaren gedaald¹¹, maar ten opzichte van Nederland hebben in Eemsdelta relatief veel inwoners een laag inkomen, zijn vaker laagopgeleid, hebben vaker geen startkwalificatie, zijn vaker laaggeletterd, hebben vaker een verminderd arbeidsvermogen, voelen zich vaker ongezond, hebben vaker schulden, ervaren vaker stress of zijn eenzamer.¹² Een potentieel aan inwoners staat hierdoor aan de kant en doet relatief vaker een beroep op de budgetten voor inkomen, participatie, jeugd, zorg en ondersteuning en armoedebeleid en schuldhulpverlening. Eemsdelta wil de ambitie 'Iedereen moet mee kunnen doen' waarmaken en inzetten op 'minder mensen in Eemsdelta met schulden'. Om dit te bereiken heeft Eemsdelta een (integraal) armoede- en minimabeleid, en inkomensondersteunende regelingen.

Armoedebeleid

Doel van het armoedebeleid van de voormalige gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum was dat alle burgers op een betekenisvolle manier kunnen meedoen aan de samenleving, dat ze voldoende voedsel en kleding hebben, een toereikende huisvesting en deel kunnen nemen aan sportieve, maatschappelijke en/of sociaal-culturele activiteiten.¹³

⁹ Bureau Bartels (2018). Eerste evaluatie van de bestuurlijke afspraken tussen SZW en VNG over kinderen in armoede.

¹⁰ Idem.

¹¹ CBS Statline Sociale Zekerheid, personen met uitkeringen, uitkeringsontvanger per regio (Delfzijl, Appingedam en Loppersum), 2007-2020.

¹² Brief aan raad gemeente Eemsdelta: Beleidsplan schuldhulpverlening 2021-2025, 28 april 2021 (Z/20/021028/DOC-21172409).

¹³ Gemeente Delfzijl (2015). Armoedebeleid & uitvoering, 2015-2020; Gemeente Loppersum (2015). Armoedebeleid & uitvoering, 2015-2020



Goed armoedebelief begint bij het voorkomen van problemen. Preventie van schulden (ook al bij kinderen) en het snel signaleren als het misgaat is van groot belang. In het armoedebelief wordt aangesloten op wat mensen zelf kunnen. Daarnaast wil het armoedebelief maatwerk leveren; coaching en ondersteuning waar dat nodig is. Verder wordt getracht te verbinden; de bij armoedebestrijding betrokken organisaties en instellingen trekken gezamenlijk op en stemmen hun werkzaamheden op elkaar af.

In de nota Armoedebelief & uitvoering 2015 – 2020 zijn de volgende doelen benoemd:

1. Armoedebelief is verbonden met andere beleidsterreinen:
Integraal armoedebelief betekent dat armoedebestrijding en maatschappelijke participatie expliciet zijn opgenomen in het beleid van onder meer welzijn, jeugd, onderwijs, sport, gezondheidsbeleid en cultuurbeleid.
2. Maatregelen zijn gericht op participatie; armoedebelief zet mensen in beweging:
Het doel van het armoedebelief is om mensen mee te laten doen. Elke vorm van (inkomens)ondersteuning moet een activerend karakter hebben.
3. Uitgaan van versterking van eigen kracht:
Armoedebelief moet erop gericht zijn dat mensen zelf hun leven weer in de hand nemen, dus zelf ook bijdragen aan de oplossing van hun probleem.
4. Voorkomen is beter dan genezen:
Werk is de beste vorm van armoedebestrijding dus koppeling met het re-integratiebeleid is belangrijk.
5. Een vangnet alleen waar dat nodig is:
Gemeentelijk minimabeleid is het vangnet. Hierin is inkomensondersteuning opgenomen gericht op specifieke groepen (onder meer kinderen) en specifieke kosten (noodzakelijke kosten en kosten voor participatie).
6. Samenwerking met particuliere initiatieven:
Door samen te werken met deze initiatieven wil de gemeente burgers zo goed mogelijk van dienst zijn en ondersteunen waar nodig.

Een actuele beleidsnota armoedebelief of concreet uitvoeringsplan is volgens de ambtelijke organisatie in voorbereiding.

Inkomensondersteunende regelingen

De gemeente Eemsdelta kent verschillende inkomensondersteunende regelingen:

- Bijzondere Bijstand;
- Individuele inkomenstoelag;
- Collectieve zorgverzekering;
- Kansen voor uw kind;
- Participatieregeling;
- Compensatie meerkosten WMO;
- Individuele studietoelag;
- Kwijtschelding OZB.

De website van de gemeente bevat informatie over de regelingen, wie ervoor in aanmerking komen en hoe die kunnen worden aangevraagd. Een aantal van deze pagina's linkt door naar externe partijen, zoals de pagina Berekenuwrecht.nl van NIBUD en Stimulanz. Inwoners kunnen hiermee berekenen of zij recht hebben op landelijke regelingen als kinderbijslag, huurtoelag, zorgtoelag, kinderopvangtoelag en alle heffingskortingen. Verder is er een digitale checklist van het Noordelijk Belastingkantoor



voor de kwijtscheldingsregeling. Overigens zijn de pagina's van de website niet altijd actueel en verwijzen soms nog door naar de websites van de oude gemeentes.

Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2024

Na de fusie van de drie gemeenten zijn diverse nieuwe beleidskaders opgesteld voor de nieuwe gemeente Eemsdelta, onder meer voor de schuldhulpverlening. In het beleidsplan 'Schuldhulpverlening 2021-2024', dat in samenwerking met de gemeenten Het Hogeland, Oldambt, Pekela en Veendam is opgesteld, zijn diverse doelstellingen opgenomen.¹⁴ Voor wat betreft schuldhulpverlening is het doel 'vroegtijdig hulp en ondersteuning te bieden bij betalingsachterstanden en life-events'. Door actief mensen te ondersteunen dient te worden voorkomen dat schulden oplopen en problematisch worden. De schuldhulpverlening in Eemsdelta wordt uitgevoerd door de Volkskredietbank (VKB) Oost-Groningen. DE VKB is een gemeenschappelijke regeling (GR) waaraan de gemeenten Eemsdelta, Het Hogeland, Oldambt, Pekela en Veendam. De wettelijke bevoegdheden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de Wgs zijn overgedragen aan de VKB. Het beleidsplan schuldhulpverlening 2021-2024 is tot stand gekomen in een samenwerking tussen de VKB en de vijf aan de GR deelnemende gemeenten. In het beleidsplan is het landelijke kader, dat volgt uit de Wgs, uitgewerkt.

In het beleidsplan staat dat de toegang tot schuldhulpverlening openstaat voor iedere bewoner van Eemsdelta 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.'

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).

¹⁴ Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2024; Gemeenten: Eemsdelta, Het Hogeland, Oldambt, Pekela en Veendam (januari 2021).



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:** een investering in integrale schuldhulpverlening voorkomt hoge maatschappelijke kosten zoals de kosten voor huisuitzetting, herhuisvesting, maatschappelijke opvang, extra beroep op bijstand en afsluiting energie.

Doelgroepen

Naast de algemene toegang voor alle bewoners 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 hebben vaak geen werk en kunnen 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 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 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 zes 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.

Ondernemers wijken qua doelgroep af van de doelgroep particulieren. Ze kloppen nog later aan voor hulp, ze weten vaak niet welke mogelijkheden er zijn om hulp te krijgen en gaan zich daar- op pas (te) laat oriënteren. Ze blijven tegen beter weten in geloven in betere tijden of schamen zich. De drempel om hulp te zoeken is nog hoger. Ze proberen problemen te verbergen voor klanten en crediteuren uit angst voor nog meer problemen. Ondernemers weten ook vaak niet dat de gemeente hen kan helpen. Schuldhulpverlening aan ondernemers kan worden uitgevoerd door daarvoor door de gemeente aangewezen partijen.

3. Gezinnen met kinderen

In de provincie Groningen groeit bijna 10% van de kinderen op in armoede, dit is meer dan het landelijk gemiddelde van 7%. In het beleidsplan wordt aandacht besteed aan generationele armoedeproblematiek: uit onderzoek blijkt dat niet de regio waar een kind opgroeit, maar het gezin vooral verklarend is voor het herhalende patroon van armoede en het leven van een bijstandsuitkering. De levensloop van grootouder, ouders en kinderen laten mechanismen zien als werken in plaats van leren, kinderen geen besef van geld bijbrengen en een sterke woonplaatsbinding. Dit kan leiden tot het bovengenoemde herhalende patroon van armoede van generatie op generatie.

In het beleidsplan staan de volgende ambities geformuleerd 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.

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 Eemsdelta 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.¹⁵ 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.¹⁶

¹⁵ <https://www.nibud.nl/dossiers/jongeren-en-hun-geld/>

¹⁶ <https://www.nibud.nl/onderzoeksrapporten/nibud-mbo-onderzoek-2021/>



De ambities voor jongeren in het beleidsplan zijn:

- 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.

De VKB zag meer jongvolwassenen tot 27 jaar binnenkomen, hoewel het totale aantal relatief beperkt is tot 5% van de klanten. Onder deze groep lijkt sprake 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). Ook lijkt er sprake van groepsdruk die leidt tot uitgaven als een telefoon, horloge, of merkkleding. Deze groep zou met preventie en voorlichting bereikt kunnen worden, meent de gemeente.

Vroegsignalering

Vroegsignalering van schulden is het in een zo vroeg mogelijk stadium, door gebruik te maken van daadwerkelijke signalen van betalingsachterstanden, in beeld krijgen van mensen met financiële problemen, om vervolgens vroegtijdige hulpverlening mogelijk te maken. Door het eerder opsporen van beginnende schulden, kunnen problematische schulden worden voorkomen is hierbij de gedachte. Problemen bij inwoners kunnen bij de gemeente al in een vroeg stadium bekend zijn, doordat het bijvoorbeeld gaat om gemelde betalingsachterstanden of een verzoek om (bijzondere) bijstand.

Op grond van het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening zijn vier signalen aangewezen die het College mag ontvangen om uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden. Voorheen was er geen goede wettelijke grondslag voor vroegsignalering. Met dit besluit is aan deze eis vanuit de privacywetgeving voldaan. Het gaat om signalen over betalingsachterstanden van woninghuur, drinkwater, zorgverzekering, en gas- en elektra.

Vroegsignalering in Eemsdelta

In 2019 is in Appingedam, Delfzijl en Loppersum een start gemaakt met vroegsignalering in de vorm van de pilot 'financiële dienstverlening'. Door corona heeft dit in 2020 enige tijd stilgelegen, zo staat vermeld in het jaarverslag van de VKB. Uit de interviews blijkt dat in de loop van 2021 weer is gestart met het actief benaderen van inwoners met een betalingsachterstand. In de gemeente Eemsdelta is een team met zes professionals belast met de uitvoering van vroegsignalering.

Over de voortzetting vermeldt het jaarplan: vroegsignalering wordt in Eemsdelta nader vormgegeven conform de wettelijke eisen samen met partners, en een integrale vervlechting in het sociaal domein middels een 'geldloket'. Hiermee wordt een structureel vervolg gegeven aan de pilot met de uitvoering van de nieuwe wettelijke taak van vroegsignalering van schulden.¹⁷ Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente Eemsdelta vroegsignalering als een belangrijk hulpmiddel ziet. Met vroegsignalering kan erger worden voorkomen. Inwoners met schulden zullen zich niet snel zelf melden, door schaamte maar ook doordat ze lang vasthouden aan het gevoel dat het nog wel goed kan

¹⁷ Voorstel Gemeenteraad dd. 26 mei 2021. Jaarrekening 2020 en ontwerpbegroting 2022 van de GR VKB



komen. Door deze groep in een vroegtijdig stadium te bereiken en het probleem bij de naam te noemen, kan het inzicht (besef) ontstaan dat het eigenlijk al niet meer gaat, maar tegelijk dat er hulp mogelijk is. Een deel van deze inwoners maakt niet altijd gebruik van de gemeentelijke regelingen en voorzieningen waarvoor zij wel in aanmerking komen, soms al jarenlang.

Het goed organiseren van vroegsignalering en tijdig aanbieden van hulp is echter geen sinecure. Gemeenten moeten deze wettelijke taak uitvoeren met bestaande middelen, en er wordt om een investering in preventie gevraagd waarvan de baten op korte termijn niet direct zichtbaar zijn. Een deel van de inwoners zal bovendien zelf in staat zijn de betalingsachterstand weg te werken, maar ook die worden benaderd. De schaarse middelen worden hier dus enerzijds 'te breed' ingezet, terwijl anderzijds problemen kunnen worden 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 € 1,65 oplevert.

Streefcijfers schuldhulpverlening

Ten aanzien van preventie van schulden is in het beleidsplan het volgende streefcijfer opgenomen:

1. Bij inwoners waarbij vroegsignalering is ingezet, is de gemiddelde schuldhoogte lager dan € 40.000,-;
2. Bij inwoners waarbij vroegsignalering is ingezet, is het gemiddelde aantal schuldeisers minder dan 14.

Ten aanzien van duurzame resultaten is het streefcijfer:

1. Het gemiddelde herhalingspercentage bedraagt in 2021-2025 ten hoogste 4,4%.
Streefcijfer ten aanzien van bevorderen participatie:
1. Het percentage inwoners met schulden dat binnen de schuldhulpverlening een oplossing voor de schulden krijgt aangeboden bedraagt jaarlijks minimaal 80%;
2. Het percentage crisissituaties dat wordt afgewend, bedraagt jaarlijks minimaal 80%.

Streefcijfer ten aanzien van het voorkomen van maatschappelijke kosten:

1. De verhouding tussen de kosten en de baten van schuldhulpverlening is in de periode 2021- 2024 minimaal 1,5 (iedere euro die in schuldhulpverlening wordt geïnvesteerd, levert minstens € 1,50 aan kostenbesparing op).

Berekening maatschappelijke kosten/baten schuldhulpverlening

Landelijk onderzoek van het Nibud heeft aangetoond dat het niet oplossen van een schuldensituatie de maatschappij zo'n € 100.000 kost.¹⁸ Maatschappelijke kosten zijn kosten die voor rekening komen van de maatschappij als geheel, bijvoorbeeld de kosten van maatschappelijk werk, extra investeringen voor veiligheid, maar ook afname van het bruto nationaal product omdat mensen niet werken, maar gebruik maken van een uitkering. Uit onderzoek blijkt dat het aanpakken van de schulden ertoe leidt dat hoge maatschappelijke kosten worden voorkomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kosten voor huisuitzetting, herhuisvesting, maatschappelijke opvang, extra beroep op bijstand en afsluiting energie. Op basis van dit onderzoek is een rekentool ontwikkeld, waarmee gemeenten de kosten/batenverhouding van schuldhulpverlening zelf kunnen berekenen. Op basis van deze rekentool is het streefcijfer van de gemeente Eemsdelta bepaald.

¹⁸ Aarts, L., K. Douma, R. Frierson, C. Schrijvershof & M. Schut (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics BV.



3. OMVANG ARMOEDE- EN SCHULDENPROBLEMATIEK

Om een beeld te krijgen van (verborgen) armoede in de gemeente Eemsdelta is het belangrijk om eerst in kaart te brengen welke doelgroepen in beeld zijn. Mensen die een verhoogd risico lopen op armoede zijn mensen met een langdurig laag inkomen en mensen met problematische schulden. We spreken van problematische schulden als niet binnen drie jaar alle openstaande vorderingen betaald kunnen worden. Niet iedereen met problematische schulden heeft een laag inkomen en vice versa: niet iedereen met een laag inkomen heeft schulden. Beide groepen zullen we apart bespreken.

Uit onderzoek naar verborgen armoede blijkt dat jongeren en kinderen, ouderen, werkenden en zelfstandigen door gemeenten vaak minder goed worden bereikt voor hulp en (financiële) ondersteuning. De risico's op verborgen armoede blijken het grootst in wijken met relatief veel huishoudens met een laag inkomen, omdat het bereik van inkomensondersteunende maatregelen er relatief laag is.¹⁹ Door in kaart te brengen wat de kenmerken zijn van de risicogroepen met problematische schulden en na te gaan in hoeverre deze categorieën bij de Volkskredietbank voor hulp hebben aangeklopt, kunnen we een globale inschatting maken van het deel van de bevolking dat wel problematische schulden heeft maar niet bij de kredietbank bekend is en daarmee dus tot de verborgen armoede kan worden gerekend.

We maken in dit hoofdstuk een cijfermatige vergelijking tussen de armoede- en schuldenproblematiek in de gemeente versus landelijke cijfers. Voor het geven van een indicatie van de omvang en de achtergrondkenmerken maken we gebruik van openbare bronnen. Indien de gegevens het toelaten maken we in de analyses onderscheid naar leeftijd, opleidingsniveau, status op de arbeidsmarkt en verblijfsstatus; om zo de aard van de problematiek beter te kunnen duiden. De doelgroepen van het armoedebeleid en van het schuldhulpverleningsbeleid (statushouders, ondernemers/zzp'ers, gezinnen met kinderen, jongvolwassenen) trachten we hiermee zo goed mogelijk te kwantificeren. De omvang van huishoudens met schulden en een (langdurig) laag inkomen varieert per gemeente, in elke gemeente zijn echter huishoudens waar sprake is van armoede en van schulden. De omvang van deze groepen in de gemeente Eemsdelta beschrijven we in dit hoofdstuk.

3.1 Armoede

Onder armoede wordt het inkomen verstaan dat nodig is om te kunnen voorzien in de basisbehoeften c.q. minimale voorwaarden die nodig zijn om menswaardig te kunnen leven. Basisbehoeften zijn kleding, goed drinkwater, voldoende voedsel, goede huisvesting, goed onderwijs en goede gezondheidszorg. Bij een inkomen gelijk aan de armoedegrens gaat het inkomen geheel op aan deze noodzakelijke uitgaven. In Nederland hanteren we verschillende definities en bedragen (zie tekstkader).

¹⁹ Onderzoek door Ecorys (2020) naar verborgen armoede in de Hoeksche Waard.



Gebruikte definities

- het sociaal minimum is het minimale bedrag dat huishoudens nodig hebben om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. De overheid heeft hiervoor een normbedrag opgesteld, dat ieder half jaar wordt aanpast. Voor alleenstaanden is dit € 1.266,29, voor een stel € 1.756,10²⁰;
- het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) maakt gebruik van een basisbehoeftebudget voor de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken als voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan andere lastig te vermijden posten, zoals verzekeringen en persoonlijke verzorging, tellen zij mee. Het niet-veel-maar-toereikendbudget van het SCP is iets ruimer. Dat budget houdt ook rekening met de minimale kosten voor ontspanning en sociale participatie, zoals het lidmaatschap van een sport- of hobbyclub of een jaarlijkse korte vakantie. Deze uitgaven zijn niet strikt noodzakelijk, maar worden als wenselijk beschouwd. Het niet-veel-maar-toereikendbudget is daarmee nog steeds bescheiden. De meest recent berekende hoogte van deze budgetten voor huishoudens dateren van 2017. Die bedragen zijn niet meer goed te vergelijken met bovengenoemde actuelere bedragen voor sociaal minimum en armoedegrens.
- het CBS gebruikt de beleidsmatige inkomensgrens. Hiervan zijn meerdere varianten beschikbaar, waarbij het grensbedrag is vastgesteld op respectievelijk 101%, 110% en 120% van het beleidsmatig minimum. Het beleidsmatig minimum wordt door de politiek vastgesteld, de hoogte varieert van jaar tot jaar en is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. Met deze inkomensgrens kunnen ontwikkelingen van groepen met kans op armoede consistent in de tijd worden gemonitord. Voor een alleenstaande is de 110%-variant van de beleidsmatige inkomensgrens € 1.123 netto per maand, voor een alleenstaande ouder met een minderjarig kind € 1.235 en voor een stel met minderjarig kind € 1.023²¹;
- ten slotte het minimumloon: in de tweede helft van 2022 is het minimumloon € 1.756,20 bruto per maand voor werknemers van 21 jaar en ouder die fulltime werken²².

De armoededefinitie van het CBS heeft alleen betrekking op het inkomen van het huishouden. Armoede als gevolg van (hoge) vaste lasten – bijvoorbeeld aan energie of wonen – wordt hierin niet meegenomen. De lage-inkomensgrens staat voor een vast koopkrachtbedrag en wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de inflatie, waardoor wel rekening wordt gehouden met de stijging van het algemeen prijspeil. Sommige huishoudens hebben echter meer last van prijsstijgingen, omdat er tussen huishoudens verschillen zijn in de besteding van het geld. Zo worden huishoudens met een relatief hoge energierekening bijvoorbeeld meer geraakt door stijgende gasprijzen. Dergelijke verschillen worden niet meegenomen in de armoederaming door het CBS.

In dit rapport maken we gebruik van de 110%-variant van de beleidsmatige inkomensgrens. Naast het inkomen worden aanvullende indicatoren gebruikt om de kans op armoede te beschrijven. Het betreft onder meer de inkomstenbron, de samenstelling van het huishouden, type woning en herkomst van de hoofdkostwinner.

Inkomensbegrip¹

Voor het meten van het risico op armoede neemt het CBS het besteedbaar huishoudensinkomen als uitgangspunt. Dit omvat inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, en overdrachtsinkomen bestaande uit uitkeringen, pensioen en ontvangen partneralimentatie. Betaalde partneralimentatie en premies en belastingen op het inkomen zijn in mindering gebracht. Kinderalimentatie en ouderlijke bijdragen aan uitwonende kinderen zijn niet beschikbaar in de Inkomensstatistiek en kunnen derhalve door het CBS niet in het inkomensbegrip worden

²⁰ [Zie Bedragen Sociaal minimum \(Toeslagenwet\)](#)

²¹ [Zie Bedragen 110% beleidsmatige inkomensgrens 2020](#)

²² [Zie Bedragen minimumloon 2022](#)



opgenomen. De verplichte premie basiszorgverzekering is op het inkomen in mindering gebracht, de in verband hiermee verkregen zorgtoeslag is bij het inkomen opgeteld. De eventueel ontvangen huurtoeslag wordt niet meegeteld in het inkomen. Met deze berekeningswijze zou de besteedbare ruimte aan de onderkant van de inkomensverdeling optimaal vergelijkbaar zijn tussen de huishoudens en worden huishoudens die volledig afhankelijk zijn van de bijstand, ongeacht of ze nu wel of niet huurtoeslag ontvangen, per definitie tot de groep met een laag inkomen gerekend.

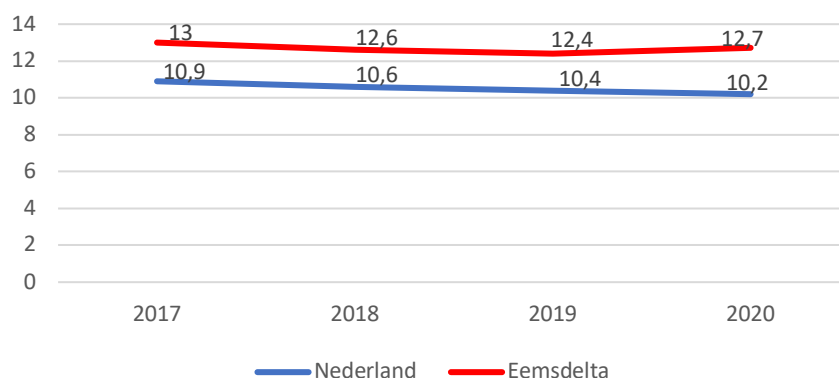
Landelijke omvang armoede

In 2020 had volgens het CBS 10,2% van de huishoudens (769.000) tenminste één jaar lang een inkomen lager dan 110% van het sociaal minimum. Het betrof 7,3% van alle Nederlanders (ongeveer 1,2 miljoen personen) en 7,9% van alle kinderen in Nederland (ongeveer 250.000 kinderen)²³. Daarnaast heeft ruwweg 20% (1,6 miljoen) van de acht miljoen huishoudens in Nederland risicovolle schulden, blijkt uit gegevens van Divosa.²⁴ Zij staan structureel rood bij de bank, hebben creditcard schulden en kunnen rekeningen niet altijd betalen. Van deze huishoudens ontvangt de overgrote meerderheid, namelijk 75% (1,2 miljoen huishoudens) geen schuldhelpverlening. Bij 7,6% (614.000) van de huishoudens zijn de geregistreerde schulden dermate groot dat door olopende betalingsachterstanden van een problematische situatie wordt gesproken. In ongeveer de helft van deze huishoudens is werk de belangrijkste inkomstenbron.²⁵

Armoede in de gemeente Eemsdelta

In de gemeente Eemsdelta ligt het percentage huishoudens met een inkomen onder de 110% van de lage-inkomensgrens in 2020 met 12,7% hoger dan gemiddeld in Nederland (10,2%; figuur 3.1). Bovendien is er in 2020 sprake van een lichte stijging, terwijl dit landelijk licht is gedaald. In 2020 gaat het om 2.700 huishoudens, waarvan 1.500 (56%) al vier jaar of langer met een laag inkomen te maken hebben. In de 2.700 huishoudens groeien 1.100 kinderen op, dit is 13,9% van alle kinderen in Eemsdelta. Landelijk is dit ongeveer 7%. In de huishoudens met een langdurig laag inkomen gaat het in Eemsdelta om 500 kinderen (7,5% van alle kinderen).

Figuur 3.1 Huishoudens met 110% van lage-inkomensgrens in Nederland en gemeente Eemsdelta, 2017 - 2020, in %



Bron: CBS-dashboard armoedescan

In de gemeente Eemsdelta is het percentage huishoudens dat in armoede leeft het hoogst in Appingedam (14%), gevolgd door Delfzijl (13%; figuur 3.2). In Loppersum is het percentage aanzienlijk lager (9%) en ligt het ook onder het landelijk gemiddelde. In

²³ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85066NED/table>

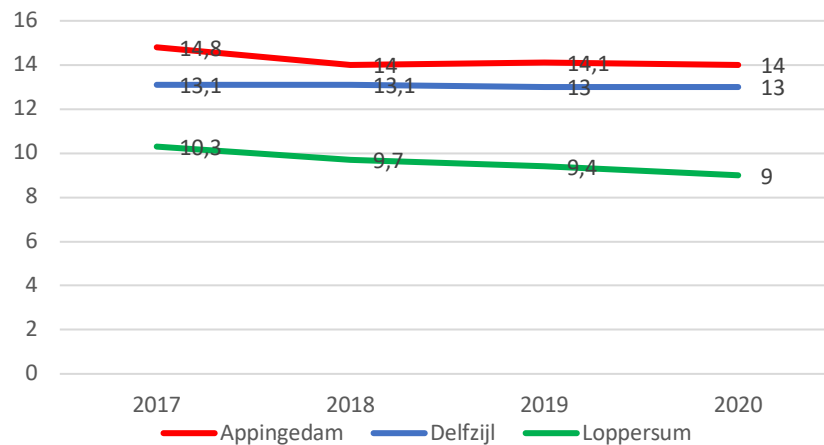
²⁴ <https://www.divosa.nl/armoede-en-schulden-nederland>

²⁵ Idem.



absolute aantallen wonen de meeste huishoudens in armoede in Delfzijl, ongeveer 1.500 (dit is 56% van alle huishoudens die in armoede leven in de gemeente Eemsdelta), in Appingedam zijn dit er 800 en in Loppersum 400.

Figuur 3.2 Huishoudens met 110% van lage-inkomensgrens in (voormalige gemeenten) Appingedam, Delfzijl en Loppersum, 2017 - 2020, in %



Bron: CBS-dashboard armoedescan

Bron van inkomsten

Een overgrote meerderheid (89%) van de huishoudens in armoede in Eemsdelta ontvangt een uitkering, en 11% heeft een inkomen uit werk. Meestal zijn dit werkenden in loondienst (7%), 4% is zelfstandige.

Wanneer er een uitkering is in een huishouden in armoede dan is dit meestal een bijstandsuitkering (48%). Verder heeft een drie tiende een pensioen en/of AOW (30%), 7% een arbeidsongeschiktheidsuitkering en 4% een werkloosheidsuitkering.

Samenstelling huishoudens

Van de huishoudens in armoede is in 2020 63% een alleenstaande. In 22% van deze huishoudens groeien kinderen op, vooral in een eenoudergezin (15%). De overige 15% zijn samenwonende of getrouwde stellen.

Leeftijden hoofdkostwinner

De hoofdkostwinner van de huishoudens in armoede is 37% van de huishoudenstussen de 45 en 65 jaar oud, 30% is ouder dan 65 jaar. Eveneens 30% is tussen de 25 en 45 jaar oud, een laag percentage is jonger dan 25 jaar (4%).

Herkomst hoofdkostwinner

De hoofdkostwinner van het huishouden is vaak van Nederlandse afkomst (70%), 11% is van Westerse afkomst en 19% heeft een niet-Westerse achtergrond.

Woning

Een ruime meerderheid heeft een huurwoning met huurtoeslag (81%). Ruim een tiende (11%) heeft een huurwoning zonder huurtoeslag, 4% heeft een eigen woning en van de overige 4% is de woonsituatie niet bekend.

Resumé: huishoudens in armoede



Huishoudens in armoede in de gemeente Eemsdelta (12,7% van het totaal aantal huishoudens) wonen met name in Delfzijl (56%), hebben relatief vaak kinderen (22%), hebben geen werk (89%), ontvangen met name een bijstandsuitkering (48%) of een pensioen (30%), zijn vaak alleenstaand (63%), ouder dan 45 jaar (67%), van Nederlandse afkomst (70%) en huren een woning (92%), vaak met huurtoeslag (81%).

Van alle huishoudens in de gemeente Eemsdelta leeft 12,7% in armoede. Het merendeel van deze huishoudens woont in Delfzijl (56%). De huishoudens in armoede hebben relatief – dus ten opzichte van het totaal aantal huishoudens in Eemsdelta - vaak kinderen. In totaal gaat het om 1.100 kinderen; 13,9% van de kinderen in Eemsdelta groeit op in armoede.

De personen die deze huishoudens vormen zijn vaak alleenstaand, boven de 45 jaar oud (67%), van Nederlandse afkomst (70%) en wonen in een huurwoning (92%), vaak met huurtoeslag (81%). Vaak hebben zij geen inkomen uit werk, dit geldt voor 89% van de huishoudens. Bijna de helft van hen ontvangt een bijstandsuitkering, 48%, en 30% ontvangt een pensioen (inclusief AOW).

3.2 Problematische schulden

In het kader van het actieplan Brede Schuldanaanpak 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 2021 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.

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.

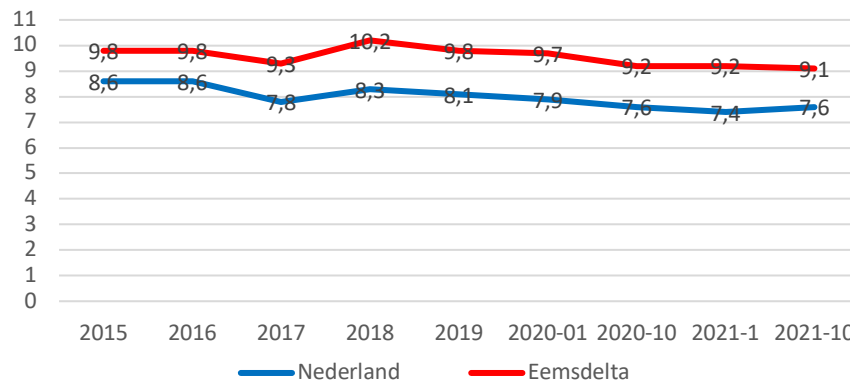
Schuldenproblematiek gemeente Eemsdelta

Figuur 3.1 beschrijft de ontwikkeling van huishoudens met geregistreerde problematische schulden over de periode 2015-2021 in Nederland en in de gemeente Eemsdelta. De ontwikkelingen in de gemeente volgt de dalende landelijke trend, wel ligt het percentage



met 9,1% in oktober 2021 fors hoger dan het landelijke gemiddelde (7,6%). Doordat in Eemsdelta het percentage huishoudens met problematische schulden ook in de coronaperiode is blijven dalen, terwijl dit landelijk licht is gestegen, is het verschil iets kleiner geworden.

Figuur 3.3 Huishoudens met geregistreerde problematische schulden in Nederland en Eemsdelta, 2015 - oktober 2021, in %

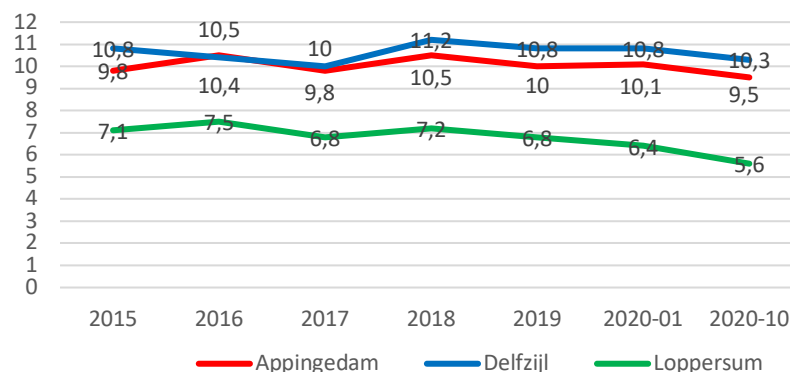


Bron: CBS Dashboard schuldenproblematiek in beeld

Wanneer we kijken naar de voormalige DAL-gemeenten dan beschikken we over cijfers tot oktober 2020. In oktober 2020 was het percentage huishoudens met problematische schulden het hoogste in Delfzijl (10,3%; figuur 3.4). Het verschil met Appingedam (9,5%) is relatief klein. In Loppersum ligt het percentage inwoners met problematische schulden aanzienlijk lager, ook lager dan het landelijk gemiddelde.

In de gemeente Eemsdelta hebben in oktober 2021 in totaal 1.940 huishoudens problematische schulden tegenover 1.980 in oktober 2020, terwijl het aantal inwoners in deze periode afnam van 45.785 in 2020 naar 45.587 in 2021. De verwachting is dat de spreiding van huishoudens met problematische schulden over de gemeente Eemsdelta in 2021 niet of nauwelijks is veranderd. Het inwoneraantal van de gemeente Eemsdelta daalde in de periode 2013-2022 licht.

Figuur 3.4 Huishoudens met geregistreerde problematische schulden in (voormalige) gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum, 2015 - oktober 2020, in %



Bron: CBS Dashboard schuldenproblematiek in beeld

Achtergrondkenmerken

Wat weten we van die 1.940 huishoudens met geregistreerde problematische schulden in oktober 2021? Wie zijn dat en wie vormen de risicogroepen? Wat kenmerkt problematische



schuldenaren? Zijn bepaalde life-events een voorbode van probleemschulden? Met welke kenmerken of problemen hangen problematische schulden samen?

Werkenden

Huishoudens met problematische schulden in Eemsdelta hebben in de helft (52%) van de gevallen een persoon met een baan van tenminste 12 uur. Zij blijken vooral werkzaam te zijn in de zakelijke dienstverlening (35%), in de landbouw en nijverheid (29%) en overheid en zorg (14%). Meestal zijn zij werknemer (80%), een minderheid werkt als zelfstandige (20%).

Niet-werkenden

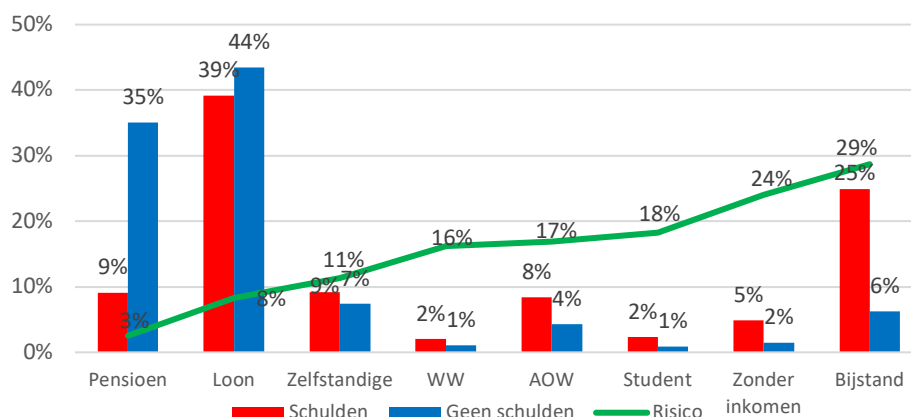
Van de niet-werkenden in de gemeente Eemsdelta die te maken hebben met geregistreerde problematische schulden zit bijna de helft (48%) in de bijstand, bijna een vijfde (18%) heeft een pensioen en 16% ontvangt een Arbeidsongeschiktheids- of Ziektewetuitkering. De overige personen zijn student of scholier (5%), ontvangen een werkloosheidsuitkering (4%) of hebben geen inkomen (10%). Inwoners zonder inkomen zijn personen zonder eigen inkomen of met uitsluitend inkomen uit vermogen, huursubsidie of huurtoeslag, of kinderbijslag. Hiervan zijn er in totaal ongeveer 400 in de gemeente Eemsdelta.

Risico op schulden naar inkomstenbron

Kijken we naar de inkomstenbron en het risico om problematische schulden te krijgen dan blijkt dat van alle bijstandsgerechtigden in Eemsdelta ruim een kwart (29%) van deze huishoudens te maken heeft met geregistreerde problematische schulden (figuur 3.2). Ook van de bewoners zonder inkomen heeft een relatief hoog percentage van 24% geregistreerde problematische schulden. Van de studenten en scholieren is dit 18%, van de AOW'ers 17% en van de WW'ers 16%. Deze bewoners lopen een bovengemiddeld risico op problematische schulden, het gemiddelde in Eemsdelta ligt immers op 9,1%. Onder huishoudens met een pensioen als inkomstenbron is het risico relatief laag (3%).

Van alle ongeveer 9.200 huishoudens in de gemeente Eemsdelta waarin tenminste één persoon in loondienst werkt, heeft 8% te maken met geregistreerde problematische schulden (zie groene lijn Risico, figuur 3.5). Onder de zelfstandigen (1.575 personen) ligt dit met 11% iets hoger. Kortom, alleen werknemers hebben in de gemeente Eemsdelta een lager dan gemiddeld risico (9,1%) op het krijgen van problematische schulden.

Figuur 3.5 Huishoudens met (n=1.940) en zonder geregistreerde problematische schulden (n=19.100) gemeente Eemsdelta en risico op schulden naar inkomstenbron in oktober 2021, in %



Bron: CBS Dashboard schuldenproblematiek in beeld



Besteedbaar inkomen en vermogen

Ruim een vijfde (21%) van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden heeft een laag besteedbaar inkomen (minder dan 15.000 euro op jaarbasis). Bijna drie vijfde (58%) heeft een besteedbaar inkomen van 15.000 tot 30.000 euro. De overige huishoudens met problematische schulden hebben een hoger besteedbaar inkomen (17%) of een onbekend inkomen (4%).

Naast een relatief laag inkomen, beschikken huishoudens met geregistreerde problematische schulden vaak niet over financieel vermogen. De meerderheid (63%) heeft een negatief vermogen. De overige huishoudens hebben een vermogen tot maximaal 1.000 euro (7%), en ruim een kwart (26%) heeft een vermogen van meer dan 1.000 euro, waarvan 9% meer dan 50.000 euro. 4% heeft een onbekend vermogen.

Risico op schulden naar inkomen en vermogen

Het risico om met problematische schulden te maken te krijgen is het hoogst onder huishoudens met een onbekend inkomen (29%), gevolgd door huishoudens met besteedbaar inkomen onder de 15.000 euro (27%). Van de huishoudens met een besteedbaar inkomen van 15-30 duizend euro is dit 10% en van de inkomens boven de 30.000 euro 4%.

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 31% geregistreerde problematische schulden, bij een vermogen tot 1.000 euro daalt dit naar 17%, daarna neemt het risico snel af naar 7% onder huishoudens met een vermogen van 1000 tot 10.000 euro, 3% bij 10 tot 50 duizend euro en 2% voor huishoudens met meer dan 50.000 euro vermogen. Bij huishoudens met een onbekend vermogen is het risico groot (29%).

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, migratieachtergrond, leeftijd en opleidingsniveau.

Kinderen

In meer dan de helft (55%) van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden zijn geen kinderen. In 45% van de huishoudens zijn wel kinderen, meestal één kind (21%), maar twee (15%) en drie of meer kinderen (9%) komt ook voor.

Kijken we naar alle huishoudens in de gemeente Eemsdelta dan is het risico op problematische schulden kleiner onder de huishoudens zonder kinderen (5%) en hoger onder huishoudens met kinderen (17%). Bij een groter aantal kinderen is het risico groter: onder de huishoudens met drie of meer kinderen heeft 22% geregistreerde problematische schulden.

Type huishouden

In de meeste huishoudens met problematische schulden groeien kinderen op (45%), waarvan een kwart (25%) van de huishoudens een paar met kinderen is en een vijfde (20%) een eenoudergezin. Daarnaast bestaat 37% uit een eenpersoonshuishouden en 17% van de huishoudens uit een paar zonder kinderen.



Het risico op problematische schulden is het grootst onder de eenoudergezinnen (23%); tegenover 5% voor een paar zonder kinderen. De risico's zijn gemiddeld voor een paar met kinderen (10%) en eenpersoonshuishoudens (9%).

Migratieachtergrond

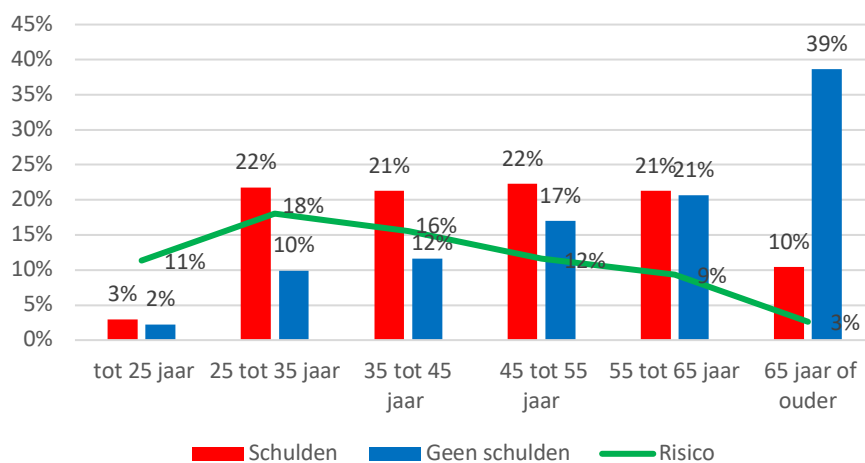
In de gemeente Eemsdelta is 69% van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden van Nederlandse afkomst, 20% heeft een niet-westerse en 12% een westerse achtergrond.

Het risico op problematische schulden is het grootst onder de huishoudens met een niet-westerse achtergrond (26%) en het laagst onder huishoudens van Nederlandse afkomst (7%). Onder de huishoudens met een westerse achtergrond is dit risico eveneens bovengemiddeld (14%).

Leeftijden

Uit figuur 3.6 blijkt dat in de gemeente Eemsdelta de leeftijd van de schuldenaar evenredig verdeeld is over de leeftijdscategorieën van 25 tot 65 jaar. Ruim een vijfde (21-22%) van de schuldenaren heeft een leeftijd die in de vier onderscheiden categorieën vallen. Een relatief klein deel van de schuldenaren is jonger dan 25 jaar of ouder dan 65 jaar (10%). Veel bewoners van Eemsdelta zijn ouder dan 65 jaar, onder de niet schuldenaren is dit verreweg de grootste groep (39%). Voor de risico's op problematische schulden betekent dit dat die het laagst zijn onder de 65+'ers (3%) en het hoogst onder de leeftijdscategorieën 25 tot 35 jaar (18%) en 35 tot 45 jaar (16%). Onder jongeren in de gemeente Eemsdelta is het risico met 11% gemiddeld.

Figuur 3.6 Huishoudens met en zonder geregistreerde problematische schulden gemeente Eemsdelta en risico op schulden naar leeftijd in oktober 2021



Bron: CBS Dashboard schuldenproblematiek in beeld

Opleidingsniveau

Van de huishoudens met geregistreerde problematische schulden behoort 41% tot de categorie laag opgeleid, 52% middelbaar opgeleid en 7% 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.



De risico's op schulden zijn iets hoger voor de huishoudens die behoren tot de laagopgeleiden (12%), tegenover 9% voor middelbaar opgeleiden en 3% voor hoogopgeleide bewoners van Eemsdelta.

Meest kwetsbare groepen

Er is voor wat betreft de achtergrondkenmerken van huishoudens met geregistreeerde problematische schulden 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 huishoudens in de gemeente Eemsdelta met geregistreeerde problematische schulden zijn middelbaar opgeleide (51%), werkende personen (52%) met een inkomen van 15 tot 30 duizend euro (58%), maar met een negatief financieel vermogen (63%). Vaak betreft het alleenstaanden (37%), voornamelijk van Nederlandse afkomst (69%) die tussen de 25 en 45 jaar oud (43%) zijn.

Kijken we naar de huishoudens die de grootste risico's lopen en het meest kwetsbaar zijn op het krijgen van problematische schulden dan ontstaat een iets ander beeld: bijstandsgerechtigd (29%), een onbekend (29%) of laag inkomen (onder de 15.000 euro; 27%), geen financieel vermogen (negatief vermogen; 31%), eenoudergezin (23%), drie of meer kinderen (22%), een niet-westerse migratieachtergrond (26%) en een leeftijd van 25 tot 45 jaar (16-18%).

3.3 Cliënten Volkskredietbank

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.²⁶

Aantal cliënten

In augustus 2022 heeft de Volkskredietbank 529 cliënten uit de gemeente Eemsdelta. Dit betreft 1,2% van de inwoners en 2,4% van de huishoudens. De instroom is de afgelopen jaren sterk afgenomen: van 113 in 2019, naar 99 in 2020 en 59 in 2021.

Achtergrondkenmerken

Van de Volkskredietbank hebben we actuele achtergrondgegevens ontvangen van de cliënten die wonen in de gemeente Eemsdelta. We hebben inzicht in leeftijd, huishoudsamenstelling, inkomen en nationaliteit. Door de cliënten van de Volkskredietbank te vergelijken met bewoners van de gemeente Eemsdelta die problematische schulden hebben, willen we nagaan of de bevolkingsgroepen met de grootste risico's op problematische schulden ook worden bereikt en door de Volkskredietbank worden geholpen.

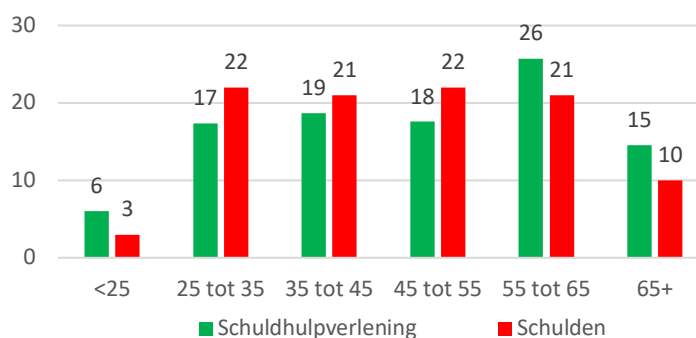
²⁶ Volkskredietbank Noord-Oost Groningen (2022). Jaarstukken 2021. VKB, Appingedam.



Leeftijd

Uit tabel 3.7 blijkt dat de leeftijdsverdeling van personen in de schuldhulpverlening sterk overeenkomt met die van de leeftijdsverdeling voor huishoudens met problematische schulden in de gemeente Eemsdelta. De leeftijdscategorie van 55 tot 65 jaar is onder de cliënten van de Volkskredietbank wat hoger (26%) dan onder de bewoners met problematische schulden (21%).

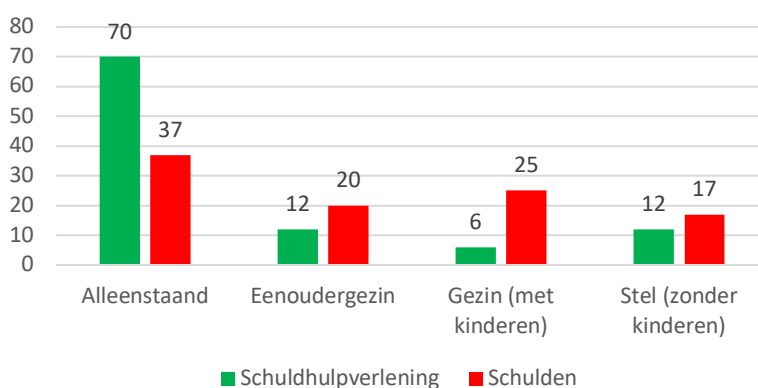
Figuur 3.7 Cliënten VKB en huishoudens (hoofdkostwinner) met geregistreerde problematische schulden gemeente Eemsdelta naar leeftijd, in %



Type huishouden

Verreweg de meeste huishoudens in de schuldhulpverlening bestaan uit alleenstaanden (70%). Dat is een aanzienlijk hoger percentage dan onder de huishoudens met problematische schulden waar dit 37% is. De percentages van de overige huishoudtypes onder de cliënten van de VKB is lager dan onder die van de huishoudens met problematische schulden. Dit betekent dat het bereik van de VKB relatief hoog is onder alleenstaanden met problematische schulden, maar relatief laag onder huishoudens met kinderen. Van de huishoudens onder cliënten is 12% eenoudergezin, terwijl dit onder de huishoudens met problematische schulden 20% is. Bij gezinnen met kinderen is dit verschil met 6% tegenover 25% nog groter.

Figuur 3.7 Cliënten VKB en huishoudens met geregistreerde problematische schulden gemeente Eemsdelta naar type huishouden, in %



Inkomstenbron

Meer dan de helft van de cliënten van de VKB heeft een uitkering (51%). Daarnaast heeft ruim een kwart inkomen in loon uit dienstverband (26%) en heeft 6% een pensioen. Van een relatief hoog percentage cliënten (17%) is geen inkomstenbron beschikbaar. In de registratie van de VKB is geen inkomstenbron ingevuld. Ondernemers/zzp'ers lijken te ontbreken, wellicht zitten zij in de categorie niet ingevulde inkomstenbron. We nemen aan dat de percentages voor de wel bekende inkomstenbron ongeveer correct zijn.



Woning

Een ruime meerderheid heeft een huurwoning (60%). Vermoedelijk ligt dat percentage hoger, van ruim een kwart is de woonsituatie niet bekend. 6% heeft een eigen woning, 2% woont nog of weer bij de ouders. Van de bewoners met problematische schulden woont 90% in een huurwoning. Ook hierbij geldt dat door het relatief hoge percentage cliënten waarvan de woonsituatie niet bekend is een vergelijking lastig maakt.

Nationaliteit

Een grote meerderheid heeft de Nederlandse nationaliteit (71%). Van de cliënten heeft 4% een niet-westerse nationaliteit. Van 14% van de cliënten is de nationaliteit niet beschikbaar. Verder blijkt 11% (58 personen) van de cliënten van de Volkskredietbank afkomstig te zijn uit Oekraïne.²⁷

Resumé: cliënten Volkskredietbank

Het profiel dat we van de cliënten van de Volkskredietbank hebben kunnen opstellen op basis van de verstrekte achtergrondkenmerken is vergeleken met bewoners in armoede en met problematische schulden minder scherp. Naast dat het slechts om een handvol kenmerken gaat, zijn in de registraties van de Volkskredietbank de kenmerken van personen of huishoudens niet altijd vastgelegd ('niet beschikbaar' of 'niet bekend').

3.4 Samenvattend

Van de huishoudens in de gemeente Eemsdelta leeft 12,7% (2.700 huishoudens) in armoede (tabel 3.1). Landelijk is dit 10,2%. Bij kinderen die in armoede opgroeien is dit verschil groter: 13,9% in Eemsdelta tegenover 7% in Nederland. Daarnaast heeft 9,1% (1.900) van de huishoudens in de gemeente Eemsdelta problematische schulden. In huishoudens met kinderen ligt dit hoger: van alle huishoudens in de gemeente Eemsdelta waarin kinderen opgroeien heeft 17% problematische schulden. In 2022 is 2,4% van de huishoudens in de gemeente Eemsdelta klant van de Volkskredietbank.

Er is een overlap tussen huishoudens in armoede en huishoudens met problematische schulden, maar we weten niet hoe groot die is. Verder zien we dat het risico op problematische schulden in sommige huishoudens groter is dan in andere. Dat geldt met name voor huishoudens met een bijstandsuitkering. Van alle huishoudens met een bijstandsuitkering in de gemeente Eemsdelta heeft 29% problematische schulden. In bijna de helft (45%) van de gezinnen met problematische schulden groeien kinderen op. Het risico op problematische schulden is voor gezinnen met kinderen bijna twee keer groter dan gemiddeld in Eemsdelta, voor eenoudergezinnen is dit zelfs 2,5 keer. Ook voor huishoudens met een niet-westerse achtergrond is het hebben van problematische schulden relatief groot (26%).

Bij de cliënten van de Volkskredietbank zien we deze meest kwetsbare groepen (huishoudens met een bijstandsuitkering, gezinnen met kinderen, personen met een niet-Westerse achtergrond) niet in deze verhoudingen terugkomen. Bij de schuldhulpverlening treffen we vooral alleenstaanden aan (70%), vaak met een uitkering (51%), relatief weinig huishoudens met kinderen (18%) en heeft volgens de clientregistratie van de

²⁷ De VKB heeft namens de gemeente Eemsdelta Oekraïners een bankpas verstrekt, waar geld op gestort wordt. Zij zitten niet bij de VKB vanwege schulden.



Volkskredietbank 4% een niet-westerse achtergrond. Omdat van 14% van de cliënten informatie over nationaliteit niet beschikbaar is, kan dit percentage hoger zijn.

Tabel 3.1 Overzicht omvang en kenmerken van armoede, problematische schulden, risico op schulden en cliënten Volkskredietbank

| Omvang en aard | Armoede | Problematische schulden | Risicogroepen | Schuldhelpverlening |
|-----------------|--|---|--|--|
| Omvang | 12,7% (2.700 huishoudens) | 9,1% (1.940 huishoudens) | 9,1% (1.940 huishoudens) | 2,4% (529 cliënten) |
| Kinderen | 13,9% (1.100 kinderen) | nb | 17%* | nb |
| Woongebied | Appingedam (14,0%; 800 huishoudens) Delfzijl (13,0%; 1.500 huishoudens) | Delfzijl (10,3%); Appingedam (9,5%); Loppersum (5,6%) | nb | nb |
| Inkomstenbron | Bijstandsuitkering (48%) Werk (11%) | 52% heeft werk 25% bijstandsuitkering | Bijstandsuitkering (29%; 3x hoger dan gemiddeld) | Uitkering (51%; Loon (26%) |
| Type huishouden | Alleenstaand (63%); Gezin met kinderen (22%) | Alleenstaand (37%); Gezin met kinderen (25%); Eenoudergezin (20%) | Eenoudergezin (23%; 2,5x hoger dan gemiddeld); Gezin met kinderen (17%; 2x hoger dan gemiddeld) | Alleenstaand (70%); Eenoudergezin (12%); Gezin met kinderen (6%) |
| Herkomst | Nederlandse achtergrond (70%) | Nederlandse achtergrond (69%) | Niet-westerse achtergrond (26%; 3x hoger dan gemiddeld) | Nederlandse (71%); Niet-westerse (4%) |
| Leeftijd | Met name ouder dan 45 jaar (67%) | Met name 25-45 jaar (43%) | Met name 25-45 jaar (16-18%; 2x hoger dan gemiddeld) | Met name 25-45 jaar (36%); 45+ (59%) |

* Uitgedrukt als percentage van het totale aantal huishoudens in de gemeente Eemsdelta dat kinderen heeft: 17% van de huishoudens met kinderen heeft problematische schulden, wat meer dan gemiddeld is (9,1%) en daarmee tot de risicogroepen behoort.



4. UITVOERING ARMOEDE EN SCHULDHULPVERLENINGSBELEID

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid. Hierbij maken we gebruik van beschikbare documenten en gesprekken die we hebben gevoerd met medewerkers van de gemeente, van maatschappelijke organisaties die armoede bestrijden en de Volkskredietbank.

Het armoedebeleid in Eemsdelta bestaat uit drie onderdelen: inkomensondersteuning, minimabeleid en schuldhulpverlening. Het beleid is geformuleerd in strategische en tactische beleidsplannen en is aangevuld met uitvoeringsregels. Het huidige beleid is nog gebaseerd op de beleidsplannen of kadernota's van de voormalige DAL-gemeenten. Gemeenten dienen om de vier jaar een nieuw beleidsplan op te stellen. De termijnen voor deze plannen zijn inmiddels verlopen, maar zo lang er geen nieuw beleid is, blijft dit beleid waar collegebesluiten aan ten grondslag liggen, geldig. Tussen de drie DAL-gemeenten deden zich wel enige verschillen in het armoedebeleid voor, maar de beleidskaders waren vergelijkbaar. In het armoedebeleid trokken de drie gemeenten al gezamenlijk op, voor de schuldhulpverlening maken ze gebruik van dezelfde kredietbank. Voor de nieuwe gemeente Eemsdelta is nog geen beleidsplan opgesteld, daar wordt nog aan gewerkt.

4.1 Inkomensondersteuning

Op gemeentelijk niveau bestaan de volgende ondersteunende maatregelen voor mensen met een laag inkomen:

- Bijzondere bijstand;
- Individuele inkomenstoelage;
- Collectieve zorgverzekering;
- Kansen voor uw kind;
- Participatieregeling;
- Compensatie meerkosten WMO;
- Individuele studietoelage;
- Kwijtschelding OZB.

Doelgroep

In de periode van 1 januari 2017 tot 1 januari 2022 is het aantal bijstandsgerechtigden in de DAL-gemeenten en daarna de gemeente Eemsdelta afgenomen van 1.660 tot 1.330 personen, een daling in vijf jaar van 18%. Het risico op armoede en schulden is veel groter dan alleen de personen die een bijstandsuitkering ontvangen. Om in aanmerking te komen voor het minimabeleid van de gemeenten wordt gekeken naar hoogte en draagkracht en niet naar het soort inkomen.

Regelingen bij laag inkomen²⁸

Voor inwoners met weinig inkomen heeft de gemeente verschillende regelingen die financieel kunnen helpen. Er zijn bijdragen in de kosten van abonnementen en lidmaatschappen, ziektekostenverzekering of voor aankoop van noodzakelijke spullen. Wie gebruik wil maken van een regeling kan daarvoor vaak een aanvraag indienen bij Sociaal

²⁸ <https://www.eemsdelta.nl/regelingen-bij-laag-inkomen>



Plein Eemsdelta (tabel 4.1). Het Sociaal Plein Eemsdelta is er voor inwoners die vragen hebben over onderwerpen als: gezondheid, ondersteuning, werk, inkomen, jeugd, gezin, school en meedoen. Samen wordt nagegaan op welke regelingen de inwoner recht heeft. En of er misschien andere regelingen zijn die kunnen helpen. De wijze van aanvragen is bij sommige regelingen anders. Dat geldt bijvoorbeeld voor de collectieve zorgverzekering (via zorgverzekerd.nl) en voor het Jeugdfonds Sport & Cultuur die inwoners niet zelf kunnen aanvragen maar verloopt via leerkracht van het kind, de buurtsportcoach, het sociaal wijkteam of de schuldhulpverlener.

Tabel 4.1 Regelingen voor lage inkomens op website gemeente Eemsdelta naar doelgroep, vorm van ondersteuning en aanvraagloket

| Regeling | Doelgroep | Ondersteuning | Aanvraag |
|------------------------------------|--|--|--|
| Individuele inkomens toeslag | 5 jaar een inkomen tot bijstandsnorm | Max. € 600, afhankelijk van woon- en leefsituatie | Bij Sociaal Plein Eemsdelta |
| Kans voor uw kind | Gezinnen met laag inkomen | 300 activiteiten, cursussen en waardebonnen | Bij Sociaal Plein Eemsdelta, ontvangt inlogcode voor bestelgoed webshop. |
| Jeugdfonds Sport & Cultuur | Gezinnen met weinig geld | Voor sportclub, muziek- of dansles, schilderen, theaterschool of een andere creatieve cursus | Bij leerkracht kind, buurtsportcoach, sociaal wijkteam of schuldhulpverlener |
| Participatieregeling | Volwassenen met inkomen lager dan 110% bijstandsnorm | Max. € 50 | Bij Sociaal Plein Eemsdelta |
| Collectieve zorgverzekering | Inkomen lager dan 130% bijstandsnorm | Zorgverzekering Menzis | Via de website gezondverzekerd.nl |
| Compensatieregeling meerkosten Wmo | Inkomen lager dan 130% bijstandsnorm of AOW-norm | Max € 200 | Bij Sociaal Plein Eemsdelta |

Gebruik minimaregelingen en voorzieningen

Voorzieningen en regelingen gericht op inkomensondersteuning kunnen worden aangevraagd bij Sociaal Plein Eemsdelta, bij Team Inkomen of bij derden. Werkplein Fivelingo, voor (aangepast) werk en dagbesteding in de gemeente Eemsdelta, voert in opdracht van de gemeente delen van het armoedebeleid uit. Onderdeel hiervan is onder andere bijzondere bijstand, individuele inkomens toeslag, participatieregeling, het Kindpakket (webshop) en de collectieve aanvullende zorgverzekering van Menzis.

Bij de meeste minimaregelingen is een toename van het gebruik te zien.²⁹ Daar zijn diverse redenen die in enkele gevallen samenhangen met wijzigingen in de (voorwaarden van de) regelingen. Meer algemeen is de trend dat meer mensen binnen de doelgroep te kampen hebben met schuldenproblematiek en dat een groot deel van het cliëntenbestand van Werkplein Fivelingo langer dan vijf jaar een uitkering heeft.³⁰

²⁹ Evaluatierapport Armoedebeleid 2015-2020 gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum (gemeente Eemsdelta (nog niet gepubliceerd).

³⁰ Idem.



Minimaregelingen

In 2020 hebben 2.201 klanten van Werkplein Fivelingo 3.919 aanvragen (in 2019: 3.914) ingediend voor een regeling uit het minimalebeleid.³¹ De meeste aanvragen zijn van klanten die vallen onder de Participatiewet (77%). Zij krijgen vanwege een arbeidsbeperking ondersteuning bij werk of inkomsten op basis van een Indicatie banenafspraken, een Advies indicatie beschut werk of een Wajong-uitkering.

Van de bijzondere bijstand wordt veel gebruikt gemaakt door inwoners (tabel 4.2). Wanneer een inwoner onverwachte hoge kosten heeft die niet van uitkering of loon kunnen worden betaald, kunnen zij een beroep doen op individuele bijzondere bijstand. Kosten voor bijvoorbeeld een babyuitzet, extra kosten voor een maaltijdvoorziening of voor bewindvoering komen, afhankelijk van inkomen en vermogen, in aanmerking voor bijzondere bijstand. Veel gebruikte voorzieningen zijn verder met name de Participatiebijdrage, de collectieve zorgverzekering (voor inkomens tot 130% van de bijstandsnorm) en het Kindpakket. Bij de voorzieningen waar veel gebruik van gemaakt is de doelgroep die er recht op heeft vaak ook groter. Het gebruik van bijvoorbeeld een individuele inkomensvoorslag ligt aanzienlijk lager maar om daarvan gebruik te kunnen maken dient iemand ook tenminste vijf jaar een inkomen op bijstandsniveau te hebben. Omdat de groep inwoners die recht heeft op een minimaregeling per regeling verschilt is het exacte bereik lastig te bepalen. In totaal heeft de gemeente Eemsdelta in 2019 bijna vier miljoen euro besteed aan minimaregelingen.

Tabel 4.2 Gebruik (aantal inwoners) minimaregelingen en uitgaven Werkplein Fivelingo gemeente Eemsdelta (2019)

| | Gebruik | Kosten |
|--|---------------------------------|--------------------|
| Bijzondere bijstand | 2.323 | € 1.785.116 |
| Bewindvoering | 588 | € 929.412 |
| Individuele Inkomensvoorslag | 735 | € 322.440 |
| Leenbijstand | 14 | € 8.807 |
| Collectieve Ziektekostenverzekering | 1.487 | € 129.495 |
| Regeling Uitstroom Bronheffing | 54 | € 28.594 |
| Kindpakket (Kansen voor kinderen) | 1.249 (6.773 verstrekkingen) | € 334.880 |
| Participatiebijdrage | 1.985 | € 115.750 |
| Kinderopvang ihkv Sociaal Medische Indicatie | 30 | € 201.395 |
| Computerregeling 55+ en kinderen | 7 | € 3.251 |
| Activiteiten De Inzet | 52 | € 119.801 |
| Totale uitgaven | | € 3.978.941 |

Bron: Evaluatierapport Armoedebeleid 2015-2020 gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum (gemeente Eemsdelta (nog niet gepubliceerd)).

Kansen voor uw Kind

Vanaf 2017 is elk jaar landelijk € 100 miljoen beschikbaar gesteld voor kinderen die in armoede leven, waarvan € 85 miljoen naar gemeenten is gegaan. De overige 15 miljoen is naar organisaties gegaan die armoede bestrijden, onder meer Stichting Leergeld (tien miljoen euro). Gemeenten zijn vrij in de besteding van dit bedrag. Voorbeelden van besteding zijn het financieren van schoolspullen, deelname aan sport, cultuur, of schoolreis, het volgen van bijlessen, de aanschaf van een fiets of laptop voor school.

³¹ Werkplein Fivelingo (2021). Jaarstukken 2020.



Tabel 2.1 Bijdrage vanuit het Rijk per voormalige DAL-gemeente aan Kansen voor kinderen, in euro's

| Kansen voor kinderen | Bijdrage vanuit het Rijk |
|----------------------|--------------------------|
| Appingedam | 71.787 |
| Delfzijl | 158.471 |
| Loppersum | 48.050 |
| Totaal | 278.308 |

Bron: Evaluatierapport Armoede & Schuldenbeleid 2015-2020 Gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum.

Voorzieningen

Over het gebruik van fondsen en particuliere voorzieningen in Eemsdelta die door de gemeente worden gesubsidieerd zijn de meest actuele gegevens eveneens beschikbaar over het jaar 2019 (tabel 4.3). Per voorziening is bekend hoeveel inwoners er gebruik van maken en met bedrag de gemeente dit financiert. Met name van Stichting Leergeld wordt veel gebruik gemaakt. Ook het administratiesprekuur, een samenwerkingsverband tussen SWD (Stichting Welzijn & Dienstverlening) en Humanitas Thuisadministratie, wordt druk bezocht en voorziet kennelijk in een behoefte. De vrijwilligers helpen bij administratie en financiën. Ook de voedsel- en kledingbank zijn veel bezochte voorzieningen. Het Jeugdcultuurfonds scoort relatief laag, evenals de Voedselbank Eemsdelta met 186 huishoudens. Het totale subsidiebedrag dat de gemeente Eemsdelta aan de voorzieningen besteed was in 2019 € 243.007.

Tabel 4.3 Gebruik (aantal inwoners) voorzieningen (fondsen en particuliere initiatieven) en kosten (verstrekke subsidies) voormalige gemeenten Delfzijl, Appingedam en Loppersum (2019)

| | Gebruik | Kosten |
|--------------------------------|----------------------|------------------|
| Jeugdsport | 238 | € 43.480 |
| Jeugdcultuurfonds | 62 | € 25.403 |
| Stichting Leergeld | 576 | € 53.900 |
| Voedselbank Eemsdelta | 442 (186 hh)* | € 31.040* |
| Intake Voedselbank | 204 (aanvragen) | € 28.500 |
| Stichting Uitvoer Noden (SUN) | 26 | € 8.435 |
| Kledingbank Maxima | 2.406 (bezoekers) | € 16.260 |
| Budgetmaatjes | 49 | € 25.589 |
| Administratiesprekuur | 421 | € 8.500 |
| Thuisadministratie (Humanitas) | 37 | € 3.000 |
| Totale uitgaven | | € 243.007 |

* Inclusief 18 bewoners (9 huishoudens) van Loppersum die gebruik maken van voedselbank Het Hogeland (€ 1.100 subsidie).

Bron: Evaluatierapport Armoedebeleid 2015-2020 gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum (gemeente Eemsdelta (nog niet gepubliceerd)).

Kwijtschelding

Huishoudens met een laag inkomen kunnen in aanmerking komen voor kwijtschelding van lokale heffingen. De grondslag voor het verlenen van kwijtschelding zit verankerd in de kwijtscheldingsverordeningen van de respectievelijke gemeente en de verschillende heffingsverordeningen. Kwijtschelding is mogelijk van de volgende heffingen:

- onroerendezaakbelasting
- rioolrecht
- afvalstoffenheffing

Kwijtschelding wordt verleend op basis van een inkomen tot 100% van de bijstandsnorm. Afhankelijk van een inkomens- en vermogenstoets schelden de gemeenten voor minima



de aanslag geheel of gedeeltelijk kwijt. De (voormalige) gemeente Appingedam heeft in 2020 € 270.000 kwijtgescholden, dat is € 4.000 meer dan begroot. In de gemeente Delfzijl ging het om € 548.000, € 23.000 meer dan begroot en in de gemeente Loppersum om € 34.000, € 4.000 meer dan begroot. In totaal is er in de gemeente Eemsdelta in 2020 voor een bedrag van € 852.000 aan lokale heffingen kwijtgescholden.

Niet-gebruik regelingen en voorzieningen

In 2019 hebben 1.517 inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen van Werkplein Fivelingo een vragenlijst toegestuurd gekregen over de bekendheid van regelingen en voorzieningen. Van de aangeschreven bijstandsgerechtigden hebben 344 (23%) de vragenlijst ingevuld.³² Een meerderheid van de respondenten (62%) geeft aan niet alle voorzieningen waar zij recht op hebben te kennen. De voorzieningen die de meesten wel kennen en waar zij recht op hebben zijn: bijzondere bijstand (36%), de participatiebijdrage (46%) en Kledingbank Maxima (49%). Verder is 37% van de respondenten van mening dat zij door gebruik te maken van een regeling of voorziening beter kunnen rondkomen met hun geld.

Redenen voor niet-gebruik blijken met name de onbekendheid met de regeling of voorziening (54%) en er geen recht op denken te hebben (38%). Volgens de respondenten dient er nog meer bekendheid te worden gegeven aan de regelingen en voorzieningen, bijvoorbeeld door middel van een nieuwsbrief, het digitaliseren van de regelingen, meer persoonlijke contacten en wegnemen van angst om iets aan te vragen omdat er misschien toch niet aan de regels wordt voldaan.

De maatschappelijke organisaties, zoals de Voedselbank, Jeugdfonds sport en cultuur, SWD (Stichting Welzijn & Dienstverlening), Werkplein Fivelingo en de VKB, zijn in het algemeen tevreden over het gebruik van hun voorziening, maar denken dat dit nog beter kan. Zij zijn van mening dat de samenwerking bij armoedebestrijding dient te worden versterkt. Het (gezamenlijke) bereik kan menen zij worden vergroot door meer voorlichting te geven en in de uitvoering in te zetten op een meer integrale aanpak van armoede, waarbij meer disciplines en beleidsvelden worden betrokken.

De omvang van het niet-gebruik van regelingen en voorzieningen weten we niet exact. Uit de aantallen inwoners die gebruik maken van regelingen en voorzieningen (zie tabellen 4.2 en 4.3), de mindere bekendheid ervan en de redenen die een deel van de doelgroep van uitkeringsgerechtigden moet voor het niet-gebruik kunnen we opmaken dat er sprake is van onderbenutting in de gemeente Eemsdelta. De bekendheid van sommige regelingen en voorzieningen blijkt relatief laag bij bijstandsgerechtigden die er recht op hebben. Dat geldt ook voor het gebruik. Ook elders zien we dat. De minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen merkte onlangs op dat tot 30% van regelingen en potjes voor arme mensen niet wordt gebruikt.³³ Het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen is breed: van huur- en zorgtoeslag tot bijzondere bijstand. Maar ook van andere voorzieningen die 'inkomensondersteunend' zijn, zoals de kwijtschelding van lokale belastingen, een kortingspas van de gemeente, een gemeentelijke collectieve zorgverzekering en de energietoeslag zou niet altijd gebruik worden gemaakt.

De Inspectie SZW maakt zich in haar rapport 'Niet-gebruik van de bijstand' zorgen over het aantal huishoudens dat recht heeft op bijstand, maar daarvan geen gebruik maakt.

³² Resultaten Vragenlijst Regelingen en voorzieningen, maart 2020.

³³ Minister Schouten in het NPO-radioprogramma *Geld of je leven* van 14 maart 2022.



Volgens de Inspectie SZW gaat dit om ruim een derde van het aantal huishoudens dat recht heeft op bijstand, en in de provincie Groningen zou het gaan om 29% van de huishoudens.³⁴ Gegevens op gemeentelijk niveau ontbreken. Niet-gebruik wordt volgens de Inspectie te weinig onderkend door gemeenten. De grootste groep 'niet-gebruikers' – twee op de drie – heeft een inkomen tussen de 20 en 100 procent van de bijstandsnorm. Deze mensen hebben recht op een gedeeltelijke uitkering die het inkomen aanvult tot die bijstandsnorm. Het niet-gebruik neemt toe zodra het inkomen richting bijstandsniveau opkruipt, zo blijkt verder uit cijfers van de Inspectie. Vooral zzp'ers en jongeren tot 27 jaar blijken minder snel een beroep te doen op de bijstand. Het niet-gebruik is ook groter onder thuiswonende meerjarige kinderen en mensen met een Europese migratieachtergrond.

Vernieuwd armoedebeleid

De gemeente werkt aan een nieuw armoedebeleid. Dit beleid is nog niet in de raad besproken. Hieronder gaan we in op de hoofdlijnen van dat nieuwe beleid. In Eemsdelta heeft het college de maatschappelijke opgaven geformuleerd en wordt er nieuw beleid voor ontwikkeld.

Doelen

Het armoedebeleid dient volgens de gemeente te worden herijkt. Door onder meer de dienstverlening te verbeteren wil het college het aantal kinderen in armoede terugdringen. Om dit te bereiken wil de gemeente onder meer naar een meer vraaggerichte ondersteuning voor huishoudens die in armoede leven. Het doel is het aantal kinderen in armoede te verlagen tot het landelijk gemiddelde. Dat is geen sinecure voor een gemeente als Eemsdelta, waar landelijk het aantal kinderen in armoede 1 op 13 is, ligt dit in Eemsdelta op ongeveer het dubbele, bijna 1 op 7 kinderen. Bij kinderen in armoede is het wat eenvoudiger dan bij schulden. Het terugdringen van problematische schulden is ook een doel, maar de gemeente is zich ervan bewust dat er minder zicht is op huishoudens met problematische schulden. Bij dergelijke schulden gaat het niet om een betalingsachterstand van energie, huur of hypotheek van één of twee maanden, maar om structurele betalingsproblemen. Medewerkers van de gemeente geven aan dat bij hen vaak niet bekend is of een persoon of een huishouden problematische schulden heeft. Die schulden hebben zij vaak bij meerdere instanties en marktpartijen, en voordat ze hulp zoeken of krijgen is de schuld vaak al tot tienduizenden euro's opgelopen. Een medewerker van de gemeente merkt op dat er landelijke initiatieven zijn waar personen met betalingsachterstanden terecht kunnen voor informatie, advies, bemiddeling en hulp bij het aanvragen van regelingen en voorzieningen. Bijvoorbeeld bij de Stichting NSR (Nederlandse Schuldhulprouwe) waar sinds december 2019 wordt ingezet op een Nederland zonder schuldzorgen of het PING(Persoonlijk in Geld)-loket waar mensen zich kunnen melden voor hulp bij toeslagen, kwijtschelding, brieven van de belastingdienst en aanvragen van uitkeringen. Bewoners van gemeenten die bij deze initiatieven zijn aangesloten kunnen van dit aanbod gebruik maken. De gemeente Eemsdelta maakt geen gebruik van deze aanbodgerichte initiatieven.

De gemeente Eemsdelta wil meer vraaggericht werken bij het verminderen van armoede en het voorkomen en aanpakken van schulden. De gemeente heeft voor het nieuwe armoedebeleid drie pijlers geformuleerd:

³⁴ Inspectie SZW (2021). Niet-gebruik van de bijstand. Ministerie van SZW, Den Haag.



1. Uitkomen met je inkomen

Huishoudens hogere uitgaven door de energiecrisis en sterke inflatie. Er zullen meer huishoudens niet uitkomen met hun inkomen en een beroep doen op inkomensondersteunende regelingen en andere vormen van ondersteuning. Naast budgetcoaches heeft de gemeente energiecoaches, en er is een breed pakket aan regelingen waar bewoners een beroep op kunnen doen. Beleidsmakers zijn van mening dat de mensen door de bomen het bos niet meer zien. Overall is een apart potje voor waarvan zij, mits zij aan de voorwaarden voldoen, gebruik kunnen maken. Bewoners zullen beter wegwijs gemaakt moeten worden tussen alle regelingen en ondersteunende voorzieningen die er beschikbaar zijn.

2. Zo vroeg mogelijk erbij zijn om erger te voorkomen (preventie)

De vroegsignalering die sinds 1 januari 2021 verplicht is, kan bij een meer vraaggerichte werkwijze speelt een rol spelen. Huishoudens met betalingsachterstanden kunnen in een vroegtijdig stadium, vaak nog voordat er sprake is van een opeenstapeling van betalingsachterstanden, worden gesignaleerd en kan er contact worden opgenomen om de financiële situatie van het huishouden te bespreken.

De gemeente wil voordat er schulden ontstaan in contact komen met huishoudens met betalingsachterstanden. Contact maken, financiële problemen inventariseren, ondersteuning bieden om de oorzaken oplossen en een plan opstellen voor de afbetaling van de schulden. Vroegsignalering kan hierbij helpen, maar ook in andere gemeenten is het krijgen van contact met bewoners een lastige opgave blijkt uit de resultaten van de landelijke monitor (zie tekstkader over Vroegsignalering). Voor het succesvol contact leggen met bewoners en het bieden van maatwerk bij het tegengaan van betalingsachterstanden wil de gemeente beter gebruik maken van de mogelijkheden van haar eigen dienstverlening, maar wil zij ook meer en intensiever samenwerken met maatschappelijke organisaties die zich richten op ondersteuning van bewoners met een laag inkomen.

Vroegsignalering

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>



3. Duurzaam oplossen

Er zijn duurzame maatregelen nodig om bewoners in armoede perspectief te bieden en structureel uit de armoede te halen. Niet alleen dienen huishoudens te worden bereikt en ondersteuning worden geboden waar nodig, maar er zal vooral ook nagegaan dienen te worden hoe zij structureel uit de armoede kunnen worden gehaald. Wat heeft een persoon nodig op het gebied van participatie, kinderopvang, (bij)scholing, schuldhulpverlening, et cetera. Het doel dient te zijn personen die in armoede leven te leiden naar een betere positie in de samenleving door belemmeringen die dat tegenaan zoveel mogelijk weg te nemen en hen zo meer kansen te bieden om uit de armoede te raken. Daar zal vaak maatwerk voor nodig zijn is de verwachting van de beleidsmaker.

Het bieden van goede nazorg wordt hierbij eveneens van belang geacht. In de praktijk is het volgens geïnterviewde medewerkers van de gemeente soms lastig te bepalen wanneer de dienstverlening precies dient te stoppen. Is dat wanneer de uitkering stopt, omdat een huishouden zelfstandig in een inkomen kan voorzien? Ondersteuning vindt op vrijwillige basis plaats. Wanneer iemand dat niet langer wil dan eindigt de ondersteuning. Het gedrag waardoor er in het verleden schulden zijn ontstaan is mogelijk niet veranderd. Met goede nazorg kan mogelijk worden voorkomen dat een huishouden weer in de financiële problemen komt.

4.2 Schuldhulpverlening

De uitvoering van de schuldhulpverlening door de gemeente is bij wet geregeld en daarom verplicht. De schuldhulpverlening wordt in de gemeente Eemsdelta onder meer uitgevoerd door de VKB. Naast de VKB zijn er door de gemeente gesubsidieerde organisaties bij betrokken die inwoners met schulden ondersteunen. Verder zijn er commerciële partijen zoals bewindvoerders en budgetbeheerders actief op dit terrein.

Evenals bij armoedebelid is ook bij de schuldhulpverlening de opgave voor de gemeente Eemsdelta relatief groot. De ruim 20.000 huishoudens in de gemeente hebben volgens de gemeente een gezamenlijke geregistreerde en niet-geregistreerde schuld van ongeveer 50 miljoen euro. Verder menen medewerkers van de gemeente dat ongeveer 10% van de huishoudens met schulden zich jaarlijks meldt of bij een bewindvoerder. Medewerkers van de VKB verwachten dat de huidige energiecrisis en inflatie tot meer schulden en meer aanmeldingen zal leiden. Daar zit altijd een vertraging in. Hoe groot die vertraging is, hangt mede af van de ernst en duur van de crisis. Bij de vorige crisis, de financiële crisis in 2008, was de instroom bij de VKB na ongeveer vijf jaar duidelijk merkbaar. Een traject van de VKB hebben een doorlooptijd tot wel vijf jaar. In 2018 waren de schulden als gevolg van de crisis opgelost.

De kosten voor de gemeente Eemsdelta bedroegen in 2021 € 1.122.414.³⁵ Er is € 476,410 aan schuldhulpverleningsproducten door de gemeente afgenomen. Daarnaast bedraagt de vaste bijdrage € 513.556. Het ontvangen bedrag aan btw-compensatie over 2020 bedroeg € 63.313. De gemeentelijke bijdrage aan het negatieve exploitatiesaldo is € 195.761. Dit is € 42.514 hoger dan begroot. In 2020 was het totaalbedrag voor de VKB € 1.073.880³⁶, een stijging van € 48.534 (4,5%).

³⁵ Vergadering gemeenteraad Eemsdelta, 29 juni 2022. Jaarstukken 2021 en de Ontwerpbegroting 2023 Volkskredietbank Noord-Oost Groningen

³⁶ Vergadering gemeenteraad Eemsdelta, 26 mei 2021. Jaarrekening 2020 en ontwerpbegroting 2022 van de GR VKB



Producten VKB

Het aantal huishoudens dat zich bij de VKB heeft gemeld voor 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 terug in een afname van de producten van de VKB. De afname ligt in 2021 lager dan verwacht wat volgens de VKB volledig wordt veroorzaakt door de coronacrisis. De afname is een gevolg van veel lagere intake door corona. De lagere afname van producten en diensten als gevolg van minder aanmeldingen en intakes heeft geresulteerd in lagere opbrengsten van de schuldhulpverlening. 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. De extra opbrengsten compenseren deels de lagere afname.

Tabel 4.4 Afname producten en diensten VKB door huishoudens in gemeente Eemsdelta, 2019-2021

| Kernpakket | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------------------------|------|------|------------------|
| Intake en diagnose | 198 | 180 | 125 ¹ |
| Adviesgesprekken | 33 | 16 | 6 |
| Coachingsgesprekken | 87 | 31 | 2 |
| Schuldregeling | 110 | 71 | 72 |
| Schuldbemiddeling | 81 | 44 | 51 |
| Wspn-verklaring | 39 | 23 | 16 |
| Financieel beheer | 12 | 12 | 12 |
| Budgetbeheer zwaar | 383 | 364 | 320 ² |
| Budgetbeheer middel | 9 | 15 | 7 ³ |
| Budgetbeheer licht | 5 | 7 | 22 ⁴ |
| Lening aanvraag zonder borg | 152 | 122 | 95 |

¹ Intake compleet FO (91) + Crisisintake complete FO (3) + PvA gesprek SHV (15) + Intake SR (16);

² Budgetbeheer; ³ Budgetbeheer beperkt; ⁴ Begeleid financieel beheer.

Doelstellingen beleidsplan als kader

Financiële problemen kunnen vergaande gevolgen hebben voor het dagelijks leven, zoals belemmering voor werk of sociale activiteiten. Financiële stress zou zelfs impact hebben op het functioneren van het brein. Volgens neurowetenschapper Erik Scherder (Vrije Universiteit) hebben 'juist de frontale netwerken die gericht zijn op plannen, organiseren en in de toekomst kijken, onder geldstress te lijden. Dat zijn nu net de netwerken die je nodig hebt om de juiste beslissingen te nemen wanneer je in geldnood komt. Ondertussen wordt de kans op impulsaankopen juist groter, want je vermogen om verleidingen te weerstaan neemt af. En omdat je zoveel stress hebt, ben je eerder geneigd jezelf te verwennen.'³⁷ Volgens gedragseconoom Sendhil Mullainathan en psycholoog Eldar Shafir zou door geldstress zelfs gevolgen hebben voor je IQ. Zij berekenden in hun boek Scarcity dat het brein gewoon minder goed werkt: het IQ zou zolang een persoon geldstress ervaart 12 punten lager liggen. Dat verklaart menen zij waarom mensen met geldzorgen 'juist domme dingen gaan doen, waardoor ze nog verder in de penarie belanden.'

Om de gevolgen van financiële zorgen te verminderen zijn de doelstellingen voor de integrale schuldhulpverlening gericht op: het voorkomen van schulden; het oplossen van schulden; duurzame resultaten; bevorderen van participatie; en voorkomen van maatschappelijke kosten. De behaalde resultaten zijn afhankelijk van allerlei factoren, onder meer de aard van de schuldenproblematiek, de opstelling of mogelijkheden van schuldenaren, de opstelling of mogelijkheden van crediteuren, de manier van werken en kwaliteit van andere hulpverleningsorganisaties op het gebied van herkenning van schuldproblemen en tijdige doorverwijzing. De ambities van de gemeenten Eemsdelta, Het

³⁷ NRC, 6 september 2022. Geldstress? Schaam je niet, en zoek vooral tijdig hulp.



Hogeland, Oldambt, Pekela en Veendam op het gebied van schuldhulpverlening zijn vertaald naar streefcijfers voor de dienstverlening van de VKB. De streefcijfers zijn beschikbaar voor het gehele verzorgingsgebied van de VKB, niet per gemeente.

Voorkomen van schulden

Bij het voorkomen van schulden zijn de streefcijfers voor vroegsignalering dat:

- de gemiddelde schuldhogte lager is dan € 40.000,-; en
- het gemiddelde aantal schuldeisers minder dan 14.

Het gemiddelde schuldbedrag van de klanten van de VKB is met ruim € 21.512 aanzienlijk lager dan dit streefbedrag en het gemiddeld aantal schuldeisers is 10,6.³⁸ Voor vroegsignalering, dat juist de kans op het ontstaan van grotere of nieuwe schulden dient te verkleinen, zouden de streefcijfers van de VKB wel wat ambitieuzer mogen zijn. Zelf stelt de VKB dat het resultaat over 2021 nog niet meetbaar is omdat de vroegsignalering bij de gemeente Eemsdelta nog niet voldoende was ingeregeld en er nog geen afspraken over de doorverwijzing naar de VKB waren gemaakt.

Ook andere organisatie besteden aandacht aan preventieve schuldhulpverlening. Medewerkers van Team Inkomen zijn bijvoorbeeld alert op signalen van (dreigende) schulden en spreken hun klanten aan op het tijdig doorgeven aan de Belastingdienst van wijzigingen in hun situatie die gevolgen kunnen hebben voor toeslagen en inkomensondersteunende regelingen. Ook zijn er budgetcoaches beschikbaar voor klanten die ondersteuning nodig hebben bij hun financiële administratie.

Duurzame resultaten

Als graadmeter voor de duurzaamheid van de resultaten van schuldhulpverlening is gekozen voor het herhalingspercentage. Dat percentage geeft weer hoeveel inwoners binnen drie jaar opnieuw gebruik maken van schuldhulpverlening nadat ze een eerder traject succesvol hebben afgerond. Hierbij wordt gekeken naar de afname van het product budgetbeheer, budgetcoaching en/of schuldregeling. 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.³⁹ Als gewenst resultaat is ervoor gekozen dat het herhalingspercentage niet uitkomt boven het laagste percentage uit dat onderzoek:

- het gemiddelde herhalingspercentage bedraagt in 2021-2025 ten hoogste 4,4%.

Het herhalingscijfer is in 2021 gemiddeld 3,3%. Dit is lager dan het streefcijfer. Het percentage is in vergelijking met voorgaande jaren (2020: 3,0%; 2019: 2,9%) wel licht gestegen.

Oplossen schulden en bevorderen participatie

Inwoners kunnen op andere terreinen weer sneller de draad oppakken als er iets aan hun schulden wordt gedaan. De financiële situatie vormt dan niet langer een belemmering voor een burger om actief deel te nemen aan de samenleving. Ook het afwenden van een crisissituatie bevordert de participatie. Hiermee wordt immers voorkomen dat de situatie voor de inwoner verder uit de hand loopt met grote maatschappelijke consequenties tot gevolg (bijvoorbeeld een huisuitzetting of afsluiting van energie). De streefcijfers zijn:

³⁸ VKB (2021). Marap 1e halfjaar 2021 (versie 2a.091121).

³⁹ Muijnck, J.A. de, C. Renken (2020). Passende nazorg en voorkomen van terugval in schulden. Breuer & IntraVal, Groningen.



- het percentage inwoners met schulden dat binnen de schuldhulpverlening een oplossing voor de schulden krijgt aangeboden bedraagt jaarlijks minimaal 80%;
- het percentage crisissituaties dat wordt afgewend, bedraagt jaarlijks minimaal 80%.

Beide streefcijfers zijn gehaald in 2021. Het percentage inwoners met een oplossing voor schulden is 83,5%. Het aantal afgewende crisissituaties 90,9%.

Voorkomen van maatschappelijke kosten

Uit onderzoek blijkt dat het aanpakken van de schulden ertoe leidt dat hoge maatschappelijke kosten worden voorkomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kosten voor huisuitzetting, herhuisvesting, maatschappelijke opvang, extra beroep op bijstand en afsluiting energie. Het niet oplossen van een schuldsituatie is kostbaar. Het Nibud heeft berekend dat de maatschappelijke kosten van een niet-opgeloste schuldsituatie ruim 100.000 euro bedragen. Er is ook een rekentool ontwikkeld waarmee de kosten-batenverhouding van schuldhulpverlening kan worden berekend. Iedere euro die in schuldhulpverlening wordt geïnvesteerd zou minstens € 1,50 aan maatschappelijke kostenbesparing opleveren. Omdat de berekening van het maatschappelijk rendement nog niet mogelijk is, is niet bekend of het streefcijfer van 50% aan uitgespaarde kosten is gehaald.

Bewindvoering

Daarnaast betaalt de gemeente jaarlijks ruim een miljoen euro aan bewindvoering. Dit bedrag neemt volgens de gemeente jaarlijks toe. Een sterke toename is te zien bij de cliënten met bewindvoering van 448 in 2017 naar 588 in 2019. Werkplein Fivelingo heeft op dit moment te maken met zo'n 120 verschillende bewindvoerders. De stijging van bewindvoering is het gevolg van het feit dat meer mensen binnen de doelgroep te kampen hebben met schuldenproblematiek.

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 Eemsdelta en komen ten laste van de Bijzonder Bijstand. Tot voor kort had de gemeente daar weinig over te zeggen, maar sinds de invoering van een nieuwe wet op 1 januari 2021 heeft de gemeente 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. Gemeenten kunnen zo hun regierol bij schuldhulpverlening beter vervullen.

Bij vrijwillige bewindvoering komen de kosten niet in aanmerking voor bijzondere bijstand. Er is een voorliggende voorziening, zoals budgetbegeleiding via de Volkskredietbank. Voor kosten van bewindvoering in kader van de Wsnp, geldt dat deze niet noodzakelijk zijn. Dus wordt op grond van voorliggende voorziening geen bijzondere bijstand verstrekt.

Voor personen die te maken hebben met schulden kan de bewindvoerder proberen om een betalingsregeling te treffen met de betreffende schuldeiser(s), als deze op korte termijn oplosbaar zijn. Bewindvoerders hebben daar al gauw een aantal maanden voor nodig. De



bewindvoerder kan intussen niet voorkomen dat schuldeisers de schulden verhogen met kostenverhogende maatregelen, bijvoorbeeld rentekosten, incasso- en/of deurwaarderskosten. 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.

Pilot 'Hub'

In 2022 is de gemeente een pilot gestart om op korte termijn 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 wordt al ingezet in de gemeenten Tilburg, Oosterhout, Nuenen, Son en Breugel en Venlo. De eerste resultaten zouden positief zijn.⁴⁰

De Hub genereert een rapport met daarin 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 Hub is de verwachting dat personen onder bewindvoering in een traject van zes maanden leren financieel zelfredzaam te zijn. De eerste trajecten starten in het najaar van 2022. Daarna volgt een evaluatie en zal een besluit worden genomen over continuering.

4.3 Fraudeonderzoek

In het handhavingsoverleg worden zes wekelijks de fraudegevallen besproken. Fraudegevallen komen binnen via tipmeldingen of door themacontroles. Alle fraudemeldingen worden volgens Werkplein Fivelingo onderzocht, er zou niets blijven liggen. Elk signaal wordt direct opgepakt en in het handhavingsoverleg besproken. Niet in elk onderzoek wordt fraude vastgesteld. Het oplossingspercentage is de afgelopen jaren gedaald. Het opgespoorde bedrag was in 2020 met € 199.666 - ondanks een wat lager opsporingspercentage van 59% - hoger dan in voorgaande jaren (tabel 4.5).

Na vaststelling van fraude volgt vaak een verlaging van de uitkering of zelfs een beëindiging. In 2019 zijn door onderbezetting van het team Handhaving in het laatste half jaar vertragingen opgetreden in het opstarten en afhandelen van onderzoeken. In 2020 is zijn de zaken die zijn vertraagd of blijven liggen alsnog opgepakt. Als gevolg van corona zijn er in dat jaar nagenoeg geen huisbezoeken afgelegd.

Tabel 4.5 Resultaten fraudeonderzoeken team Handhaving

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------|-----------|----------|---------------|
| Aantal fraudeonderzoeken | 64 | 24 | 38 |
| Aantal huisbezoeken | 52 | 50 | Nagenoeg geen |
| Oplossingspercentage | 80% | 67% | 59% |
| Opgespoord fraudebedrag | € 138.532 | € 91.653 | € 199.666 |

Bron: Jaarstukken Werkplein Fivelingo 2018, 2019 en 2020

⁴⁰ <https://www.schuldenlab.nl/nieuws/impact-methode-plinkr-hub>



5. ERVARINGEN VAN INWONERS

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van bewoners die in armoede leven of schuldhulpverlening ontvangen. Deze bewoners hebben we gevraagd naar hun ervaringen met het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid. Daarnaast hebben we gesproken met medewerkers van organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente Eemsdelta. Naast de gemeente en de VKB gaat het hierbij om maatschappelijke organisaties die zich richten op armoedebestrijding, zoals de Voedselbank Eemsdelta, de Kledingbank Maxima, Humanitas, Cadanz en Stichting Leergeld. Deze medewerkers hebben we eveneens gevraagd naar hun ervaringen met het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid.

De citaten in dit hoofdstuk zijn uitspraken van bewoners die in armoede leven of schuldhulpverlening ontvangen en van medewerkers van organisaties die armoede bestrijden. 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 armoede- en schuldhulpverleningsbeleid door de onderzoekers.

5.1 Omvang schulden

Een ruime meerderheid van de respondenten (24 personen) heeft schulden, ook van de respondenten die geen klant zijn bij de VKB. De hoogte van de schulden varieert van wat een respondent kleine schulden noemt zonder de exacte omvang te kunnen aangeven tot een schuld van bijna € 100.000.

Een derde van de respondenten (tien personen) met schulden zegt niet te weten hoe hoog deze schulden precies zijn. Vaak vinden zij het lastig om een schatting te geven van hun schulden. Bij sommige respondenten was het duidelijk dat zij liever niet over de omvang van hun schulden wilden spreken. Onduidelijk was of dit uit schaamte over de schulden zelf was of uit schaamte over hun gebrek aan inzicht in de omvang van hun schulden. Verder blijken enkele respondenten niet te weten hoe hoog hun schulden zijn, omdat de VKB nog bezig zou zijn die te inventariseren. Voordat zij een hulpverleningstraject krijgen aangeboden dient eerst een overzicht te worden verkregen van al hun schulden. Dit neemt volgens hen veel tijd in beslag. Enkele van de geïnterviewde personen zitten op het moment van interviewen in deze inventarisatiefase.

Gemiddeld blijken de veertien personen die de hoogte van hun schuld wel paraat hebben, een schuld van € 34.000 te hebben. Drie respondenten hebben een schuld van minder dan € 10.000; eveneens drie een schuld van € 10.000 tot € 20.000 en acht een schuld van meer dan € 20.000. De gemiddelde schuld onder de respondenten is hoger dan het gemiddelde van de cliënten van de VKB. Van alle cliënten van de VKB, inclusief die in Oldambt, Pekela en Veendam, is de gemiddelde schuld ruim € 21.000 bij tien schuldeisers.⁴¹ De personen die wij hebben spraken hebben derhalve relatief hoge schulden.

⁴¹ VKB (2021). Marap 1e halfjaar 2021 (versie 2a.091121).



Een deel van de respondenten met schulden geeft aan het overzicht over hun financiën kwijt te zijn. Zij zeggen dat de schulden bij hen voor veel stress zorgen. Een aantal merkt op blij te zijn dat de afbetaling van hun schulden en de betaling van hun vaste lasten geregeld worden door een bewindvoerder. Een ander die bij de kredietbank in budgetbeheer zit zegt daar *'heel blij'* mee te zijn. *'Ik kan nu rustig slapen en heb er geen stress van als ik een rekening van bijvoorbeeld de tandarts binnenkrijg.'*

Het grootste gedeelte van de respondenten ontvangt een vorm van ondersteuning bij het beheer van hun financiën. Ongeveer een kwart van hen (acht personen) heeft een bewindvoerder en eveneens acht zitten in budgetbeheer bij de VKB of een andere budgetbeheerder. Vijf respondenten zeggen in een Wsnp-traject te zitten, terwijl twee nog zeggen te wachten op een rechterlijke uitspraak om dit traject in te gaan. Verder ontvangen vijf respondenten geen ondersteuning bij het regelen en beheren van hun financiën, waarvan er twee wel schulden zeggen te hebben. In totaal waren er onder de 30 respondenten zes personen die aangaven geen schulden te hebben.

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.

Life-events

De exogene factoren die respondenten noemen zijn life-events die zij hebben meegemaakt voorafgaand aan de schulden die zij hebben gemaakt of hun verslechterde financiële situatie. Life-events die genoemd worden zijn echtscheidingen, langdurige ziekte, het verliezen van een baan, de toeslagenaffaire of een combinatie van deze factoren. Door deze life-events veranderde hun inkomen of hebben zij onverwachte kosten moeten maken waardoor zij in de schulden zijn beland.

Uit de gesprekken komt naar voren dat respondenten bij beginnende schulden vaak eerst hebben geprobeerd om de schulden per schuldeiser niet te hoog op te laten lopen. De ene maand wordt de ene schuldeiser betaald en de andere maand een andere. Vaak blijven de schulden zich opstapelen, komen er meer schulden bij en raken ze na verloop van tijd het overzicht kwijt of worden ze geconfronteerd met onverwachte uitgaven waardoor de betaling aan een schuldeiser niet meer lukt. Sommigen houden dit lang vol voordat zij hulp zoeken. Dit verloop van het betalen van een schuld door andere betalingsachterstanden tijdelijk te laten oplopen komt overeen met het beeld dat een medewerker van een maatschappelijke organisatie schetst over de cliënten van deze organisatie die schulden hebben. *'Het zijn vaak mensen die rekeningen laten liggen, dan denken ze ik betaal de volgende maand wel maar dan is de volgende er alweer, of een boete.'*

Verkeerde beslissingen

Slechts enkele respondenten geven aan dat 'verkeerde financiële beslissingen' de voornaamste oorzaak van hun huidige financiële situatie zijn. Deze beslissingen zijn bijvoorbeeld het online kopen van meubels die zij achteraf wilden betalen terwijl zij daar eigenlijk geen geld voor hadden. Maar ook het niet openmaken van rekeningen wordt genoemd. Achteraf beseffen zij dat dit gedrag niet verstandig was en hen verder in de financiële problemen heeft gebracht. Verder blijkt uit de gesprekken dat in enkele gevallen



verslaving een rol speelt. De verslaving zelf kostte veel geld, maar het zorgde er ook voor dat zij zichzelf niet meer in de hand hadden en aankopen deden die ze niet konden betalen.

Life events bij respondenten

Het grootste deel van de respondenten noemt een ingrijpende gebeurtenis (life event) als oorzaak van hun financiële situatie en/of schuld.

De meest genoemde oorzaken zitten in de relationele- en gezondheidssfeer. Zes respondenten kwamen door een scheiding of schulden die door hun ex-partner zou zijn gemaakt in de problemen. Vier respondenten noemden ziekte als voornaamste oorzaak van hun situatie. Ze werden bijvoorbeeld afgekeurd waardoor ze niet meer konden werken en een lager inkomen kregen. Twee respondenten noemen het verliezen van een baan als oorzaak. Daarnaast hebben we gesproken met twee gedupeerden van de toeslagenaffaire.

De overige gebeurtenissen verschillen sterk of betreffen een combinatie van factoren, maar hebben wel vaak te maken met een onverwacht inkomensverlies of onverwachte kosten. Een voorbeeld hiervan is een respondent die een onderneming was begonnen net voordat Covid-19 uitbrak. Door het niet kunnen overleggen van omzetgegevens over de voorgaande periode kwam hij niet in aanmerking voor financiële steun tijdens de lockdown, ging zijn onderneming failliet en bleef hij met schulden achter.

Een medewerker van een hulporganisatie geeft aan dat er meer ingezet kan worden op ondersteuning van mensen die ingrijpende gebeurtenissen meemaken. *'En misschien meer insteken op life events als ze gaan samenwonen, uit elkaar gaan, baan verliezen. Dan zie je ze nog niet maar dan hebben ze eigenlijk wel hulp nodig, en een klein zetje in de rug zodat het allemaal net makkelijker gaat.'*

Verkeerde beslissingen

Van de respondenten die aangeven dat de voornaamste redenen van hun schulden komt doordat zij zelf niet adequaat hebben gehandeld, noemen twee respondenten het niet openen van post en rekeningen. *'Mijn valkuil is het niet openmaken van enveloppen of het nou positief of negatief is. Dan was het eerst een bedrag van 13 euro en dan ineens 50 euro'*. Deze respondent opende haar post niet. Door olopende betalingsachterstanden werden rekeningen hoger dan ze in eerste instantie waren en raakte ze op een gegeven moment het overzicht kwijt. Volgens de respondent heeft ze nooit met geld leren omgaan. Haar moeder is ook door het niet open maken van rekeningen bij de VKB terechtgekomen, zegt ze.

Twee respondenten geven aan dat ze simpelweg hun rekeningen niet meer betaalden. Zo betaalde één respondent zijn energierekening niet en kwam daardoor in de problemen. *'Ik betaalde de energie niet, het is niet anders ik kan het niet meer terugdraaien'*.

Een andere respondent noemt ingrijpende gebeurtenissen in combinatie met verkeerde beslissingen als oorzaak van de schulden. *'Ik was depressief en had een wietverslaving omdat ik in een rouwproces zat. Daar ben ik heel lang in gebleven. Ik kwam de dagen niet meer door ik had geen dagbesteding, mijn dochter ging de hele dag naar school en ik woonde hier nog niet zo lang. En op een gegeven moment is mijn leven totaal uit de hand gelopen.'*

Ontbreken van financiële buffer

Een medewerker van een maatschappelijke organisatie is van mening dat veel van hun klanten in de financiële problemen komen doordat hun inkomen en uitgaven een balanceer act is die makkelijk uit balans kan raken. *'Mensen hebben inkomsten en uitgaven zodanig afgestemd, daar zit heel weinig ruimte in. Dus zodra er ook maar iets gebeurt dan is er direct een probleem. Dat is wat opvalt. Dat veel mensen zodanig zitten met hun uitgavenpatroon dat het allemaal net mooi kan. En er hoeft maar niks te gebeuren of het kan al niet meer'*. Ook wordt genoemd dat mensen vaak duur wonen en dat er twee inkomens nodig zijn om het huis te bekostigen. *'Als je koopt of huurt, voor beide partijen*



geldt dan bijna altijd dat je de hoofdprijs betaalt. En je kan het niet meer in je eentje af. Je bent afhankelijk van elkaar, als dat stopt heeft een van beide of beiden een probleem. Maar er ontstaan problemen.'

Door het ontbreken van een financiële buffer lopen respondenten een groter risico op problematische schulden. Door de vaak lage inkomsten is er een groter risico op problematische schulden. Respondenten hebben vaak hun volledige inkomen nodig om rond te komen, van een buffer opbouwen is geen sprake. Het ontbreken van een buffer zorgt ervoor dat onvoorziene kosten niet zo makkelijk opgevangen kunnen worden en zij bij tegenslagen, ook relatief kleine, al snel in de financiële problemen kunnen komen.

Economische ontwikkelingen

Respondenten geven in de zomer van 2022 eveneens aan het financieel vaak 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 sterk oplopende inflatie en de energiecrisis 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.

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.

Bijna alle respondenten merken op dat het lastiger is geworden om rond te komen doordat de prijzen zijn gestegen. *'Voor de inflatie ging het op zich prima, laat ik het zo zeggen, lukte het net. Nu, met de inflatie, is het wel een probleem'.* Veel mensen geven aan dat de dagelijkse boodschappen duurder zijn geworden en vertellen dat ze het zonder de voedselbank al helemaal niet zouden redden. *'Brood dat € 1 kostte kost nu € 1,40 of € 1,50. De pindaas die we altijd kochten was 80 cent nu € 1,60. Dat is verdubbeld, maar het weekgeld is hetzelfde gebleven. Dan kun je hoog of laag springen.'*

Energie- en brandstofprijzen

In de gesprekken worden de stijgende energie- en brandstofprijzen ook 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. *'Energie is van € 180 naar € 414 gegaan. Ik moet € 414 betalen en anders aan het eind van het jaar een enorme boete en anders word ik afgesloten. Kan dat gewoon niet betalen. Ik heb nu al in drie maanden voor tien maanden normaal betaald. Nu moet ik zeggen tegen de kinderen niet te lang douchen, niet langer dan vijf minuten. Want dat gebruikt het gas, hetzelfde als met koken, dat gebruikt gas. Ik pak af en toe een washandje om de dag en met koud water maak ik me dan schoon. Heb liever dat kinderen dan wel kunnen douchen.'*

Respondenten van wie binnenkort het energiecontract afloopt weten dat zij het niet langer kunnen betalen, maar weten vaak niet hoe ze dat moeten gaan oplossen. *'Ik heb een energiecontract tot oktober, dan een variabel contract, ik weet niet hoe dat straks moet.'* Respondenten zoeken naar oplossingen voor hun hoge energierekeningen omdat ze het niet meer kunnen betalen. Ook de maatschappelijke organisaties horen geluiden dat mensen naar oplossingen zoeken omdat ze het anders niet redden: *'Ik weet dus wel van mensen die een houtkachel of een pelletkachel kopen. Mensen doen bewust de verwarming uit en gaan met dikke kleding aan op de bank tv kijken om gas te besparen. Is niet alleen hier zo, in heel Nederland'.*

Enkele respondenten hebben een auto. Zij merken ook dat de brandstofprijzen veel hoger zijn geworden. Vooral langere afstanden, bijvoorbeeld naar het ziekenhuis in Groningen, zijn kostbaar. *'Even met auto naar Groningen heen en weer en parkeerkosten betalen bij het UMCG dan is € 30 zo weer op.'*

Ook zijn er respondenten die kosten maken omdat ze familieleden helpen. *'De auto heb ik nodig voor mijn moeder van 91. Ik ben mantelzorger voor haar en als ze ergens naar toe moet rijd ik haar. De auto is nodig maar is ook een grote kostenpost. Daarnaast heb je kleinkinderen, daar wil je ook een cadeautje voor kopen als ze jarig zijn maar dat moet je goed plannen van tevoren.'*

We hebben diverse medewerkers van maatschappelijke organisaties gesproken die zich grote zorgen maken over de sterke stijging van de energieprijzen. Zij horen veel geluiden van personen die problemen hebben of bang zijn die te krijgen. Onwetendheid speelt ook een rol. *'Personen zitten al bij budgetbeheer vrijwillig maar moesten nu ineens € 600 energie betalen. Dus de VKB zei zoveel geld hebben we niet van jullie, en vroegen van heb je die energietoeslag al aangevraagd? Dat doen ze niet uit zichzelf of weten dat dan niet'.* Vanuit het inkomen van respondenten betaalt de kredietbank de vaste lasten en de schulden. Er is vaak geen budget om grote stijgingen van de energiekosten op te vangen. Wanneer mensen in de schuldhulpverlening zitten mogen zij geen nieuwe schulden aangaan, maar door de enorme stijgingen zal dit mogelijk vaker voorkomen.

5.3 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

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. Ook uit gesprekken met de respondenten die wel ondersteuning hebben aangevraagd, blijkt dat zij het vaak een grote stap vonden 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. Organisatie hanteren verschillende voorwaarden waardoor het soms onduidelijk is voor respondenten of zij voor die vorm van ondersteuning in aanmerking komen. Zo wordt er door sommige organisaties gerekend met 110% van het sociaal minimum als voorwaarde. Niet iedereen weet om welke bedragen het hierbij per week of maand gaat. De Voedselbank daarentegen kijkt naar het besteedbare inkomen, nadat vaste lasten zoals huur, gas, licht, water, verzekeringen, enzovoort zijn betaald. Hierbij wordt uitgegaan van een besteedbaar inkomen dat mensen maandelijks overhouden voor voedsel, kleding en dergelijke. Wanneer het besteedbaar inkomen per huishouden onder deze normbedragen komt, dan komen zij in aanmerking voor een voedselpakket. De Voedselbank hanteert een maximum van € 250 per maand voor een alleenstaande en € 350 voor een echtpaar. Per gezinslid komt er € 100 bij.⁴²

Onbekendheid

Een aantal respondenten geeft aan dat regelingen niet voldoende zichtbaar zijn. Zij hebben het idee dat de gemeente Eemsdelta bewust bepaalde regelingen niet promoot omdat het de gemeente te veel geld zou kosten als iedereen die recht heeft op de regeling er ook gebruik van zou maken. *'We moesten zelf overal achteraan, ze laten niks weten. We hebben de peuterspeelzaal betaald omdat de gemeente niet duidelijk was dat we dat konden laten betalen door Kansen voor een kind. Kwamen er allemaal later pas achter, via een vriendin. Gemeente heeft helemaal niks gezegd. Als je dat niet weet of hoort dan vertellen ze helemaal niks want dat kost hun weer geld. Eemsdelta laat niks weten.'*

Terugbetalen

Volgens een geïnterviewde medewerker van een maatschappelijke organisatie zouden er onder de mensen die in armoede leven veel zijn die bepaalde toeslagen niet aanvragen. Zij zouden bang zijn dat ze het later terug moeten betalen als ze er toch geen recht op blijken te hebben. Volgens deze deskundige is deze angst door de toeslagenaffaire alleen maar groter geworden. *'Er zijn ook mensen die het per se niet willen aanvragen omdat ze bang zijn dat ze het terug moeten betalen. Omdat het toch niet goed gaat met de overheid, die kunnen het zelf niet eens goed regelen. (...) Of een boete krijgen zelfs nog.'*

Ook zijn er bepaalde kwijtscheldingen waar vaak geen gebruik van wordt gemaakt. *'Ook iets, de kwijtschelding van de gemeentelijke belasting dat betaal je via Noordelijk Belasting kantoor. Heel veel mensen vragen die kwijtschelding niet aan. Dat scheelt € 600 per jaar. Of ze hebben net iets te veel spaargeld, de norm is iets van € 1800-2000. Als je spaargeld hebt moet je toch belasting betalen. Ik was in een flatje, de vrouw die ik hielp kreeg geen*

⁴² <https://www.voedselbankeemsdelta.nl/pagina/criteria>



kwijtschelding want zij had net te veel spaargeld. Ze had dat voor als de koelkast kapotging en zo. Maar haar burens kregen het allemaal wel, dus ik zei ook dan moet u volgend jaar minder spaargeld hebben. Dat is heel krom.' Sinds de toeslagenaffaire horen medewerkers vaker dat mensen geen gebruik maken van toeslagen of kwijtschelding omdat ze bang zouden zijn dat zij hoge bedragen moeten terugbetalen. *'Daarvoor zeiden ze het ook al maar nu nog meer'.*

Ook bij de Voedselbank krijgen ze signalen dat mensen er geen gebruik van maken. Dan gaat het niet om terugbetalen maar omdat ze denken dat zij te hoge inkomsten hebben. *'De mensen kunnen sinds 1 januari zelf aanmelden daarvoor kon dat alleen via een hulpverlener. Staan ook de criteria bij dus je weet wat de kans is dat je geholpen wordt of dat er een gesprek gaat volgen. Als je niet aan criteria voldoet kan dat je alsnog geholpen wordt er is een menselijke maat, wordt gekeken naar individuele situatie. Verhalen ik ben afgewezen bij de voedselbank want ik heb een euro te veel verdiend, die kloppen niet. Dat is een fabel.'*

Laaggeletterdheid

Een andere reden die genoemd wordt door een medewerker is dat er in Eemsdelta veel mensen zijn die moeite hebben met lezen en schrijven en daardoor niet altijd op de hoogte zijn van de mogelijkheden die er zijn en niet de hulp aanvragen die ze nodig hebben. *'Geen kennis, schaamte en er is veel laaggeletterdheid, in Eemsdelta is dat 19%!'*

Angst

Verder krijgen medewerkers van hulporganisaties te horen dat ouders met kinderen die hulp nodig hebben niet om hulp durven te vragen. Er bestaat een angst dat wanneer ze om hulp vragen de problemen alleen maar zullen groter worden. Sommige mensen zouden vooral bang zijn hun kinderen kwijt te raken. *'En mensen zijn angstig. Wat als iemand 'Veilig thuis' belt en dat kinderen uit huis worden gehaald? Er zijn gewoon kinderen zonder normaal bed, het is echt zo erg, dat komen we regelmatig tegen. (...) Maar het kost heel veel moeite om dat uit mensen te krijgen. Maar mensen zijn gewoon angstig, vergeet niet de toeslagenaffaire. Er zijn zoveel kinderen uit huis geplaatst. Dat is gewoon de angst die mensen hebben, die cultuur is ontstaan. Een hele grote angst bij ouders.'*

Menselijke maat

De praktijk is echter weerbarstig blijkt uit de gesprekken die we hebben gevoerd in de gemeente Eemsdelta met bewoners en medewerkers van maatschappelijke organisaties. Een medewerker merkt op er binnen de gemeente niet wordt afgeweken van de regels die zij hanteren, waarbij de menselijke maat zou ontbreken. *'De gemeente regelt niks voor mensen met meer dan 110%. Het is natuurlijk te gek voor woorden dat je tegen je werkgever moet zeggen betaal me € 50 euro minder want dan kan ik naar de voedselbank. Tegenwoordig heeft de voedselbank wel een menselijke maat.'* Een andere respondent meent dat juist dat de persoonlijke omstandigheden niet worden meegewogen terwijl de regels dat wel zouden voorschrijven. *'Er wordt niet gekeken naar de persoonlijke situatie van mensen. Het vaste contract van mijn vriend heeft hij gekregen via de Wajong en hij verdient bijna hetzelfde. Maar als je Wajong hebt dan tellen die inkomsten maar voor 70% mee en zouden we overal recht op hebben.'*

Een moeder met twee kleine kinderen die veel zorg nodig hebben, waar ze vaak mee naar ziekenhuizen moet, klaagt over de in de gemeente Eemsdelta gehanteerde grens van 110% boven de armoedegrens. *'Alle extra's waar je recht op zou kunnen hebben die*



krijgen we niet omdat mijn partner net iets te veel verdient, doordat reiskosten bij z'n loon worden opgeteld. We worden daardoor overal voor uitgesloten. En de gemeente hanteert het laagst mogelijke. Krijgen geen kwijtschelding, geen energietoeslag. Voor kinderen heb je organisaties zoals Kans voor je kind maar ook daar verdienen we net te veel voor. Verdienen zo'n 115% en gemeente Eemsdelta rekent eigenlijk altijd 110%. Gelukkig mogen we wel bij de voedselbank komen. Voedselbank kijkt dus wel naar het complete plaatje, dat doet de gemeente niet. Die kijkt ook niet naar de gezinssamenstelling, gewoon je verdient zoveel dan moet je het zelf betalen.'

Ondersteuning bij aanvragen

Respondenten die hulp krijgen bij hun financiën zeggen vaak goed geholpen te zijn bij het aanvragen van bepaalde toeslagen door hun bewindvoerder of hulpverlener. Medewerkers van de verschillende maatschappelijke organisaties pleiten voor meer duidelijkheid over wanneer je recht hebt op bepaalde ondersteuning en waar je daarvoor terecht kan. Zij menen dat er dat er behoefte is aan een centraal aanvraagpunt waar mensen met hun hulpvraag terecht kunnen en waar inzichtelijk wordt gemaakt op welke regelingen zij recht hebben.

De screening bij maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor personen die in armoede leven is vaak veel werk en het is voor mensen een extra drempel om bij elke organisatie en aanvraag opnieuw hun verhaal te moeten vertellen. Dit wordt door meerdere respondenten als vervelend ervaren. Ook voor deze organisaties is dit een lastig punt. Aan de ene kant moet er om misbruik te voorkomen een grondige screening zijn maar aan de andere kant horen organisatie ook vaak van hun klanten dat ze het erg vervelend vinden dat ze elke keer weer moeten vertellen hoe hun situatie ontstaan is en hun financiële situatie moeten tonen.

Eén van de oplossingen hiervoor die meerdere organisaties aandragen is dat er een centraal loket komt bij de gemeente waar inwoners die ondersteuning 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. Volgens de deskundigen is het nu vaak nog te onduidelijk waar mensen in armoede recht op hebben, zelf hebben zij volgens de deskundigen vaak geen overzicht van de mogelijkheden die er zijn. Volgens deze experts zou een centraal loket ervoor kunnen zorgen dat bewoners van de gemeente Eemsdelta de weg naar ondersteunende maatregelen beter kunnen gaan vinden.

Een centraal loket kan volgens een respondenten ook worden vervangen door een website. Daar zijn al voorbeelden van.⁴³ *'Zou goed zijn om een website in te voeren zoals in het Westerkwartier. Een centrale plek en dat duidelijk is waar ze recht op hebben. Er is een DigiD, zouden toch mogelijk moeten maken om duidelijk te krijgen waar mensen recht op hebben. Rol voor de gemeente, dat zij duidelijk maken welke voorzieningen je recht op hebt. Zonder een wachttijd ook.'* Er zijn meer medewerkers van maatschappelijke organisaties die verwijzen naar de mogelijkheden en voordelen van een website waarop inkomensondersteunende regelingen inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Zij zien voordelen voor de gemeente, de organisaties die regelingen bieden en de personen die er gebruik van kunnen maken. *'Voorbeeld: als kinderen naar middelbare school gaan kunnen ze een QR-code krijgen en daarmee betalen, 250 Euro om gymspullen en schoolspullen te kopen. Maakt het veel makkelijker en minder arbeidsintensief ook op de achtergrond om*

⁴³ Bijvoorbeeld De Potjeswijzer in het Westerkwartier. Dit is een nieuw concept. De Potjeswijzer moet de komende jaren uitgroeien tot een vindplaats voor alle hulpaanbod voor minima in het Westerkwartier.



alles te moeten verantwoorden. Als je het veel makkelijker maakt zullen mensen er ook veel eerder gebruik van maken in plaats van een aanvraag moeten doen, zes weken wachten en alles wat aangevraagd wordt steeds met de billen bloot het verhaal vertellen. Mensen zijn er dan helemaal klaar mee. En als mensen dat zelf achter de pc kunnen doen en dat apparaat zegt dat je ervoor in aanmerking komt, je krijgt je QR-code en je kan je aanschaffingen doen dat zou de ideale situatie zijn.

Nadelen van toeslagen

De toeslagen en ondersteuning van de overheid, zoals zorgtoeslag en huurtoeslag komen op de rekeningen van personen zelf. Eén van de geïnterviewde deskundigen noemt dit als één van de mogelijke oorzaken van problematische schulden. *'Het krijgen van toeslagen gaat allemaal zo makkelijk. Je krijgt toeslag en achteraf wordt er gekeken of het terecht was. En dat gaat om duizenden euro's en als je mensen duizenden euro's geeft en je zegt aan eind van het jaar je hebt er geen recht op en moet € 10.000 terugbetalen is het toch logisch dat iedereen in de problemen komt. Dus het hele systeem moet je niet op die manier doen.'* Een ander heeft dezelfde mening: *'Ja, en dan heb je halverwege het jaar ermee te maken dat je werkloos raakt of juist meer verdient omdat je zo goed je best hebt gedaan. Hartstikke mooi, je gaat iets meer verdienen maar omdat je iets meer gaat verdienen heb je er vervolgens aan de andere kant geen recht meer op. Systeem van niks, dat zorgt voor problemen. Moeten glijdende schalen komen en niet resoluut strepen trekken. Dat vraagt om problemen. Iedereen krijgt zelf geld in de hand, niet iedereen kan daarmee omgaan. Vroeger werd huursubsidie overgemaakt naar woningcorporatie, dus betaalde je minder huur. Daar voorkom je veel problemen. Daar is nog wel wat te winnen.'*

Kinderen worden 18 jaar

Een onderwerp dat bij meerdere respondenten speelt of gaat spelen is dat ze kinderen hebben die onlangs achttien zijn geworden of binnenkort gaan worden. Wanneer kinderen achttien worden valt er een deel van de inkomsten van ouders weg. *'Nou mijn dochter wordt komende maand 18 en dan vervalt het kindgebondenbudget. Van het kindgebondenbudget kan je makkelijk twee personen onderhouden. Dat vervalt komende maand en dan pas zie ik wat daarvan de gevolgen zijn voor mijn uitkering, dat mijn dochter 18 wordt.'*

Een andere respondent geeft ook aan dat het lastig is om boodschappen te doen voor twee personen met een beperkter budget sinds zijn zoon 18 jaar is geworden. Deze man zit in een schuldsaneringstraject. Zijn jongste zoon woont nog thuis, is inmiddels 18 en krijgt studiefinanciering. Sinds de zoon 18 jaar is kan er geen beroep meer worden gedaan op regelingen voor kinderen, zoals Kans voor uw kind en Stichting leergeld. *'Ik ben met een zoon van 18 in één huis dus ik krijg in totaal bijna € 60 aan weekgeld, maar dat is niet te doen. Voor twee man is dat echt heel, heel krap.'*

Medewerkers van maatschappelijke organisaties vragen zich af of jongeren wel gebruik maken van de toeslagen waar ze vanaf hun 18^e jaar recht op hebben. Zij zijn van mening dat jongeren bijvoorbeeld uit onwetendheid niet altijd gebruik maken van de zorgtoeslag en dat ze geld laten liggen. *'Maar ook jongeren, 18+, dat je weet dat ze geen gebruik maken van hun zorgtoeslag. Dan zou je ook iets van voorlichting willen geven.'*



5.4 Ervaringen huishoudens met schulden

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen die respondenten met schulden hebben met de schuldhulpverlening. We spraken 14 personen die cliënt zijn bij de VKB. Verder zijn er tien personen gesproken die schulden hebben maar geen klant zijn van de VKB. Ook geïnterviewde medewerkers van maatschappelijke organisaties die armoede bestrijden hebben ervaring met personen die schulden hebben.

Contact met de VKB

De manier waarop respondenten bij de VKB zijn gekomen is zeer divers. Sommigen zijn door hun maatschappelijk werker doorgestuurd naar de VKB, anderen zeggen goede verhalen te hebben gehoord van bekenden en familieleden. De meeste cliënten van de VKB die we interviewden hebben een vaste consulent bij de VKB. Een enkele keer heeft een respondent na een lange tijd een andere consulent gekregen. Over het algemeen wordt het contact met de VKB als prettig en laagdrempelig ervaren, de meeste cliënten zeggen dat ze bij vragen snel reactie krijgen en regelmatig contact hebben.

Een overgrote meerderheid van de respondenten is erg tevreden met de dienstverlening van de VKB. Het neemt bij respondenten veel zorgen weg. *'De VKB spaart ook voor je, dat is wel fijn. Je kan er lekker van leven je hebt minder zorgen, je weet dat je niet weer schulden maakt.'*

Er zijn enkele (oud)cliënten van de VKB die minder goede ervaringen hebben met de VKB. Zij zeggen dat hun schulden verder zijn opgelopen of dat er onenigheid is geweest met de consulent over het opnemen van spaargeld. Ook benoemt een aantal respondenten dat zij mensen kennen die minder goede ervaringen hebben gehad en ontevreden zijn over de dienstverlening van de VKB, maar zelf ervaren zij dat niet zo.

Eigen verantwoordelijkheid

Meerdere respondenten benadrukken dat je als cliënt bij de VKB nog steeds een eigen verantwoordelijkheid hebt. Volgens enkele cliënten gaat het daar wel eens mis bij mensen die een conflict met de VKB hebben gehad. Cliënten moeten ervoor zorgen dat al hun schulden bekend zijn bij de VKB en dat de rekeningen die binnenkomen tijdig bij de VKB komen. Dat is je eigen verantwoordelijkheid. *'Je blijft zelf verantwoordelijk voor wat je doet. Verantwoordelijk voor je financiële situatie ondanks dat VKB jouw financiën overneemt. Het blijft jouw verantwoordelijkheid om te kijken of het klopt. Ze betalen al je facturen regelen alles en beheren je geld maar uiteindelijk blijf je wel verantwoordelijk dat ze juiste bedragen overmaken. Dus als je hen niet van informatie voorziet kunnen zij ook niks voor je doen.'*

Ook medewerkers van maatschappelijke organisaties horen regelmatig dat mensen kritiek hebben op de kredietbank. Soms komt dat doordat ze zelf geen overzicht van hun schulden hebben en er meer schulden zijn dan ze zelf beseften. *'Ik kom ook weleens mensen tegen die zeggen ik kom bij de VKB en ik krijg alleen maar meer schulden. En dan zeg ik wacht eens even, is dat niet uitgelegd? Het zit zo: je komt met schulden en dan blijkt dat je nog meer schulden hebt, en dat stapelt dan op en dat duurt dan even.'*

Zicht op armoede en schulden

De verschillende organisaties die zich inzetten voor mensen in armoede en ondersteuning bieden bij schulden bedienen verschillende groepen, zoals statushouders, mensen met een AOW-uitkering of alleenstaanden met kinderen. Statushouders krijgen volgens



medewerkers van welzijnsorganisaties veel aandacht. Een veelvoorkomend probleem bij statushouders is dat ze de Nederlandse taal onvoldoende machtig zijn. *'Vaak hebben ze dezelfde problemen, ze begrijpen brieven niet. Ze proberen dan bijvoorbeeld ook € 10.000 vergoeding aardbevingsschade te krijgen, kregen een afwijzing maar snapten niet waar het om ging, maar ze wisten ook niks van de aardbevingen.'*

Bijna alle organisaties hebben het idee dat ze nog meer mensen zouden kunnen helpen, maar dat niet iedereen hen weet te vinden. *'Antillianen, statushouders, AOW'ers en veel alleenstaanden met kinderen. Alleenstaanden met kinderen zie je vaak. Ik heb wel het idee dat we meestal maar een fractie zien van de mensen die eigenlijk de hulp nodig hebben.'* Ook schaamte zou meespelen om niet tijdig hulp te vragen. Dat zou ook gelden voor de huidige energiecrisis, waarvan iedereen last van ondervindt maar waar niemand echt invloed op heeft. *'Die energie dat zie ik echt, daar zit echt een enorme schaamte of taboe op. Ik denk dat die groep dat we het daar wel over moeten hebben. Als welzijnsorganisatie of gemeente kan je daar wel een rol in spelen hoe je dat normaliseert zonder dat het zo hulpverleningsachtig is. Ik denk dat dat heel interessant is en er een grote groep is die niet zo goed in beeld is.'*

Medewerkers van hulporganisaties menen dat personen met een baan hen niet altijd goed weten te vinden. *'En de werkende missen we eigenlijk. Die er net boven zitten, die het net wel of niet kunnen redden. Zichtbaarheid blijft altijd iets om aan te werken. Wij hebben het nu zo druk dus ja kunnen we nog meer mensen helpen? Maar als je kijkt naar de cijfers weet je dat er nog heel veel mensen zijn die hulp nodig hebben.'*

Dat niet iedereen die in armoede leeft de hulporganisaties weet te vinden wordt betreurd. Een respondent zou graag voor ouderen aan de slag gaan, en denkt dat deze groep niet altijd weet wat er mogelijk is. *'Als je de flats langs zou gaan, kan je nog zoveel geld voor hen verdienen.'* Een ander meent dat er meer preventief moet worden gehandeld. *'Als je het over de werkende armen hebt, rondom mensen die net 150% zitten ofzo. En misschien meer insteken op life-events, als ze gaan samenwonen, uit elkaar gaan, baan verliezen. Dan zie je ze nog niet maar dan hebben ze eigenlijk wel hulp nodig, en een klein zetje in de rug zodat het allemaal wat makkelijker gaat.'*

Een andere groep waarvan meerdere organisaties zeggen dat zij die weinig tegenkomen zijn zzp'ers. Volgens hen is dit ook bekend over zzp'ers, zij zouden hun problemen vaak zelf willen oplossen. Daarnaast zouden ze niet willen dat anderen mensen weten dat het slecht gaat met hun bedrijf, want dan krijgen ze misschien helemaal geen opdrachten meer. Daarnaast speelt trots en wellicht schaamte ook een rol. *'Nee, die zzp'ers zouden we ook wel graag in het oog hebben. Maar dat doe je niet als ondernemer, ik ben zelf ook ondernemer geweest, dat doe je niet. (...) Juist dan ga je niet om hulp vragen. Dat is je trots, dat doe je niet.'* Verder merkt een medewerker van een maatschappelijke organisatie op dat wanneer een zzp'er wel aanklopt, de problemen vaak al zo groot zijn dat zij deze persoon moeten doorsturen naar de VKB. *'Niet zoveel, af en toe zit er een tussen maar meestal is het dan al te ver. Dan worden ze doorgestuurd naar de VKB of de gemeente of er überhaupt nog iets mogelijk is.'*

Vroegsignalering

De vroegsignalering van schulden is verplicht sinds 1 januari 2021 en in de loop van 2022 gestart in Eemsdelta. Er zijn nog geen resultaten beschikbaar van vroegsignalering maar de verwachtingen zijn bij sommige respondenten hoog. *'Ik denk dat interessant is wat er uit de vroegsignalering komt. Ik denk dat de gemeente het niet heel goed in beeld heeft.'*



De bijstand bijvoorbeeld wel, alleen alles wat daarbuiten valt blijft onder de radar, tenzij ze bij VKB of Cadanz terecht komen.

Een medewerker van een maatschappelijke organisatie verbaast zich over de lange aanloop van het traject van vroegsignalering en vraagt zich af waarom het zo lang heeft moeten duren. *'Twee jaar geleden hadden we de projectleider uitgenodigd die zou vroegsignalering oppakken, maar na twee maanden stopte het project. En is nog steeds niet echt aan de gang, heel apart. Als je bij iedereen een briefje door de deur doet van heeft u schulden? We willen graag helpen. Waarom moeilijk doen?'*

De organisaties zijn vaak zelf ook bezig met het zoeken naar manieren om meer mensen in 'verborgen armoede' te bereiken met name onder de groepen die zij zelf ook niet goed weten te bereiken. Diverse medewerkers van organisaties hebben het idee dat de gemeente Eemsdelta wel weet welke mensen bijvoorbeeld bijstand ontvangen, maar dat er ook nog een groep is die geen ondersteuning vraagt en in 'verborgen armoede' leeft. Een organisatie is in samenwerking met de gemeente actief betrokken bij het contact leggen met bewoners die in 'verborgen armoede' leven. *'Vanuit de gemeente is er een koffiekar, in de hoop dat mensen naar buiten komen en dat er een gesprek aangeknoopt kan worden. We weten in welke wijken het speelt en dat zijn gewoon hele lastige wijken er gebeurt gewoon heel veel, ook criminele activiteiten.'*

Effectiviteit schuldhulpverleningsbeleid

Uit de jaarrapporten van de VKB blijkt dat het percentage cliënten dat schuldenvrij een traject van schuldhulpverlening verlaat hoog is. Naar verwachting zal van de 333 geholpen cliënten in 2020 ongeveer 95% van de cliënten rond 2023 schuldenvrij zijn. En ook blijkt dat de recidive laag is. Het aantal cliënten in de schuldhulpverlening dat in de voorgaande drie jaar eerder in de schuldhulpverlening heeft gezeten bedraagt volgens de VKB 3,3%.

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. Het algemene beeld van deze medewerkers is dat de schuldhulpverlening hun klanten goed helpt. *'Over het algemeen helpt schuldhulpverlening wel om mensen langdurig uit schulden te houden. Er zijn ook wel mensen die vrijwillige bij de VKB blijven. Zo krijgen ze geen nieuwe schulden, dus ook geen zorgen, en ze zijn tevreden met hoe ze leven. Er wordt zelfs een beetje gespaard voor ze. Ze betalen ongeveer € 18 zodat budgetbeheer geregeld wordt. Daar zijn ook mensen bij die ziek zijn, manisch bijvoorbeeld, en dan van alles gaan kopen. Maar als je een plan hebt zoals 'ik wil een mooie fiets kopen over een tijd' dan kan dat ook.'*

Er is echter ook een klein deel van hun klanten die volgens medewerkers niet uit de schulden kan blijven. *'Je ziet soms bepaalde mensen weer terugkomen, jaar op jaar. Om dat te doorbreken is echt lastig, zeker mensen uit de schuldhulpverlening. Je ziet dat bij mensen uit bepaalde wijken.'* Een ander merkt op: *'Schuldhulpverlening an sich helpt wel, maar mensen volledig zelfredzaam maken is lastig.'* Ook zien deze medewerkers dat klanten die schulden hebben soms meer ondersteuning nodig hebben. *'We proberen dan bij de instroom of uitstroom bij VKB om budgetmaatjes in te zetten. Dat zijn getrainde vrijwilligers die langer met cliënten kunnen optrekken.'* Bij sommige klanten zien medewerkers dat vervelende gebeurtenissen van invloed kunnen zijn. *'Je ziet mensen steeds terugkomen maar je ziet ook dat mensen door een life-event even moeten dealen met een life-event, en het even niet redden, maar waarmee het daarna weer goed gaat.'* Organisaties zien ook dat er sprake is van een terugkerend patroon binnen families. *'Je*



ziet onder bepaalde groepen of in bepaalde families dat die kwetsbaarheid blijft. En als het na zeven jaar weer misgaat is ook de vraag hoe dat zit, het kan natuurlijk ergens een keer door misgaan.' Dergelijke intergenerationele problemen met schulden worden door meer medewerkers waargenomen. 'Mensen die bij ons aankloppen zijn vaak mensen die niet incidenteel bij ons komen maar langdurig in armoede leven. Het gaat vaak van generatie op generatie, ook met tweeoudergezinnen. Nu hoeven ouders niet meer bij te dragen aan school, het MBO bijvoorbeeld. Want eerder bleven kinderen van deze ouders gewoon thuis, omdat ze daar niet aan bij konden dragen. En dat was best een grote groep. En dan blijf je aan het cirkeltje draaien met nieuwe armen. Als je 16 of 17 jaar bent en je werkt bij de supermarkt om je ouders te ondersteunen dan houd je het in stand.'



6. CONCLUSIES

In dit onderzoek hebben we het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Eemsdelta 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 Eemsdelta die met dit beleid te maken krijgen, doordat ze in een schuldensituatie verkeren en/of in aanmerking komen voor inkomensondersteunende maatregelen van de gemeente. 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, wie leven er langdurig in armoede; kennen zij de regelingen die voor hen beschikbaar zijn en maken zij er ook gebruik van?

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 de aard en omvang van armoede en schulden in de gemeente Eemsdelta.
2. Inzicht krijgen in het gemeentelijk beleid met betrekking tot armoede en schuldhulpverlening.
3. Inzicht krijgen in de resultaten en risico's van het beleid.

We bespreken in de volgende drie paragrafen de conclusies van deze drie doelen.

6.1 Inzicht in aard en omvang van armoede en schulden

Voor het verkrijgen van inzicht in de aard en omvang van armoede en huishoudens met problematische schulden is gebruik gemaakt van gegevens over inwoners van de gemeente Eemsdelta, afkomstig uit landelijke databanken van het CBS. Hiermee ontstaat een beeld van categorieën huishoudens naar onder meer inkomstenbron, samenstelling, leeftijden en herkomst.

Armoede

De omvang van de armoedeproblematiek in Eemsdelta kan worden bepaald aan de hand van het percentage huishoudens dat een inkomen heeft dat geheel opgaat aan noodzakelijke uitgaven voor basisbehoeften. Dit zijn de minimale voorwaarden die nodig zijn om menswaardig te kunnen leven. Basisbehoeften zijn kleding, goed drinkwater, voldoende voedsel, goede huisvesting, goed onderwijs en goede gezondheidszorg. Het CBS gebruikt de zogenoemde beleidsmatige inkomensgrens. Hiervan zijn meerdere varianten gangbaar, waarbij het grensbedrag is vastgesteld op respectievelijk 101%, 110% en 120% van het beleidsmatig minimum. Het beleidsmatig minimum wordt door de politiek vastgesteld, de hoogte varieert van jaar tot jaar en is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. Met deze inkomensgrens kunnen ontwikkelingen van groepen met kans op armoede consistent in de tijd worden gemonitord. Voor een alleenstaande is de 110%-variant van de beleidsmatige inkomensgrens in 2021 € 1.123 netto per maand, voor een alleenstaande



ouder met een minderjarig kind € 1.235 en voor een stel met minderjarig kind € 1.023⁴⁴. De gemeente Eemsdelta gaat in het armoedebelief uit van een inkomen van 110% van het beleidsmatig minimum. Praktisch voordeel van deze CBS-definitie is dat gegevens over de omvang van de armoedeproblematiek ook op gemeenteniveau beschikbaar zijn. De meest recente gegevens over armoede van het CBS hebben betrekking op het jaar 2020. Recentere gegevens zijn op gemeenteniveau niet beschikbaar.

Gemeente Eemsdelta

Uit het CBS-dashboard Armoedescan blijkt dat in de gemeente Eemsdelta 12,7% van de huishoudens onder de 110% armoedegrens leeft. Dat is hoger dan gemiddeld in Nederland (10,2%). In de gemeente Eemsdelta is de armoede relatief het hoogst in Appingedam (14,0%), maar in absolute aantallen wonen de meeste huishoudens waar sprake is van armoede in Delfzijl (1.500 van de 2.700 huishoudens). In de 2.700 huishoudens onder deze armoedegrens leven 1.100 kinderen in ongeveer 600 (eenouder)gezinnen. In de gemeente Eemsdelta groeit 13,9% van de kinderen op in armoede. Landelijk is dit ongeveer 7%. Voor de gemeente is het aantal kinderen dat in armoede leeft een belangrijke indicator voor de omvang en ernst van de armoede in Eemsdelta. Zij wil dit percentage terugbrengen tot het landelijk gemiddelde.

Daarnaast heeft bijna de helft (48%) van de huishoudens die in armoede leven een bijstandsuitkering en zijn er relatief weinig huishoudens met werk (11%). Verder blijken er veel eenpersoonshuishoudens zonder kinderen (63%) te zijn die in armoede leven. Binnen eenpersoonshuishoudens worden de vaste lasten gedragen door één inkomen. De risico's op armoede zijn daardoor groter dan in huishoudens met meer inkomens.

Door de grotere armoede in Eemsdelta is de verwachting dat er ook meer huishoudens met een laag inkomen zijn en die daar met een inkomen tot 120% of 130% van het beleidsmatig minimum net boven zitten. Zij zijn financieel kwetsbaar en door de hoge energieprijzen en sterke inflatie zijn de risico's op armoede voor deze huishoudens groot. Ondanks het Prinsjesdag 2022 door het kabinet toegezegde koopkrachtpakket waarmee de koopkracht voor alle huishoudens in 2023 zal verbeteren, is de verwachting dat grote aantallen huishoudens in armoede terechtkomen.⁴⁵ Wat de koopkrachteffecten precies zullen zijn, is mede door het ontbreken van het 'prijsplafond' voor de energierekening in de momenteel beschikbare berekeningen nog niet geheel duidelijk. Voor de gemeente Eemsdelta, met relatief veel financieel kwetsbare huishoudens, is de verwachting dat het aantal huishoudens dat te maken zal krijgen met financiële problemen, betalingsachterstanden en oplopende schulden relatief hoog is.

Problematische schulden

Het 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.

⁴⁴ [Zie Bedragen 110% beleidsmatige inkomensgrens 2020](#)

⁴⁵ CPB (2022). Concept-Macro-Economische Verkenning 2023. CPB, Den Haag.



Gemeente Eemsdelta

Uit het CBS-dashboard Schuldenproblematiek in beeld blijkt dat in de gemeente Eemsdelta 9,1% van de huishoudens geregistreerde problematische schulden heeft. Dat is hoger dan gemiddeld in Nederland (7,6%). Binnen de gemeente Eemsdelta wonen de meeste huishoudens met problematische schulden in Delfzijl (10,3%). In Appingedam is dit 9,5%, in Loppersum ligt dit aanzienlijk lager (5,6%), lager ook dan het landelijk gemiddelde.

Onder de in totaal 1.940 huishoudens met problematische schulden in de gemeente Eemsdelta zijn relatief veel werkenden (52%), gezinnen met kinderen (45%) en alleenstaanden (37%). Werkenden hebben vaak een inkomen boven de 110% armoedegrens en komen daardoor niet (meer) in aanmerking voor toeslagen en overige inkomensondersteunende regelingen. Zij zijn minder vaak in beeld bij de gemeente, ook al omdat werkenden niet als risicogroep worden gezien.

Kijken we naar risicogroepen op het hebben van problematische schulden onder deze 1.940 huishoudens, dan zal het niet verbazen dat de kans op schuldproblemen groter is bij mensen met een lager inkomen, zoals bijstandsgerechtigden. Bijstandsgerechtigden hebben zelfs een drie keer grotere kans in de schulden te raken dan gemiddeld. Ook andere demografische en sociaaleconomische factoren dragen er echter aan bij. In de gemeente Eemsdelta komen problematische schulden relatief vaker voor bij personen met een niet-westerse achtergrond (drie keer groter risico) en bij gezinnen met kinderen. Voor gezinnen met kinderen is dit risico voor een eenoudergezin 2,5 keer en voor een stel met kinderen twee keer groter.

6.2 Inzicht in gemeentelijk armoede- en schuldhulpverleningsbeleid

De aanpak van armoede en schulden heeft in de gemeente Eemsdelta een hoge prioriteit. Ondanks een afname van het aantal uitkeringsgerechtigden hebben in Eemsdelta in vergelijking met Nederland relatief veel inwoners een laag inkomen, zijn vaker laagopgeleid, hebben vaker geen startkwalificatie, zijn vaker laaggeletterd, hebben vaker een verminderd arbeidsvermogen, voelen zich vaker ongezond, ervaren vaker stress en/of zijn eenzamer.⁴⁶ Een potentieel aan inwoners staat hierdoor aan de kant en doet relatief vaak een beroep op de budgetten voor inkomen, participatie, jeugd, zorg en ondersteuning en armoedebeleid en schuldhulpverlening.

Gemeentelijk armoedebeleid

Doel van het armoedebeleid is dat alle burgers op een betekenisvolle manier kunnen meedoen aan de samenleving. Goed armoedebeleid begint bij het voorkomen van problemen. Preventie van schulden en het snel signaleren als het misgaat. In het armoedebeleid wordt aangesloten op wat mensen zelf kunnen, waarbij werk wordt gezien als de belangrijkste bestrijder van armoede. Daarnaast biedt het armoedebeleid ondersteuning waar dat nodig is. Ondersteuning in de vorm van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. Op de website van de gemeente is informatie beschikbaar over de regelingen, wie ervoor in aanmerking komt en hoe er een beroep op kan worden gedaan. Deze informatie op de website is niet uitputtend. In interviews is hier door personen die in armoede leven over opgemerkt dat informatie over regelingen en voorzieningen niet altijd goed te vinden is.

⁴⁶ Brief aan raad gemeente Eemsdelta: Beleidsplan schuldhulpverlening 2021-2025, 28 april 2021 (Z/20/021028/DOC-21172409).



Gebruik regelingen en voorzieningen

Het beroep dat bewoners doen op vormen van ondersteuning verschilt sterk per regeling en voorziening. Van sommige wordt veel gebruik gemaakt, bijvoorbeeld van de bijzondere bijstand, de Participatiebijdrage, de collectieve zorgverzekering (voor inkomens tot 130% van de bijstandsnorm), Stichting Leergeld en het Kindpakket. Bij de voorzieningen waar veel gebruik van gemaakt is de doelgroep die er recht op heeft vaak groter. Van andere regelingen is het gebruik lager. Soms komt dat doordat de criteria om daarvan gebruik te kunnen maken strikt zijn, bijvoorbeeld een inkomen van tenminste vijf jaar op bijstandsniveau. Door de verschillende criteria is het exacte bereik lastig te bepalen.

In de evaluatie van het armoedebeleid 2015-2020 is opgemerkt dat bij de meeste minimaregelingen een toename van het gebruik is te zien. Naast dat er in enkele gevallen wijzigingen in de (voorwaarden van de) regelingen zijn geweest, is de meer algemene trend dat meer mensen binnen de doelgroep te kampen hebben met schuldenproblematiek en dat een groot deel van het cliëntenbestand van Werkplein Fivelingo langer dan vijf jaar een uitkering heeft.⁴⁷

In totaal heeft de gemeente Eemsdelta in 2019, het meest recente jaar waarover deze gegevens volledig beschikbaar zijn, bijna vier miljoen euro besteed aan minimaregelingen en bijna een kwart miljoen aan voorzieningen.

Niet-gebruik

De exacte omvang van het niet-gebruik van regelingen en voorzieningen in de gemeente Eemsdelta weten we niet. Bijstandsgerechtigden blijken in een in 2019 uitgevoerde enquête niet alle regelingen en voorzieningen waar zij recht op hebben te kennen. Hierdoor maken zij er ook niet altijd gebruik van. Onbekendheid met de regeling of voorziening is volgens 54% van de geënquêteerden de belangrijkste reden voor het niet-gebruik. Daarnaast denkt 38% dat zij er geen recht op hebben. De respondenten zijn van mening dat er meer bekendheid dient te worden gegeven aan de regelingen en voorzieningen, bijvoorbeeld door middel van een nieuwsbrief, het digitaliseren van de regelingen, meer persoonlijke contacten en wegnemen van angst om iets aan te vragen omdat er misschien toch niet aan de regels wordt voldaan.

Nieuw beleid

Het gemeentelijk armoede- en minimabeleid is in ontwikkeling, een nieuw beleidsplan is in voorbereiding en zal in oktober 2022 aan de raad worden gepresenteerd. De gemeente wil zoveel mogelijk aansluiten op wat inwoners zelf kunnen. Daarnaast wil het armoedebeleid maatwerk leveren; coaching en ondersteuning waar dat nodig is.

In het nieuwe armoedebeleid wil de gemeente meer nadruk leggen op vraaggericht werken bij het verminderen van armoede en schulden en op het leveren van meer maatwerk aan inwoners die ondersteuning nodig hebben om structureel uit de armoede te raken. Er zijn drie pijlers voor het nieuwe beleid geformuleerd om die doelen te realiseren. De eerste is erop gericht bewoners uit te laten komen met hun inkomen. Het ondergebruik of niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen dient te worden verminderd. Bewoners in armoede dienen op eenvoudige wijze toegang te krijgen tot de regelingen die er voor hen zijn. Daarnaast wil de gemeente er bij het ontstaan van schulden zo vroeg mogelijk

⁴⁷ Idem.



bij zijn. Contact met bewoners om vroegtijdig signalen te krijgen van betalingsachterstanden wordt hierbij als cruciaal gezien. De laatste pijler betreft het duurzaam oplossen van armoede. De verwachting is dat de reeds ingezette verandering van een aanbodgerichte naar een meer vraaggerichte werkwijze door gemeentelijke diensten verder vorm dient te krijgen. Om mensen structureel uit de armoede te krijgen zal vaker maatwerk moeten worden geleverd, wat zich in de uitvoering soms moeizaam laat rijmen met bestaande wet- en regelgeving en procedures.

Gemeentelijk schuldhulpverleningsbeleid

Het gemeentelijk beleid ten aanzien van schuldhulpverlening geldt sinds januari 2021, en is vastgelegd in het Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021-2024. Dit is een samenwerking tussen de gemeenten Eemsdelta, Het Hogeland, Oldambt, Pekela en Veendam, en de Volkskredietbank. Ten aanzien van integrale schuldhulpverlening zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

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

In het beleidsplan schuldhulpverlening zijn verder doelgroepen onderscheiden, te weten gezinnen met kinderen, statushouders, jongeren, en ondernemers/zzp'ers. In de uitvoeringspraktijk van het schuldhulpverleningsbeleid door de VKB vinden we ondanks de aandacht die er voor hen als doelgroep is, geen indicaties dat richting deze doelgroepen vaker, intensiever, of op andere dan reguliere wijze diensten en producten worden aangeboden. Bij de VKB treffen we vooral alleenstaande mannen aan en relatief weinig zzp'ers, statushouders en jongeren.

Rol van de gemeenteraad

De raad heeft de nota's Integrale schuldhulpverlening 2015-2020 en Armoedebeleid & uitvoering 2015-2020 vastgesteld. Daarmee heeft de raad invulling gegeven aan haar kader stellende rol. Door kennis te nemen van aangeboden managementrapportages, jaarverslagen VKB en Werkplein Fivelingo en de jaarrekening voert zij haar controlerende taak uit. De sturende rol is vormgeven door het vaststellen van een subsidieplafond voor de subsidiabele regelingen en voorzieningen in het armoede- en schuldhulpverleningsbeleid, door vragen te stellen en door raadsbijeenkomsten en raadsvergaderingen.

6.3 Inzicht krijgen in resultaten en risico's van beleid

Voor de beschrijving van de resultaten van het armoede en schuldhulpverleningsbeleid hebben we aangenomen dat bewoners die langdurig in armoede leven een verhoogde kans hebben op problematische schulden. Het aanvragen van inkomensondersteuning kan het gebrek aan inkomen compenseren en voorkomen dat zij in de schulden raken en gebruik moeten maken van gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast zijn er personen en huishoudens die door vervelende gebeurtenissen, zoals scheiding, ziekte, verlies van baan, maar soms ook door eigen gedrag, zoals verslaving aan middelen of kansspelen met oplopende schulden te maken kunnen krijgen met als gevolg dat zij een beroep moeten doen op de kredietbank.



Resultaten beleid

De percentages huishoudens die in de gemeente Eemsdelta in armoede leven of met problematische schulden te maken hebben zijn relatief hoog. Dat is al jarenlang het geval. Het gemeentelijke armoede- en schuldhulpverleningsbeleid heeft de situatie wellicht weten te stabiliseren, maar heeft niet bijgedragen aan het verminderen van armoede en schulden. De inkomensondersteunende maatregelen voorzien in een behoefte en dragen er volgens bijstandsgerechtigden aan bij dat zij beter kunnen rondkomen met hun geld. Uit de overzichten over het gebruik van regelingen en voorzieningen blijkt dat er sprake is van onderbenutting. In gesprekken met medewerkers van maatschappelijke organisaties die armoede bestrijden en met personen die zelf in armoede leven of schulden hebben, wordt dat beeld bevestigd. Niet iedereen maakt van de regelingen gebruik. Schaamte, de onbekendheid van inkomensondersteunende maatregelen, de ontoegankelijkheid van regelingen en voorzieningen, maar ook laaggeletterdheid, digibetisme, het ontkennen van schulden en licht verstandelijke beperkingen lijken van invloed te zijn op het gebruik.

In interviews is onder meer gewezen op het veel voorkomen van laaggeletterdheid in Eemsdelta. De exacte omvang is niet bekend, maar uit landelijk onderzoek blijkt dat 2,5 miljoen volwassenen moeite hebben met rekenen en taal. Vaak is er sprake van een combinatie: wie moeite heeft met taal heeft vaak ook onvoldoende digitale vaardigheden. In een steeds digitaal wordende wereld hebben deze mensen steeds meer moeite om geïnformeerd te blijven en mee te kunnen blijven doen. Het breder bereiken van de doelgroep met het doel om iedereen mee te laten doen in de gemeente Eemsdelta is derhalve geen sinecure. Voor een beter bereik zal meer moeten gebeuren dan het op passieve wijze aanbieden van de maatregelen, zoals nu vooral het geval is. Er zal vooral meer en vaker persoonlijk contact moeten worden gelegd, zowel telefonisch als fysiek.

Bereik doelgroepen

In de gemeente Eemsdelta verschillen de categorieën bewoners die in armoede leven, die met problematische schulden te maken hebben en die bij de schuldhulpverlening terechtkomen. Hierboven hebben we al laten zien dat van de 2.700 huishoudens die in armoede leven relatief veel een bijstandsuitkering (48%) ontvangen. Onder de 1.940 huishoudens met schulden zien we dat een kwart (25%) in de bijstand zit. Veel bijstandsgerechtigde huishoudens slagen erin uit de schulden te blijven. Het gebruik van inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen draagt hier ongetwijfeld aan bij. Niet alle 1.470 bijstandsgerechtigde huishoudens lukt het om uit de schulden te blijven. Van alle huishoudens in de bijstand heeft 29% problematische schulden. Bij de VKB is niet precies bekend welk percentage bijstandsgerechtigd is. Van de cliënten heeft 51% een (niet nader gespecificeerde) uitkering, waarvan een (groot) deel een bijstandsuitkering zal hebben. Vooral uitkeringsgerechtigden doen een beroep op de VKB.

Daarnaast zien we bij de VKB relatief veel werkenden (loon uit dienstverband; 26%). Die zien we minder vaak onder de huishoudens in armoede (11%), maar wel relatief veel onder de huishoudens met problematische schulden (52%). Een deel van de huishoudens met problematische schulden weet de VKB te vinden, maar een groot deel, met name de werkenden met problematische schulden, ook niet.

Gezinnen met kinderen

Onder de klanten van de VKB zien we vooral veel eenpersoonshuishoudens, dat geldt ook voor huishoudens die in armoede leven, terwijl we bij de huishoudens met problematische schulden relatief veel gezinnen aantreffen, zowel alleenstaande ouders als een stel met



kind(eren). Ondanks dat gezinnen met kinderen een doelgroep zijn van het schuldhulpverleningsbeleid, maken zij relatief weinig gebruik van de diensten van de VKB.

Statushouders, ondernemers/zzp'ers en jongeren

Dat geldt ook voor personen met een niet-westerse achtergrond. Mogelijk zijn dat met name statushouders, een categorie die eveneens in het schuldhulpverleningsbeleid als doelgroep is aangemerkt maar vrijwel niet voorkomt onder de klanten van de VKB. De overige twee doelgroepen van het schuldhulpverleningsbeleid, ondernemers/zzp'ers en jongeren, treffen we relatief weinig aan onder zowel de huishoudens in armoede, de huishoudens met problematische schulden en als klant bij de VKB. Voor ondernemers/zzp'ers geldt echter dat we van de klanten van de VKB geen volledig beeld hebben van de inkomstenbron. De Nationale Ombudsman beveelt in zijn onderzoek naar de toegang tot schuldhulpverlening voor zelfstandigen die toegang te verbeteren.⁴⁸ Ook beveelt hij gemeenten aan te investeren in kennis hierover en verantwoordelijkheid te nemen voor de schuldhulp aan ondernemers.

Behaalde doelen

De doelen die zijn opgesteld voor de schuldhulpverlening zijn grotendeels gehaald:

- Voorkomen van schulden

Bij het voorkomen van schulden gelden de streefcijfers voor de vroegsignalering. De vroegsignalering is echter nog maar kort gestart, de periode is nog te kort om resultaten te kunnen meten. Op voorhand lijken de streefcijfers (gemiddelde schuldhogte lager dan € 40.000 en gemiddeld aantal schuldeisers minder dan 14) voor het voorkomen van schulden weinig ambitieus. Bij de klanten van de VKB zijn deze gemiddelden aanzienlijk lager (€ 21.512 respectievelijk 10,6), terwijl de schuldenproblematiek van de klanten van de VKB zeer waarschijnlijk zwaarder is.

- Duurzame resultaten

Het percentage klanten van de VKB dat binnen drie jaar opnieuw gebruik maakt van schuldhulpverlening is in 2021 3,3%. Dit is lager dan het streefcijfer van 4,4%. Het percentage is in vergelijking met voorgaande jaren (2020: 3,0%; 2019: 2,9%) licht gestegen.

- Oplossen schulden en bevorderen participatie

Het percentage inwoners met een oplossing voor schulden is 83,5%. Het aantal afgewende crisissituaties als maat voor participatie is 90,9%. Hoger dan de streefcijfers van 80%.

- Voorkomen van maatschappelijke kosten

Omdat de berekening van het maatschappelijk rendement volgens de VKB nog niet mogelijk is, is niet bekend of het streefcijfer van 50% aan uitgespaarde kosten is gehaald.

Doelmatig en doeltreffend beleid

Bij doeltreffendheid gaat het erom of de doelen zijn bereikt. Dat is met name het geval bij het schuldhulpverleningsbeleid. De doelen zijn grotendeels behaald, met name de hoge percentages voor het oplossen van schulden en bevorderen van participatie het lage terugvalpercentage van 3,3% zijn duurzame resultaten. De klanten van de VKB zijn vaak ook erg tevreden over de geboden hulp. Soms is er onduidelijkheid over verwachtingen, klanten geven ook niet altijd een helder beeld van hun schulden, zeker in de beginfase kunnen ontbrekende schulden ervoor zorgen dat het schuldbedrag nog oploopt. De meeste

⁴⁸ Nationale Ombudsman (2022). [Zelfstandigen over de drempel](#).



klanten zijn erg gebaat bij de hulp, het geeft ze rust en overzicht. Wij hebben ook meerdere klanten gesproken die bij de VKB in budgetbeheer willen blijven.

Het doel van het armoedebeleid is om alle burgers op een betekenisvolle manier mee te laten doen aan de samenleving, dat ze voldoende voedsel en kleding hebben, een toereikende huisvesting hebben en deel kunnen nemen aan sportieve, maatschappelijke en/of sociaal-culturele activiteiten. We weten niet of die doelen zijn bereikt. Er zijn geen gegevens beschikbaar waarmee we kunnen vaststellen of dit ook daadwerkelijk het geval is. Wat we wel zien is dat een deel van de bewoners problematische schulden heeft, met name huishoudens met werk, waarvan een (groot) deel uit gezinnen met kinderen zal bestaan. In zowel het armoede- als schuldhelpverleningsbeleid zijn gezinnen met kinderen doelgroep van beleid. Die worden in onvoldoende mate bereikt. De inspanningen om het aantal kinderen in huishoudens in armoede terug te dringen zal moeten worden geïntensiveerd om een groter effect te bereiken.

Menselijk maat

Het toepassen van menselijke maat vraagt om realistisch beleid en vervolgens om heldere en begrijpelijke wetten en regels die praktisch goed uitvoerbaar zijn. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat in wetten en regels niet altijd wordt uitgegaan van een realistisch mensbeeld. De toeslagenaffaire is daar een schoolvoorbeeld van.

In gesprekken met bewoners die in armoede leven en medewerkers van maatschappelijke organisaties blijkt dat sommigen van mening zijn dat regels te strikt worden gehanteerd, waarbij de menselijke maat zou ontbreken. Dit zijn vaak bewoners die vinden dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de vaak bijzondere persoonlijke omstandigheden waarmee zij te maken hebben. Zij pleiten voor meer maatwerk.

Bij het ontwikkelen van beleid zou moeten worden uitgegaan van realisme en zouden beleidsmakers, college en raadsleden oog moeten hebben voor wat mensen echt nodig hebben om vooruit te komen. Te vaak worden burgers gereduceerd tot rationeel handelende personen die in alle gevallen de wetten en regels zouden kennen, begrijpen en toepassen. Een realistische benadering vraagt om een ander, rijker mensbeeld, om toepassing van inzichten uit de gedragskundige praktijk en om meer ruimte voor de menselijke maat.

Belemmeringen

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

We zien dat zij door onwetendheid, onbekendheid, schaamte, uit trots of angst, maar ook door laaggeletterdheid en digibetisme, de weg naar ondersteuning niet altijd weten te vinden. In gesprekken met bewoners die in armoede leven en medewerkers van maatschappelijke organisaties zijn verschillende verbeteringen genoemd. Geopperd is dat een website met een overzicht van alle 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 chatfunctie zijn ook mogelijke oplossingen om de doelgroep beter te bereiken en te kunnen bedienen.

De meeste informatie over betalingsregelingen, inkomensondersteunende maatregelen en mogelijkheden om bijzondere bijstand aan te vragen zijn hoofdzakelijk tekstueel van aard. De mogelijkheid om zich zelfstandig staande te houden in de maatschappij en gebruik te maken van voorzieningen die hen daarbij ondersteunen eist van burgers dat ze meer dan functioneel analfabeet zijn. Om ook de laaggeletterden onder de doelgroep te bereiken, zou deze informatie ook auditief en visueel, met gebruikmaking van pictogrammen, moeten worden aangeboden. En niet alleen digitaal, maar ook op papier.