

Wel of geen schuldregeling?

Rapport over een onderzoek naar schuldhelpverlening door de gemeente Tilburg

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het college van burgemeesters en wethouder deels gegrond.

Datum: 23 mei 2018

Rapportnummer: 2018/031

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
De klacht	3
Het verloop van de klachtbehandeling	4
Visie van de gemeente	6
Visie van verzoekster	7
Visie van de nationale ombudsman	8
Het oordeel van de Nationale ombudsman	10
Aanbevelingen	14
Bijlage	15
Tijdlĳn schuldhulpverlening	15
Tijdlĳn klachtbehandeling	16

INLEIDING

De Nationale ombudsman heeft al langere tijd bijzondere aandacht voor burgers die financieel in de knel zitten en afhankelijk zijn van de overheid. In het rapport '*Schulden komen nooit alleen*'¹ signaleerde hij dat een groeiend aantal burgers niet langer zijn betalingsverplichtingen kan nakomen en dat de groep mensen die om (schuld)hulp verzoekt, verandert. Ging het voorheen bijna uitsluitend om mensen met lage inkomens of met een uitkering, nu melden ook huizenbezitters, mensen met hogere inkomens, zzp'ers en jongeren zich vaker. Het verlies van werk, een terugval uit de WW naar de bijstand of een onverkoopbaar huis leidt al snel tot (serieuze) financiële problemen.

Gemeenten geven schuldhulpverlening verschillend vorm. Niet alleen de wijze waarop de toegang is georganiseerd, maar ook de uitvoering van de schuldhulpverlening verschilt per gemeente. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: Wgs) is een kaderwet en biedt gemeenten in dat opzicht veel ruimte. In zijn rapport '*Een open deur*'² constateert de Nationale ombudsman onder meer dat lang niet alle gemeenten de waarborgen uit het bestuursrecht in de formele besluitvorming over schuldhulpverlening in acht nemen. Zo geeft een deel van de onderzochte gemeenten in reactie op een aanvraag geen beschikking af met een omschrijving van de toegekende schuldhulp. Ook als schuldhulp wordt afgewezen, ontbreekt vaak een beschikking met een motivering. Hiermee wordt burgers rechtsbescherming onthouden. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat gemeenten hun werkwijze op dit punt aanpassen.

Dit rapport gaat over de wijze waarop de gemeente Tilburg is omgegaan met twee opeenvolgende aanvragen schuldhulpverlening van een vrouw die met een hoge schuld is achtergebleven na een problematische echtscheiding. Op de beide aanvragen die verzoekster heeft ingediend is geen beschikking gevolgd met een duidelijke omschrijving van de toegekende schuldhulp. De beëindiging ging ook niet gepaard met een beschikking. Gedurende de beide trajecten hadden de gemeente en verzoekster verschillende percepties van de aard en het doel van de schuldhulpverlening. Achtergrond daarvan was een verschil van mening over de vraag of verzoekster openstond voor een schuldregeling.

DE KLACHT

Na een problematische echtscheiding blijft mevrouw D. uit Tilburg (hierna: verzoekster) achter met een hoge restschuld als gevolg van verkoop van de gezamenlijke woning. Door gezondheidsproblemen kost het haar moeite de zorg voor haar kinderen te combineren met haar deeltijdbaan. De hoge schuld bij de bank, haar belangrijkste schuldeiser, vormt een molensteen om haar nek. Ze klopt aan bij de gemeente voor hulp. Het aanmeldingsgesprek vindt plaats in mei 2015. Er volgen verschillende gesprekken. In

¹ Rapport Nationale ombudsman, '*Schulden komen nooit alleen*'. Een onderzoek naar behoorlijke schuldhulpverlening bij gemeenten (2012/110), 29 juni 2012.

² Rapport Nationale ombudsman '*Een open deur?*' Samenvatting van een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening (2018/010), 19 januari 2018.

november 2015 wordt de schuldhulpverlening beëindigd. Kort daarop meldt verzoekster zich opnieuw aan voor schuldhulp en start een tweede schuldhulpverleningstraject. In dit tweede traject begint de gemeente pas in september 2016 met de activiteiten gericht op het bereiken van een minnelijke regeling. Begin december dient verzoekster een klacht in over het trage verloop van de schuldhulpverlening. Ze wordt uitgenodigd voor een gesprek. Tijdens dit gesprek krijgt zij te horen dat het minnelijk traject is geëindigd zonder dat een minnelijke regeling tot stand is gekomen. Verzoekster begrijpt niet waarom zij hierover pas in het kader van haar klacht wordt geïnformeerd.

Verzoekster is van mening dat de schuldhulpverlening aan haar zeer traag is verlopen en dat zij tijdens het traject slecht is geïnformeerd. De gemeente heeft zich volgens haar ook niet voldoende ingespannen om tot een regeling met de bank te komen. Ze heeft zich al met al niet serieus genomen gevoeld bij de behandeling van haar verzoek om schuldhulpverlening.

Voorts stelt verzoekster zich op het standpunt dat de burgemeester aan haar heeft toegezegd dat zij een lening van de gemeente kon krijgen die zij over meerdere jaren mocht terugbetalen. Verzoekster is boos over het feit dat deze toezegging in reactie op haar klacht door de gemeente wordt ontkend.

Tenslotte is verzoekster van mening dat de klachten die zij over de gang van zaken bij de gemeente heeft ingediend, niet serieus zijn genomen. De klachtenprocedure is niet gevolgd. De brief die zij in reactie op haar klacht ontving bevat slordigheidsfouten en gaat niet in op haar klacht.

De Nationale ombudsman heeft de klacht van verzoekster onderzocht. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in het Verslag van bevindingen van 11 april 2018. Het Verslag van bevindingen is aan beide partijen toegezonden met het verzoek er op te reageren. Zowel verzoekster als de gemeente Tilburg heeft aangegeven zich in dat verslag te kunnen vinden. Dit rapport bevat een samenvatting van de onderzoeksresultaten en het oordeel van de Nationale ombudsman.

HET VERLOOP VAN DE KLACHTBEHANDELING³

Op 8 december 2016 dient verzoekster een klacht in bij de gemeente over het trage verloop van de schuldhulpverlening. Daarop volgt een gesprek en een mailbericht. Tijdens het gesprek over haar klacht krijgt verzoekster te horen dat de bank niet akkoord gaat met het voorstel tot de minnelijke regeling. In reactie op haar klacht stelt de gemeente zich op het standpunt dat zij tot april 2016 een schuldregeling zelf heeft afgehouden. Verzoekster wilde immers zelf proberen tot een oplossing te komen voor haar schulden. Daarna is er vertraging ontstaan door capaciteitsproblemen bij de gemeente. Vanaf september 2016 zijn de activiteiten ten behoeve van het tot stand brengen van de minnelijke regeling alsnog in gang gezet. Op 11 november 2016 is de weigering van de belangrijkste schuldeiser, de bank, ontvangen. Dit bericht is door de

³ Voor tijdslijn zie [bijlage](#).

gemeente pas eind november 2016 opgemerkt. Vervolgens is getracht de schuldeiser te overreden om toch akkoord te gaan, waarbij de bijzondere omstandigheden van verzoekster zijn benadrukt. Behoudens de vertraging in de overdracht van de frontoffice naar de backoffice is volgens de gemeente het normale traject doorlopen waarbij de belangen van verzoekster en van de schuldeisers zorgvuldig zijn meegewogen. De WSNP⁴ is nu voor verzoekster de enig overgebleven optie.

In twee mailberichten aan de gemeente geeft verzoekster aan het niet eens te zijn met deze reactie op haar klacht. Volgens haar heeft zij niets afgehouden. Er is nooit sprake van geweest dat zij het hele bedrag zelf zou kunnen opbrengen. Ze zou kijken wat ze bij vrienden kon lenen en dat als aanbetaling doen. Het restbedrag zou ze in termijnen terugbetalen aan de gemeente. Volgens verzoekster heeft de gemeente na de weigering van de bank niet veel moeite gedaan deze op andere gedachten te brengen. Ook is zij niet tijdig ingelicht over de weigering van de bank. Nu die weigering een feit is, wil zij een beroep doen op de toezegging van de burgemeester om haar een lening te verstrekken. De WSNP vindt zij voor zichzelf namelijk geen optie. Ze vraagt de gemeente om een lening van € 20.000,- die ze in zeven en een half jaar zal terug betalen. Daarop reageert de gemeente per mail. Naar aanleiding van haar mailbericht is door de gemeente nog een laatste poging gedaan om te onderzoeken of er een alternatief voor de WSNP mogelijk is. Dit blijkt niet het geval. De gemeente vraagt verzoekster daarom haar standpunt over de WSNP te heroverwegen en haar antwoord binnen veertien dagen te laten weten.

Inmiddels heeft de gerechtsdeurwaarder in opdracht van de bank aan verzoekster laten weten beslag te zullen leggen als zij het totale bedrag van haar schuld niet binnen enkele weken betaalt. Intussen heeft verzoekster haar klacht bij de Nationale ombudsman ingediend. De Nationale ombudsman wijst verzoekster erop dat haar klacht eerst door de gemeente moet worden afgehandeld voordat de Nationale ombudsman aan zet is. De Nationale ombudsman is immers een tweedelijns klachtinstantie. Maar omdat sprake is van een spoedeisend belang (dreigende beslaglegging) en omdat verzoekster stellig van mening is dat de burgemeester haar heeft toegezegd dat als de minnelijke regeling niet zou lukken, zij het bedrag van de gemeente kon lenen, kiest de Nationale ombudsman ervoor eerst een interventie uit te zetten. De Nationale ombudsman vraagt de gemeente met voorrang uitsluitel te geven over de vraag of de toezegging over de lening is gedaan en of de gemeente bereid en in staat is om haar de lening te verstrekken. De reactie van de gemeente luidt dat de WSNP voor verzoekster op dit moment echt de beste oplossing is. In een vervolgbericht laat de gemeente aan de Nationale ombudsman weten dat de burgemeester niet de toezegging heeft gedaan die verzoekster veronderstelt. Een medewerkster die bij het gesprek met de burgemeester aanwezig was, heeft dit volgens de gemeente verklaard. Aangezien er bovendien een voorliggende en passende oplossing is in de vorm van de WSNP kan er geen aanspraak worden gedaan op een lening. Verzoekster reageert verontwaardigd want bij het gesprek met de burgemeester was volgens haar geen medewerkster aanwezig en de toezegging is volgens haar wel gedaan.

⁴ Wet schuldsanering natuurlijke personen.

De Nationale ombudsman vraagt de gemeente nu alsnog de klacht van verzoekster af te handelen. Het spoedeisend karakter is immers voorbij (de bank is voorlopig bereid af te zien van beslaglegging) evenals het stadium van de interventie. Er heeft eind december 2016 weliswaar een informeel gesprek bij de gemeente plaatsgevonden naar aanleiding van haar klacht, maar daarmee is haar klacht niet afgehandeld. Verzoekster kon zich immers niet vinden in de informele reactie op haar klacht. De gemeente vraagt in reactie daarop om een duidelijke omschrijving van de klachtonderdelen met een onderbouwing. Op 6 april 2017 stuurt verzoekster haar uitgebreide klachtomschrijving met gebruikmaking van het klachtenformulier naar de gemeente.

Op de klacht die verzoekster op 6 april 2017 bij de gemeente indient volgt een reactie in de vorm van de brief. Verzoekster wordt niet gehoord voorafgaand aan de brief. De brief is erg kort, gaat niet in op de afzonderlijke klachtonderdelen en houdt in dat de gemeente haar klacht ongegrond acht.

VISIE VAN DE GEMEENTE

De gemeente acht de klacht van verzoekster over het trage verloop van de schuldhulp en over de slechte informatieverstrekking ongegrond. Ook vindt de gemeente dat zij er alles aan gedaan heeft om de schuldregeling te laten slagen.

Na de aanmelding heeft in juni 2015 een intakegesprek plaatsgevonden. Hierin heeft verzoekster expliciet aangegeven geen schuldregeling te willen. Zij wilde ook het plan van aanpak niet tekenen omdat hierin vermeld stond dat de mogelijkheden van een schuldregeling bekeken zouden kunnen worden. Later gaf verzoekster opnieuw aan geen gebruik te willen maken van een schuldregeling. In overleg met haar is het dossier vervolgens in november 2015 gesloten.

In december 2015 heeft het tweede intakegesprek plaatsgevonden. Hierin is een eventuele schuldregeling weer ter sprake gekomen. In de vervolggesprekken bleef verzoekster echter aangeven naar alternatieven te zoeken voor een schuldregeling (een rechtszaak tegen haar ex, lenen bij vrienden, crowdfunding). Op meerdere momenten is volgens de gemeente tijdens dit tweede schuldhulpverleningstraject aan verzoekster uitgelegd dat een juridische procedure en/of het zelf organiseren van de middelen niet samengaan met een schuldregeling. Hoewel verzoekster aangaf geen schuldregeling te willen, is de zaak toch niet stilgelegd. Getracht is haar te ondersteunen waar mogelijk. In april 2016 is door de gemeente aangegeven dat zij tot een besluit moest komen: een schuldregeling via de gemeente of een eigen gang via de rechter of via leningen bij vrienden. Kort daarop liet verzoekster aan het bureau schuldhulpverlening weten dat zij voor een schuldregeling koos. In de maanden daarna is het dossier gereed gemaakt voor onderhandelingen met de schuldeisers. In september is de schuldregelingsovereenkomst door verzoekster getekend en zijn de schuldeisers aangeschreven.

Op 11 november 2016 was de afwijzing van de regeling door de bank ontvangen bij de gemeente. Eind november werd de mail daarover pas opgemerkt. Kort daarna volgde intern overleg binnen de gemeente en heeft de gemeente nog getracht de bank op andere gedachten te brengen. Zelfs nadat verzoekster eind december 2016 op de hoogte was gebracht van de weigering van de bank is nog getracht de bank te overreden akkoord te gaan. Verzoekster is volgens de gemeente niet later geïnformeerd over de weigering dan in de rede lag.

Ook de klacht van verzoekster inhoudend dat de gemeente zich ten onrechte beroept op een verklaring van een medewerkster van de gemeente die bij het gesprek met de burgemeester zou zijn geweest, vindt de gemeente ongegrond. De gemeente erkent bij nader inzien wel dat er geen medewerkster bij het gesprek aanwezig is geweest. Maar de medewerkster die destijds vooraf en achteraf met de burgemeester heeft gesproken is er zeker van dat de burgemeester heeft aangegeven dat eerst de reguliere wegen via schuldhulpverlening doorlopen moesten worden alvorens er eventueel sprake van leenbijstand zou kunnen zijn. Het is de keuze van verzoekster om geen gebruik te maken van de reguliere weg van de WSNP en dus is er van leenbijstand geen sprake. Desgevraagd heeft de gemeente aangegeven dat er geen aantekeningen zijn gemaakt van het gesprek met de burgemeester; er is door de gemeente niets over vastgelegd.

De klacht van verzoekster over de klachtbehandeling acht de gemeente wel deels gegrond. Volgens de gemeente is het echter geenszins in alle gevallen een vereiste om de formele klachtenprocedure van de Awb⁵ te volgen. De gemeente probeert in lijn met het beleid van de Nationale ombudsman zoveel mogelijk klachten op informele wijze te behandelen. Op de klacht van 8 december is daarom een informeel gesprek gevolgd. Toen verzoekster per mail liet weten niet tevreden te zijn met de reactie, is daar met een mailbericht op gereageerd. Deze klachtafhandeling acht de gemeente voldoende. Met betrekking tot de klacht van 6 april 2017 is de gemeente van mening dat het beter zou zijn geweest om verzoekster eerst te horen en na onderzoek een integraal antwoord op de klachten te formuleren. Daarbij had onder meer kunnen worden ingegaan op de 'toezegging' van de burgemeester, aldus de gemeente.

VISIE VAN VERZOEKSTER

Verzoekster stelt zich op het standpunt dat zij de schuldhulp van de gemeente niet heeft afgehouden en juist haar volle medewerking heeft verleend. Volgens haar verkeerde zij sinds de eerste intake in de veronderstelling dat zij was toegelaten tot de schuldhulpverlening met het oog op een minnelijke regeling, maar kwam deze erg traag en moeizaam op gang. Volgens verzoekster wilde ze per se geen WSNP vanwege het feit dat ze dan onder bewind zou komen en ze voor haar gevoel dan de regie over haar eigen leven kwijt zou zijn. Maar een minnelijke regeling wilde ze juist wel. Ze wilde immers van haar schulden af. Waarom had ze zich anders aangemeld? Ze heeft in de gesprekken met bureau schuldhulp van de gemeente wel uiting gegeven aan haar weerzin tegen het feit dat zij moest bloeden voor de schuld die haar ex had veroorzaakt.

⁵ Algemene wet bestuursrecht.

Maar dit betekende niet dat ze geen regeling wilde waarbij ze na drie jaar van die schuld af zou zijn. Naast het minnelijk traject wilde ze graag zelf kijken wat ze kon lenen bij vrienden. Ze wist niet dat haar eigen initiatieven in de weg stonden aan het tot stand brengen van een minnelijke regeling.

Tijdens het gesprek dat zij naar aanleiding van haar klacht met de gemeente had op 29 december 2016 moest de teamleider nog informeren naar de stand van zaken. Daarbij bleek dat de gemeente al drie weken eerder bericht van de bank had ontvangen over het feit dat de bank niet akkoord ging. Verzoekster begrijpt niet waarom zij daar niet direct over is geïnformeerd.

Verzoekster is erg verontwaardigd over het feit dat de gemeente ontkent dat de burgemeester haar een lening heeft toegezegd om te voorkomen dat ze de WSNP in hoefde. Ze voelt zich door de gemeente weggezet en niet serieus genomen.

VISIE VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

Goede informatieverstrekking

Het traject van schuldhulpverlening is complex. Schuldhulpverlening kent meerdere verschijningsvormen. Zo kan de schuldhulpverlening met het oog op een minnelijke regeling op verschillende wijzen worden uitgevoerd. Bij veel gemeenten worden bovendien naast de minnelijke regeling ook andere varianten van schuldhulp aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van informatie en advies. Dit is ook bij de gemeente Tilburg het geval. Tenslotte zijn er de mogelijkheden van budgetbeheer, al dan niet in het kader van de minnelijke regeling, budget coaching en de WSNP. Een burger die tijdens een gesprek uitleg krijgt over deze mogelijkheden en varianten raakt al snel de draad kwijt.

Een andere factor van belang is dat mensen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening vaak geen grip meer hebben op hun leven. Ze zijn het overzicht kwijt, zien geen uitweg meer en voelen zich mentaal en emotioneel overbelast. Dit genereert veel stress. Stress en mentale belasting zetten de mentale vermogens van mensen onder druk.⁶ De Nationale ombudsman wijst hier ook op in zijn rapport van 19 januari 2018.⁷ Gelet hierop is de Nationale ombudsman van mening dat hoge eisen mogen worden gesteld aan de informatieverstrekking aan mensen die zich aanmelden voor schuldhulp. Deze informatie moet duidelijk en overzichtelijk worden aangeboden, waarbij de burger de mogelijkheid heeft de verstrekte informatie op een later moment opnieuw te raadplegen.

Bovendien vindt de Nationale ombudsman het belangrijk dat aan degene aan wie schuldhulp wordt verleend door middel van een gemotiveerde beschikking helderheid wordt gegeven over de soort schuldhulpverlening waarvoor de betrokkene wordt toegelaten en over welk resultaat daarvan mag worden verwacht. Als hierin tussentijds

⁶ WRR, 24 april 2017: Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid.

⁷ Zie voetnoot 2.

een wijziging optreedt, moet dit eveneens aan de burger worden bericht door middel van een gemotiveerde beschikking. In zo'n beschikking moet de burger worden gewezen op de mogelijkheid van bezwaar.

In zijn rapport van 19 januari 2018 constateert de Nationale ombudsman dat een aantal waarborgen uit het bestuursrecht in de formele besluitvorming over schuldhulpverlening ontbreekt bij een deel van de onderzochte gemeenten: geen omschrijving van de toegekende schuldhulp, geen motivering van de afwijzing en in een aanzienlijk aantal gevallen geen beschikking. Hiermee wordt burgers rechtsbescherming onthouden. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat gemeenten hun werkwijze op dit punt aanpassen.

Ook vindt de Nationale ombudsman het van belang dat burgers die schuldhulpverlening ontvangen regelmatig worden geïnformeerd over de stand van zaken in hun traject en over de te verwachten vervolgstappen. De Nationale ombudsman verwacht van gemeenten dat zij zich daarbij tenminste houden aan de regels hieromtrent uit de Wgs en uit de Gedragscode en de bijbehorende modules van de NVVK.⁸ Van belangrijke ontwikkelingen in het dossier, bijvoorbeeld noemenswaardige vertraging door capaciteitsproblemen of afwijzing van het voorstel tot een minnelijke regeling door de schuldeisers, moeten burgers tijdig op de hoogte worden gesteld.

Omdat de Nationale ombudsman hieraan sterk hecht, heeft hij het handelen van de gemeente Tilburg getoetst aan het vereiste van goede informatieverstrekking. Dit vereiste houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is.

Voortvarendheid

De Nationale ombudsman heeft het handelen van de gemeente Tilburg ook getoetst aan het vereiste van voortvarendheid. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. Als in de wet geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke – korte – termijn.

Fair play

De wijze waarop de gemeente Tilburg is omgegaan met de klachten die verzoekster heeft ingediend, heeft de Nationale ombudsman getoetst aan het vereiste van fair play. Dit vereiste houdt in dat de overheid de burger de mogelijkheid geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. Dit betekent dat de overheid een open houding aanneemt waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en de daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor- en wederhoor).

Herstel van de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger is één van de belangrijkste doelstellingen van de klachtbehandeling. De uitwisseling van informatie en wederzijdse inzichten tijdens de klachtbehandeling dragen daartoe bij. Voorts levert een goede

⁸ Nederlandse vereniging voor kredietverstrekkers. De gemeente Tilburg is aangesloten bij deze vereniging.

klachtbehandeling vaak een belangrijke bijdrage aan de verwerking van ervaren leed. Dit is ook het geval als iemand in het kader van de klachtbehandeling geen gelijk krijgt.⁹

HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN

Goede informatieverstrekking

Door niet te voorzien in algemene informatie op papier of op de website bij aanvang van de schuldhulpverlening gaat de gemeente Tilburg er ten onrechte vanuit dat burgers die in de schulden zitten de informatie die zij tijdens de gesprekken ontvangen kunnen bevatten en vasthouden. Daarmee doet de gemeente geen recht aan de realiteit van mensen die in de schulden zitten. De gemeente handelt daarmee in strijd met het vereiste van goede informatieverstrekking. Verzoekster is bovendien, voor zover de Nationale ombudsman heeft kunnen nagaan, na haar aanmelding niet overeenkomstig de Wgs geïnformeerd over het aantal verwachte weken tussen het eerste gesprek en het te bereiken resultaat. Ook is zij niet overeenkomstig de Module aanmelding en intake van de Nvvk geïnformeerd over de te zetten vervolgstappen in het schuldhulpverleningsproces. Als verzoekster hierover uitsluitend mondeling zou zijn geïnformeerd, vind de Nationale ombudsman dit onvoldoende. Voor mensen die in de schulden zitten is het belangrijk om de verstrekte informatie op een later moment opnieuw te kunnen raadplegen.

De Nationale ombudsman waardeert de laagdrempelige en ruimhartige wijze waarop de gemeente Tilburg schuldhulp aan haar inwoners verleent. Het feit dat iedereen die zich aanmeldt laagdrempelige hulp krijgt en dat de gemeente erop ingericht is maatwerk te verlenen vindt de Nationale ombudsman prijzenswaardig. De andere kant van het gevarieerde palet aan mogelijkheden en van de informele aanpak is dat het voor de burger niet altijd duidelijk is welke vorm van schuldhulp hij ontvangt en in welk traject en in welke fase daarvan hij zich bevindt. Bij verzoekster was volgens de Nationale ombudsman sprake van deze onduidelijkheid. Verzoekster ging er naar eigen zeggen vanuit dat de gemeente haar van haar schuld(en) af zou helpen. Zij verkeerde telkens in de veronderstelling dat zij in afwachting was van nadere stappen van de gemeente terwijl de gemeente in afwachting was van de beslissing van verzoekster om alsnog akkoord te gaan met een schuldregeling. Hierdoor verstreek onnodig veel tijd zonder dat er noemenswaardige vooruitgang werd geboekt.

De gemeente stelt zich terecht op het standpunt dat de schuldeisers niet konden worden aangeschreven zolang verzoekster niet had besloten in te stemmen met het traject van de minnelijke regeling. Voor verzoekster was echter kennelijk niet voldoende duidelijk dat haar eigen initiatieven om aan extra geld te komen in de weg stonden aan toelating tot dit traject. De gemeente had het ontstaan van de verschillende percepties van het doel en de aard van de schuldhulpverlening kunnen en moeten voorkomen door verzoekster in beide trajecten na de intake, overeenkomstig de wet en de Module aanmelding en intake

⁹ Memorie van Toelichting Kamerstukken II, 25 837, nr. 3, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 9.10 AWB (opgenomen in de bijlage bij het Verslag van bevindingen).

van de NVVK, een formele aanvraag te laten indienen en haar in reactie daarop een beschikking toe te zenden waarin duidelijk werd vermeld voor welke vorm van schuldhulpverlening zij werd toegelaten en waarin zij werd gewezen op de mogelijkheid van bezwaar. Na aanmelding voor het eerste traject had de beschikking kunnen luiden dat verzoekster werd toegelaten tot een stabilisatietraject en, met redenen omkleed, niet tot een minnelijke regeling. Toen verzoekster besloot om het plan van aanpak niet te tekenen, had de gemeente aan verzoekster overeenkomstig de Module aanmelding en intake van de NVVK een nieuwe beschikking moeten toezenden inhoudend dat de schuldhulpverlening werd beëindigd, waarbij zij werd gewezen op de mogelijkheid van bezwaar.

Nu werd het traject pas vijf maanden later beëindigd en werd verzoekster daarover geïnformeerd met een brief die niet de vorm had van een beschikking en waarin zij niet werd gewezen op de mogelijkheid van bezwaar.

Na aanmelding voor het tweede traject had de beschikking kunnen luiden dat verzoekster werd toegelaten tot de minnelijke regeling. Toen de gemeente na de start van het tweede traject de indruk kreeg dat verzoekster nog opnieuw twijfelde of zij wilde meewerken aan een minnelijk traject, had de gemeente haar dit direct expliciet moeten voorleggen, bijvoorbeeld door haar opnieuw een plan van aanpak ter tekening voor te leggen. In dit tweede traject is ten onrechte geen plan van aanpak opgesteld. Als verzoekster in reactie daarop had bevestigd dat zij geen minnelijke regeling wilde, had de gemeente het traject moeten beëindigen door middel van een beschikking. Juist wanneer iemand door zijn eigen gedrag het bieden van de aangewezen hulp afwijst is het van belang dit schriftelijk te bevestigen. Dit is niet alleen in het belang van een cliënt, die daardoor wordt gewezen op de gevolgen van zijn of haar gedrag, maar het is ook in het belang van de instantie die zich daardoor beter kan beschermen tegen eventuele onterechte verwijten achteraf. In de beschikking kon haar desgewenst worden gemeld dat zij werd toegelaten tot een ander traject, bijvoorbeeld stabilisatie of informatie en advies.

Ook toen verzoekster op 21 april 2016 alsnog werd toegelaten tot het minnelijk traject, had de gemeente dit door middel van een beschikking moeten bevestigen. Het standpunt van de gemeente dat de wet uitsluitend verplicht tot het afgeven van een beschikking als sprake is van een afwijzing, kan de Nationale ombudsman niet volgen. Ook een toewijzende beslissing is een beschikking in de zin van de wet en heeft informatieve waarde voor een cliënt. Bovendien houdt toewijzing voor de ene vorm van schuldhulp vaak een afwijzing voor een andere vorm in. De Nationale ombudsman is voorts van mening dat de gemeente verzoekster op gezette tijden schriftelijk had moeten informeren over de stand van zaken in haar dossier, over welke hulp haar binnen het gekozen traject wel en welke niet kon worden geboden en over wat van haar werd verwacht als zij meer of andere schuldhulp wenste. Het feit dat verzoekster met enige regelmaat mails stuurde waarin zij in wanhopige termen vroeg om hulp en waarin zij vroeg om voortgang in haar dossier bevestigt de noodzaak daartoe. Zo had de gemeente verzoekster bijtijds moeten informeren over de vertraging door capaciteitsproblemen, over het moment waarop de schuldeisers waren aangeschreven en over de reactie van de bank van 11 november

2016. Dat de gemeente daarna nog de nodige pogingen heeft ondernomen om de bank op andere gedachten te brengen doet daaraan niet af. De klacht van verzoekster, inhoudend dat zij door de gemeente niet goed op de hoogte is gehouden van het proces van schuldhulpverlening, is gegrond.

Voortvarendheid

De Wgs bevat maar één wettelijke termijn: het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld moet plaatsvinden binnen vier weken na aanmelding¹⁰. Deze termijn heeft de gemeente in het geval van verzoekster na beide aanmeldingen min of meer gehaald.

De Nationale ombudsman gaat ervan uit dat de intakefase van het eerste traject op 24 juni 2015 wordt afgerond en dat vanaf die datum sprake is van een stabilisatietraject. Volgens de gedragscode van de NVVK kent een stabilisatietraject een maximale tijdsduur van vier maanden. Dat betekent in dit geval dat het traject eind oktober moest zijn afgerond. Het traject werd op 3 november beëindigd. Ook deze termijn heeft de gemeente dus vrijwel gehaald.

De Nationale ombudsman is van mening dat de gemeente in het eerste traject heeft voldaan aan het vereiste van voortvarendheid.

Dit ligt anders voor het tweede traject. Volgens de Module aanmelding en intake van de NVVK duurt de totale intakefase inclusief aanmelding maximaal drie maanden. Aan het eind daarvan ligt er een ondertekend plan van aanpak of wordt de schuldhulpverlening beëindigd.

De Nationale ombudsman vindt de periode in het tweede traject van de aanmelding op 11 november 2015 tot de ondertekening van de schuldregeling op 29 september 2016 veel te lang. Dit vindt hij vooral omdat er al een eerste schuldhulpverleningstraject aan vooraf was gegaan en omdat dit tweede traject, in elk geval ten tijde van de aanmelding en intake, bedoeld was om een minnelijke regeling tot stand te brengen. De activiteiten die gericht zijn op het tot stand brengen van zo'n regeling bleven echter lang uit. Er is in maart 2016 wel een stabilisatie overeenkomst getekend, maar het traject gericht op de minnelijke regeling is niet tussentijds beëindigd. Tot 21 april 2016 was de lange duur volgens de gemeente te wijten aan verzoekster omdat zij de schuldregeling zelf afhiel. De Nationale ombudsman acht het aannemelijk dat verzoekster dubbele signalen heeft afgegeven over haar bereidheid tot een minnelijke regeling. Echter, juist in dergelijke situaties is het van belang dat vanuit de gemeente maximale helderheid wordt gegeven over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de schuldhulpverlening. Als verzoekster tijdens het tweede traject, zoals de gemeente stelt, de minnelijke regeling afhiel, had dit voor de gemeente aanleiding moeten zijn het traject dat met het oog hierop was gestart tijdig af te sluiten met een beschikking. Daarna had haar nog steeds schuldhulp kunnen worden verleend, maar dan onder een andere noemer. Dit had de gemeente haar dan in een nieuwe toelatingsbeschikking duidelijk kunnen maken.

¹⁰ Artikel 4, eerste lid, Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Na 21 april 2016 werd de vertraging volgens de gemeente veroorzaakt door capaciteitsproblemen. De Nationale ombudsman vindt het op zichzelf begrijpelijk dat capaciteitsproblemen bij de gemeente Tilburg tot vertraging hebben geleid. Dit doet echter niet af aan het feit dat verzoekster hierover niet is geïnformeerd en dat zij als gevolg daarvan vijf maanden onnodig in onzekerheid heeft verkeerd over waar zij aan toe was. De Nationale ombudsman is van mening dat de gemeente in het tweede traject heeft gehandeld in strijd met het vereiste van voortvarendheid.

Fair play

Klachtbehandeling over het schuldhulpverleningstraject

De gemeente stelt zich naar de mening van de Nationale ombudsman terecht op het standpunt dat in het kader van een minnelijke regeling geen betalingsregeling kan worden getroffen voor een periode langer dan drie jaar. De gemeente is immers gebonden aan de gedragscode van de NVVK die hiervoor een maximale termijn van 36 maanden voorschrijft¹¹. Als in het kader van de klachtbehandeling hierover een gesprek met verzoekster had plaatsgevonden waarna zij een gemotiveerde schriftelijke reactie op haar klacht had ontvangen, dan had verzoekster dit deel van de klacht waarschijnlijk eerder achter zich kunnen laten. Nu is bij haar het gevoel blijven hangen dat de gemeente zich onvoldoende heeft ingespannen om tot een regeling te komen en heeft zij de route via de Nationale ombudsman moeten bewandelen om hieromtrent opheldering te verkrijgen.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat in reactie op beide klachten van verzoekster over de schuldhulpverlening, van 8 december 2016 en van 6 april 2017, de formele klachtenprocedure had moeten volgen. De gemeente stelt terecht dat naar de mening van de Nationale ombudsman een informele en oplossingsgerichte aanpak in reactie op een klacht in het algemeen de voorkeur verdient. Maar het standpunt van de Nationale ombudsman houdt ook in dat als een klager aangeeft niet tevreden te zijn met de uitkomst van die informele aanpak, de formele klachtbehandeling in gang moet worden gezet overeenkomstig de bepalingen van de Awb¹². Daar hoort bij dat de klager in de gelegenheid wordt gesteld te worden gehoord en dat klager een gemotiveerde schriftelijke reactie ontvangt op zijn klacht. Door verzoekster niet in de gelegenheid te stellen te worden gehoord en door haar een afwijzing van de klacht toe te zenden zonder daarin inhoudelijk in te gaan op de klacht heeft de gemeente verzoekster de mogelijkheid ontnomen gebruik te maken van haar klachtrecht. Daarmee heeft de gemeente gehandeld in strijd met het vereiste van fair play. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat de gemeente dit met betrekking tot de klacht van 6 april 2017 onderkent.

Klachtbehandeling gesprek met de burgemeester

Voor de klacht over de toezegging door de burgemeester geldt eveneens dat naar aanleiding van de klacht van verzoekster hierover de klachtenprocedure gevolgd had moeten worden. Verzoekster had naar aanleiding van haar klacht moeten worden

¹¹ Artikel 13 van de Gedragscode Schuldhulpverlening.

¹² Zo ook in zijn rapport van 18 april 2017(2017/050).

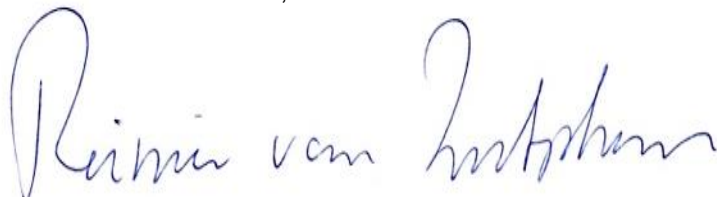
gehoord. Daar was nog extra reden toe omdat de gemeente in haar mail aan de Nationale ombudsman van 17 maart 2017 ten onrechte had vermeld dat een medewerkster van de gemeente aanwezig was geweest bij haar gesprek met de burgemeester in juli 2016. Het had de gemeente gesierd als zij in een persoonlijk gesprek met verzoekster excuses hiervoor had gemaakt. Voorts had in de klachtafhandelingsbrief moeten worden gereageerd op alle klachtonderdelen van verzoekster. Daar was des te meer reden voor omdat de gemeente zelf had gevraagd of verzoekster haar klachtonderdelen nog eens op papier wilde zetten, voorzien van een onderbouwing. Door in de reactie op haar klacht niet op de klachtonderdelen van verzoekster in te gaan heeft de gemeente een belangrijke gelegenheid om het vertrouwen van verzoekster in de gemeente te herstellen voorbij laten gaan en gehandeld in strijd met het vereiste van fair play. De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het feit dat de gemeente tegenover de Nationale ombudsman heeft onderkend dat de uitkomsten van dit soort gesprekken met de burgemeester voortaan beter wel schriftelijk kunnen worden vastgelegd en bevestigd. Het was nog beter geweest als deze erkenning tegenover verzoekster zelf had plaatsgevonden in het kader van de klachtbehandeling.

AANBEVELINGEN

In overeenstemming met zijn rapport van 19 januari 2018 beveelt de Nationale ombudsman de gemeente Tilburg aan om op iedere aanvraag een duidelijke, goed gemotiveerde beschikking af te geven die begrijpelijk is zodat burgers weten waarom hun aanvraag is toegewezen/afgewezen, zij weten waar zij aan toe zijn en hun rechtsbescherming is gewaarborgd. Ook wanneer tussentijds wordt besloten de schuldhulp te beëindigen of de aard van de schuldhulp te wijzigen beveelt de Nationale ombudsman aan hierover een beschikking af te geven.

Voorts beveelt de Nationale ombudsman de gemeente aan om de formele klachtbehandeling in gang te zetten als iemand aangeeft niet tevreden te zijn met de informele reactie op zijn klacht.

De Nationale ombudsman,

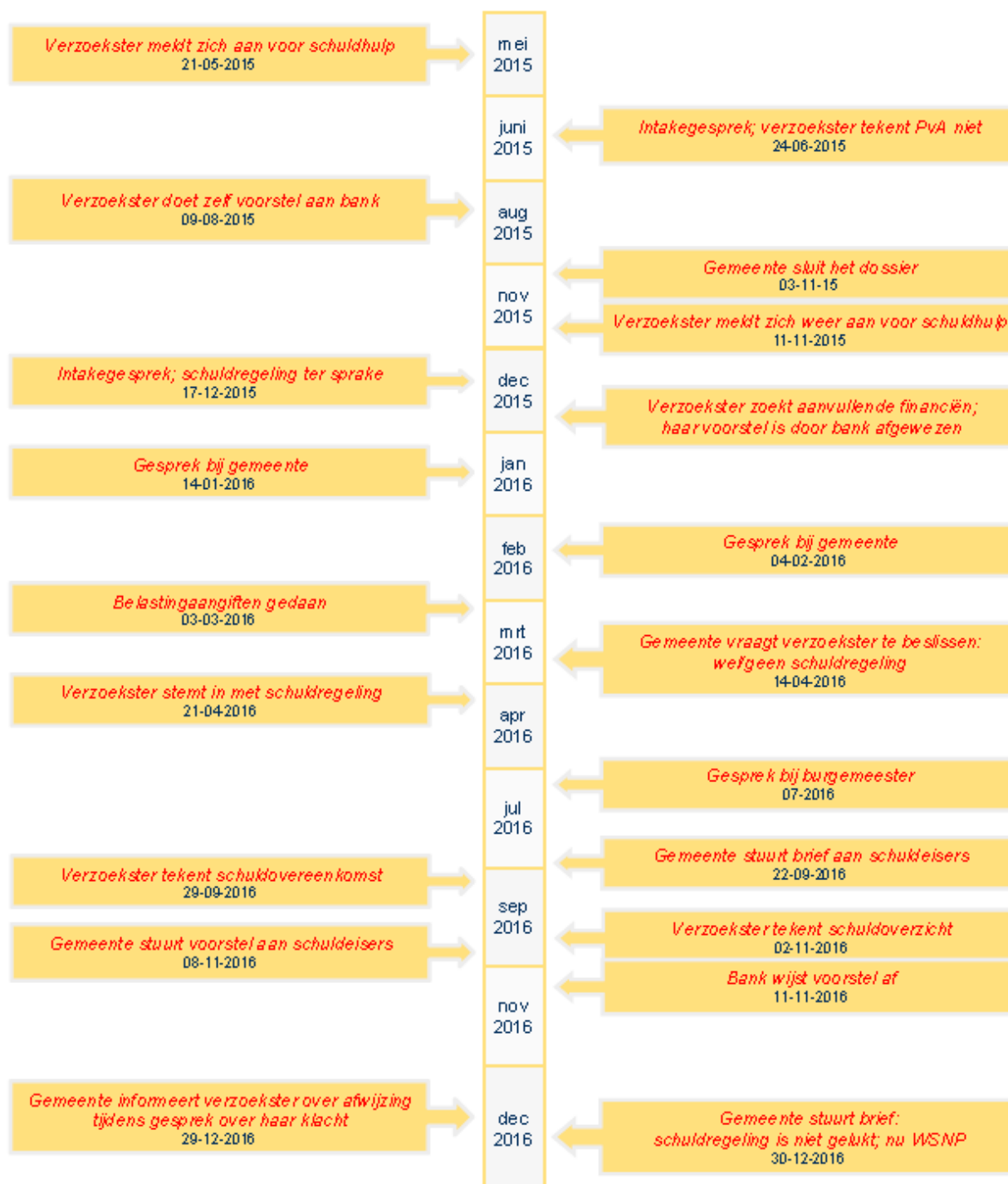


Reinier van Zutphen

BIJLAGE

Tijdelijk schuldhulpverlening

Tijdelijk schuldhulpverlening



Tijdslijn klachtbehandeling

