

# **BELEIDSPLAN Schuldhulpverlening ISD BOLLENSTREEK 2012-2013**

**“VAN schuldhulpverlening  
NAAR schulddienstverlening”**

## Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Inleiding

Leeswijzer

Samenvatting

Overzicht van de te nemen besluiten

1. Ontwikkelingen schuldhulpverlening ISD 2009-1 juli 2012
2. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
3. Verscherping beleid als antwoord op de bezuinigingsnoodzaak
4. Doel gekantelde werkwijze participatie
5. Van schuldhulpverlening naar (activerende) schulddienstverlening
6. Schulddienstverlening en zijn uitgangspunten
7. Uitgangspunt 1: *Schuldsituaties zijn in de eerste plaats een geschil tussen schuldenaar en schuldeiser.*
8. Uitgangspunt 2: *Voorkomen is beter dan genezen.*
9. Uitgangspunt 3: *Toelating tot de schulddienstverlening vindt plaats aan de hand van beleidsregels. Het gebruik van de schulddienstverlening is niet ongelimiteerd.*
10. Uitgangspunt 4: *De ISD stelt zich na toelating op als (activerende) dienstverlener, en slechts in uitzonderingsgevallen als hulpverlener.*
11. Uitgangspunt 5: *De schulddienstverlening is integraal, en gaat uit van gestandaardiseerd maatwerk. Ook streeft zij kwaliteit na.*
12. Uitgangspunt 6: *Bij de schulddienstverlening gelden bepaalde maximale wachttijden. Aan de schuldenaar wordt vooraf inzicht verschaft in de te verwachten doorlooptijden.*
13. Uitgangspunt 7: *Er wordt zoveel mogelijk samengewerkt in de keten en met vrijwilligers. De regierol hierbij ligt bij de ISD*
14. Resultaten van de gekantelde dienstverlening.

## Inleiding

Voor u ligt het beleidsplan schulddienstverlening ISD Bollenstreek 2012-2013.

Dit beleidsplan is voorgeschreven op grond van artikel 2 van de nieuwe wet "Wet gemeentelijke schuldhulpverlening" die op 1 juli 2012 in werking treedt.

De gemeenteraad moet telkens voor een termijn van vier jaar een plan opstellen.

Hiermee wordt bereikt dat de gemeenteraad richting gaat geven aan de schuldhulpverlening aan inwoners van haar gemeente.

Daar dit het eerste beleidsplan is en een nieuwe werkwijze wordt voorgesteld is de geldigheidsduur van dit beleidplan beperkt tot anderhalf jaar te weten tot 1 januari 2014.

Jaarlijks zal (het dagelijks bestuur van) de ISD in het programmaverslag verantwoording afleggen over de uitvoering van dit door de ISD gemeenteraden vastgestelde beleidsplan.

De bespreking van dit verslag kan voor de gemeenteraden aanleiding zijn om het beleid en de uitvoering van de schuldhulpverlening bij te stellen.

### **Leeswijzer**

Als eerste treft u een samenvatting van de belangrijkste conclusies aan, gevolgd door een overzicht van de door de gemeenteraad te nemen besluiten.

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de ontwikkelingen vanaf 2004 tot 1 juli 2012 bij de afdeling schuldhulpverlening van de ISD.

In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de nieuwe wet "Wet gemeentelijke schuldhulpverlening" die per 1 juli 2012 in werking treedt.

In hoofdstuk 3 wordt aangegeven waarom het beleid verscherpt moet worden.

In hoofdstukken 4 en 5 wordt voorgesteld de schuldhulpverlening te kantelen naar een schulddienstverlening, waarna in de hoofdstukken 6 tot en met 13 de uitgangspunten daarvan worden opgesomd en toegelicht.

In hoofdstuk 14 worden de resultaten van de gekantelde dienstverlening zoveel mogelijk "smart" weergegeven.

## Samenvatting

### *De analyse*

Een toenemend beroep op de schuldhulpverlening, de toenemende complexiteit daarvan en teruglopende budgetten vragen om aanscherping van het beleid en dus om fundamentele keuzes te maken. Dit geldt te meer nu per 1 juli 2012 de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wordt ingevoerd en de uitvoering van de schuldhulpverlening onder het administratieve recht gaat vallen.

### *De huidige uitvoering*

De huidige uitvoering van de schuldhulp wordt gekenmerkt door de ambitie iedereen een schuldenvrije toekomst te bieden. Dit betekent dat geprobeerd wordt elke klant met problematische schulden onder te brengen in een driejarige schuldregeling waarvan na afloop de klant schulden vrij moet zijn. Een dergelijk traject is voor veel schuldenaren echter zo zwaar dat zij in de praktijk in 60% van de gevallen niet wordt volgehouden. Wel leidt zij vaak tot enig nut in situaties waarbij het ondanks het mislukken van de schuldregeling zaken geregeld konden worden als het orde brengen van een verkeerd belegd beslag of het aanvragen van toeslagen. Zaken die echter ook gerealiseerd hadden kunnen worden zonder dat er eerst geprobeerd was om tot een schuldregeling te komen. Een ander kenmerk van de huidige uitvoering is dat de ISD daarbij zoveel mogelijk het stuur van de klant overneemt om de situatie voor de klant op te lossen. De ISD stelt zich nadrukkelijk als hulpverlener op. Daarbij wordt vooral financieel technisch gewerkt en is er weinig tot geen aandacht of tijd voor het ontwikkelen van vaardigheden, gedrag en motivatie bij de klant. De rol van hulpverlener brengt ook met zich mee dat "met man en macht" geprobeerd wordt om de klant aan boord te houden. De klant wordt daardoor te weinig afgerekend op zijn eigen verantwoordelijkheid.

### *De voorgestelde gekantelde uitvoering*

De voorgestelde gekantelde uitvoering verlegt de aandacht van het schuldenvrij maken van de klant naar de klant zelf.

Centraal staat de vraag hoe iemand financieel sterker kan worden en daardoor kan blijven participeren en niet langer meer de vraag hoe iemand een schuldenvrije toekomst kan krijgen.

Vaak zijn schulden een gevolg van onderliggende problemen.

In de nieuwe aanpak is daarom vooral aandacht voor de motivatie (de mate waarin iemand van plan is om de stappen te zetten), de (te ontwikkelen) vaardigheden, het gedrag, de te vergaren kennis en de belemmeringen waaraan gewerkt moet worden.

Daarbij is belangrijk dat de klant zich richt op dat wat (maximaal) haalbaar is. De lat ligt niet meer standaard op "schuldenvrij". Het voorkomen van huisuitzetting of stabilisatie van de financiële problemen (betaling van de belangrijkste vaste lasten) kan -voor dat moment- het maximaal haalbare zijn. Als bij elke klant -zoals thans- een schuldregeling het doel is, leidt dat tot langdurige en kostbare trajecten en tot frustraties bij zowel klant als de schuldeisers, omdat het te verwachte einddoel vaak niet realistisch is. Door selectiever te worden in de uitvoering weten schuldenaren, crediteuren en ketenpartners sneller waar ze aan toe zijn en voorkomt de ISD dat ze een kostbaar traject inzet dat niet leidt tot het beoogde doel: schuldenvrij.

De klant is bij deze gekantelde uitvoering primair de verantwoordelijke voor de eigen situatie. Hij zal de stappen moeten zetten terwijl de rol van de ISD wijzigt van die van een hulpgever naar die van een coach, wiens ondersteuning zich richt op "het weer zelf kunnen". Vanzelfsprekend vult de ISD aan wat iemand echt niet zelf kan. Daarbij is ondersteuning vanuit het persoonlijk netwerk is altijd voorliggend op de inzet van de ISD en krijgen vrijwilligers ook een eigen ondersteunde plek.

Deze vorm van activerende dienstverlening is niet vrijblijvend. De dienstverlening is resultaatgericht, voorwaardelijk en eindig. Zo geldt voor klanten die aantoonbaar niet mee willen werken dat zij geen gebruik kunnen maken van schulddienstverlening.

De ISD kiest de term schulddienstverlening in plaats van schuldhulpverlening om te benadrukken dat niet de hulp centraal staat, maar de klant zelf.

## Overzicht van de door de gemeenteraad te nemen besluiten

### **Besluit 1**

- *Het stimuleren van participatie is het primaire doel van de gekantelde werkwijze. Dit betekent een inzet op het maximaal haalbare. Een schuldenvrije toekomst realiseren is een secundair doel. Voor de bepaling van wat het meest haalbaar is voor de klant wordt gebruik gemaakt van een screeningsinstrument ("klantprofielen").*

### **Besluit 2**

- *De door de ISD geboden schuldhulpverlening wordt gekanteld richting een (activerende) schulddienstverlening.*

### **Besluit 3**

- *Er wordt structuur aangebracht in het preventiebeleid.*

### **Besluit 4**

- *De ISD zet gecontroleerd in op zijn preventieactiviteiten.*

### **Besluit 5**

- *Bij preventie wordt zoveel mogelijk samengewerkt met derden.*

### **Besluit 6**

- *Bij preventie staan langlopende programma's voorop.*

### **Besluit 7**

- *Nazorg is onderdeel in het proces van de schulddienstverlening.*

### **Besluit 8**

- *Bij de toelating tot schulddienstverlening zal eerst gekeken worden of de aanvrager zelf in staat is om al dan niet met behulp van zijn netwerken zijn schulden op te lossen. Is dit niet het geval dan zal vervolgens aan de hand van maatwerk worden vastgesteld welke producten eventueel kunnen worden aangeboden. Dit aanbod beperkt zich tot hetgeen voor de aanvrager het maximaal haalbare resultaat is. Niet gemotiveerde schuldenaren worden niet toegelaten tot de schulddienstverlening, tenzij de aanvrager een traject volgt voor het weer gemotiveerd raken / in beweging komen. Dan kan tijdelijk budgetbeheer worden ingezet.*

### **Besluit 9**

- *Indien de klant zijn plichten niet of niet behoorlijk nakomt of wil nakomen dan kan de schulddienstverlening worden geweigerd dan wel beëindigd. Alvorens dit te besluiten wordt de aanvrager/klant eenmaal een redelijke herstelltermijn geboden om binnen de gestelde termijn alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen.*

### **Besluit 10**

- *Een hernieuwde aanvraag wordt afgewezen met uitzondering van het product informatie, advies en doorverwijzing;*
  - a. indien minder dan 6 maanden voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag is ingediend een aanvraag tot schulddienstverlening is ingetrokken;*
  - b. indien minder dan 36 maanden voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag is ingediend door aanvrager een traject schulddienstverlening succesvol is doorlopen (minnelijk en wettelijk);*
  - c. indien minder dan 60 maanden voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag is ingediend een traject schulddienstverlening tussentijds verwijtbaar is beëindigd (minnelijk en wettelijk).**Op grond van kennelijke hardheid kan van deze beleidsregels ten gunste van de aanvrager worden afgeweken.*

### **Besluit 11**

- *De ISD kan besluiten tot beëindiging van de schulddienstverlening indien:*
  - a. de klant als zelfstandige is gaan werken of er niet mee is gestopt; Ingeval er sprake is van een zogenaamde adresloze geldt het bepaalde in artikel 40 WWB<sup>1</sup>*
  - b. het schulddiensttraject succesvol is afgerond;*
  - c. de klant zijn beschikbare aflossingscapaciteit niet wil gebruiken ter delging van zijn schulden;*
  - d. op grond van -zo later is gebleken- onjuiste gegevens schulddienstverlening aan de klant is toegekend, terwijl indien dit ten tijde van de besluitvorming bekend was geweest bij de ISD een andere beslissing zou zijn genomen;*
  - e. de klant zich ten opzichte van de medewerkers, belast met werkzaamheden die voortkomen uit het schulddiensttraject, misdraagt;*
  - f. de klant in staat is om zijn schulden zelf te regelen dan wel in staat is de schulden zelfstandig te beheren;*
  - g. de geboden dienstverlening, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de klant niet (langer) passend is.*

### **Besluit 12**

- *- Budgetbeheer wordt in de gekantelde uitvoering een tijdelijke voorziening voor alleen die klanten waarvan verwacht mag worden dat zij de minimaal noodzakelijke vaardigheden om geen nieuwe schulden te maken in principe in 12 maanden kunnen aanleren. Budgetbeheer wordt zoveel mogelijk in combinatie met budgetcoaching en in beperkte vorm aangeboden. Aan klanten die deze vaardigheden al hebben -al dan niet met behulp van hun netwerken- wordt geen budgetbeheer aangeboden. Na bedoelde termijn van 12 maanden vindt verwijzing plaats naar extern budgetbeheer c.q. beschermingsbewind indien de klant die ondersteuning langduriger nodig heeft. - Schuldregeling is niet langer meer doel op zich zelf. Het voor de klant hoogst haalbare staat centraal en wordt bepaald door de mogelijkheden en inzet van de klant.*

### **Besluit 13**

- *Ter bevordering van de integrale aanpak zullen de ketenpartners nader worden voorgelicht over de werkwijze bij de ISD. In de nieuwsbrieven armoedebestrijding zal aandacht worden besteed aan de nieuwe ontwikkelingen bij de ISD als schulddienstverlener. Dit sluit aan bij het voornemen van de ISD om in het kader van de preventie de voorlichting aan intermediairs te intensiveren. De intentieverklaring armoedebestrijding wordt nader geëvalueerd.*

### **Besluit 14**

- *Bij crisissituaties als bedoeld in artikel 4 lid 2 van de wet hanteert de ISD een wachttijd van in principe 24 uur. In de overige situaties als bedoeld in artikel 4 lid 1 van de wet een wachttijd van in principe maximaal 4 weken. Het Crisisprotocol is leidend.*

### **Besluit 15**

- *Per afgenomen product geeft de ISD aan de schuldenaar vooraf de globale doorlooptijd door.*

### **Besluit 16**

- *De ISD werkt zoveel mogelijk samen in de keten en met vrijwilligers. Met Humanitas en ouderenbonden, zoals de ANBO worden samenwerkingsovereenkomsten gesloten voor de inzet van hun vrijwilligers.*

---

<sup>1</sup> De gemeente die bijstand verstrekt aan een adresloze is ook verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan die persoon.

# H O O F D S T U K 1

## Ontwikkelingen schuldhulpverlening ISD 2004 tot 1 juli 2012

Het geldend beleidskader is de Startnotitie Schuldhulpverlening ISD Bollenstreek die in 2004 door de ISD gemeenteraden is vastgesteld.

Hierin staat in grote lijnen aangegeven dat de ISD gemeenten zich tot doel hebben gesteld om integrale schuldhulpverlening aan te bieden.

In de jaren daarna heeft de ISD deze zo goed mogelijk uitgevoerd.

### 1. 2004-2009

Tot het jaar 2009 werd de schuldhulpverlening door de ISD gekenmerkt door een klein en beperkt aanbod van diensten: de ISD was vooral gericht op schuldbemiddeling, dat wil zeggen het regelen van schulden aan de hand van de gedragscode van de NVVK. Aan preventie, nazorg, budgetbeheer e.d. werd niet of nauwelijks gedaan. Daarbij werd bovendien vooral aanbodgericht gewerkt. De schuldenaren werden als het ware door een gedragscode getrokken. Als je daarin niet paste viel je af. Verder waren de werkprocessen niet of heel summier vastgelegd.

Tot 1 april 2008 gold nog een doelgroepbeperking, die in de loop van 2006 was ingevoerd. Dit betekende dat de ISD alleen huishoudens hielp met een inkomen tot 130% van het wettelijk minimumloon.

Het aantal werkzame fte bij schuldhulpverlening was nog beperkt (1.4 fte) maar werd in 2008 uitgebreid naar 4.2 fte. Dit mede omdat Noordwijk per 1 januari 2008 was toegetreden tot de ISD.

#### *Aspirant lidmaatschap NVVK*

De ISD is per 1 augustus 2008 lid geworden van de NVVK, de brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Dit lidmaatschap is nodig omdat er schuldeisers zijn, zoals de belastingdienst die alleen verzoeken van schuldregelaars in behandeling nemen indien deze geregistreerd staan als lid van de NVVK.

Het lidmaatschap van de NVVK houdt ook in dat de ISD werkt volgens de gedragscode (dat de ISD al voor de lidmaatschapsaanvraag deed) en normen van de NVVK. Schuldhulpverlening moet hieraan per 1 augustus 2009 voldoen.

### 2.2009- 1 juli 2012

#### *Lidmaatschap NVVK*

In augustus 2009 is de ISD daadwerkelijk lid geworden van de NVVK.

De NVVK had al eerder ingezien dat een aanbod gerichte werkwijze, zoals die door de ISD en andere gemeenten werd uitgevoerd, waarbij het aanbod (van diensten) centraal staat, maar niet/minder de klant, niet werkt. Zij was al enige jaren bezig om de schuldhulpverlening te doen veranderen van aanbodgericht naar vraaggericht.

Deze nieuwe stijl van werken heeft de ISD zich de laatste jaren eigen gemaakt .

Deze stijl wil bereiken dat

- in de eerste plaats meer mensen in aanmerking komen voor schuldhulp. Schuldhulp is er niet alleen voor mensen in een problematische schuldsituatie, maar voor een ieder met een financiële hulpvraag.
- Daarnaast wil zij veel meer resultaat. Uit landelijk onderzoek was namelijk gebleken dat de kans dat je met hulp van een gemeente uit de schulden raakt varieert van 10% tot bijna 50%. Voor de ISD bedroeg dit percentage rond de 30-40%.

De NVVK hoopte dat door de nieuwe stijl van werken dit percentage op zou lopen naar 80%-85%.

Dit kan, aldus de NVVK, omdat onder deze stijl op een andere manier dan de oude stijl naar de klant gekeken wordt.

De klant wordt onder de nieuwe stijl meer centraal gesteld; er wordt veel meer gekeken naar de wensen en behoeften van de klant. Kortom, meer vraaggericht.

#### *b. Gevolgen lidmaatschap*

Het lidmaatschap en het nieuwe denken over schuldhulpverlening heeft er met name toe geleid dat de ISD

- Het aanbod van diensten heeft uitgebreid (budgetbeheer, preventie, budgetcursussen e.d).

- De diensten (= werkprocessen) gestandaardiseerd heeft. Alle werkprocessen zijn uitgebreid en volgens een bepaalde (NVVK) methodiek uitgeschreven.
- Waar nodig een schuldsituatie eerst stabiliseert door inkomsten en uitgaven met elkaar in balans te brengen voordat wordt begonnen met een poging om een schuldregeling te treffen.
- Het aantal werkzame fte's bij de afdeling schuldhulpverlening heeft verhoogd van 4,2 fte naar thans 7,5 fte (consulent en medewerker) om te kunnen voorzien in de werkzaamheden.

Het streven om iedere schuldenaar een schuldenvrije toekomst te bieden is daarbij onverminderd van kracht gebleven.

Dit geldt ook voor de werkwijze om niet alleen het financieel probleem aan te pakken maar ook de achterliggende oorzaken (vereiste van integraliteit).

Een en ander is (onder meer) neergelegd in de Uitvoerende beleidsnotitie schuldhulpverlening nieuwe stijl 2010 dat door het dagelijks bestuur is vastgesteld.

#### *De ISD en de schuldhulpverlening nieuwe stijl*

Zoals vermeld wil de nieuwe stijl in de eerste plaats bereiken dat:

- meer mensen in aanmerking komen voor schuldhulpverlening maar
- vooral dat de resultaten beter worden.

#### *Meer mensen*

De ISD probeert iedere burger woonachtig in een ISD gemeente met een financiële hulpvraag te helpen en een schuldenvrije toekomst te bieden. Geconstateerd kan worden dat het aantal aanmeldingen bij schuldhulpverlening gestegen is. Dit is overigens een landelijk verschijnsel omdat de schuldenproblematiek in Nederland de afgelopen jaren sterk is toegenomen.<sup>2</sup>

Het aantal aanmeldingen is zelfs zo opgelopen dat in 2011 op een zeker moment een wachttijd is ontstaan van bijna 7 maanden, in het najaar van 2011 teruggebracht naar 4,5 maand.

Onder wachttijd wordt verstaan de periode die verstrijkt tussen het moment dat een persoon zich aanmeldt voor schuldhulpverlening en het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en een plan van aanpak wordt opgesteld (intakegesprek).

Door een aantal maatregelen heeft de ISD deze wachttijd weten terug te brengen tot 6 weken (situatie april 2012). Het is echter onzeker of dit succes handhaafbaar is.

Deze maatregelen betroffen de volgende.

- Telefonische intake aan de hand van een beslisboom. Dit werkt als een poortwachter waardoor er minder aanvragen worden ingediend.
- Tijdelijke interne verschuiving van fte naar de afdeling schuldhulpverlening.
- Een andere werkwijze.

Deze werkwijze komt hierop neer dat na elke aanmelding zo snel mogelijk een verdeling onder de consulenten plaatsvindt. Nadeel van deze werkwijze is wel dat het aantal klanten per consulent flink stijgt waardoor weliswaar de wachttijd terugloopt maar de doorlooptijden stijgen.

#### *Meer resultaat*

Zijn de resultaten ook beter geworden?

Onder resultaat wordt hier verstaan het aantal geslaagde trajecten schuldregeling. Zoals hierboven is aangegeven bedroeg deze landelijk tussen de 10% en 50% en voor de ISD 30%-40%.

Het resultaat bij de ISD is ongewijzigd gebleven. Dit heeft ondermeer te maken met het uitgangspunt van de NVVK dat iedere schuldenaar geholpen moet worden met als doel hem of haar vrij van schulden te doen laten zijn. Dit brengt met zich mee dat ook (vaak) trajecten worden opgestart die niet een reële kans op slagen hebben.

<sup>2</sup>In 2010 had ongeveer een kwart van de huishoudens op enig moment een betalingsachterstand. Bij een op de 10 huishoudens is er zelfs sprake van een problematische schuldsituatie (693.000 huishoudens).

Naast een toename van het aantal aanvragen is ook een toename in diversiteit zichtbaar: meer jongeren onder de 25 en ouder boven de 65 jaar, vaker eigen woningbezitter alsmede meer zelfstandigen. Bron. Verslag rekenkamer Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout inzake schuldhulpverlening ISD Bollenstreek.



### *Rapport Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout*

In juli 2011 is de Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout een onderzoek gestart naar de wijze waarop die gemeenten vorm en uitvoering geven aan schuldhulpverlening.

In feite betrof dit een onderzoek naar de wijze waarop de ISD uitvoering geeft aan de schuldhulpverlening. Het rapport van de rekenkamercommissie dateert van maart 2012.

De samenvatting eruit:

“De centrale vraag die aan het onderzoek ten grondslag lag, luidt:

*Wat is het niveau waarop de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout vorm en inhoud geven aan de schuldhulpverlening?*

Het antwoord op deze vraag luidt dat de uitvoering als gemiddeld kan worden getypeerd. De opzet is laagdrempelig van aard. Burgers kunnen elke dag binnen lopen bij een lokaal loket. In de afgelopen jaren is de ISD de uitvoering ervan anders gaan inrichten. Zij is van een aanbodgerichte opzet overgegaan op een vraaggerichte opzet. Van diegene waarvoor een adviesgesprek niet afdoende is, werd ongeveer 40% geholpen met een schuldregeling. Dit percentage is in lijn met andere gemeenten.

Het onderzoek heeft wel een aantal aandachtspunten opgeleverd. Om te beginnen ontbreekt het aan een actueel -door de gemeenteraden goedgekeurd- beleidskader. Dit heeft tot gevolg dat de ISD geen scherp geformuleerde opdracht heeft die kan worden gebruikt om de resultaten te beoordelen. Een tweede aandachtspunt is het bestaan van een wachttijd voor huishoudens met een zwaardere schuldproblematiek. Deze bedroeg 4,5 maand.

Een derde aandachtspunt is samenwerking tussen de ISD en de keten (die ondermeer bestaat uit maatschappelijk werk, verslavingszorg, maatschappelijke opvang etc). Ketenpartners zijn niet altijd even goed op de hoogte van de aard en opzet van de schuldhulpverlening. Ten behoeve van de individuele dossiers weten ISD en keten elkaar doorgaans goed te vinden. Intensievere samenwerking op tactisch en strategisch niveau kan bijdragen aan een integrale aanpak waarin niet alleen de financiële maar ook eventuele immateriële problemen centraal staan.

In de afgelopen jaren nam zowel het aantal aanvragen als de bestedingen van de ISD voor schuldhulpverlening flink toe. Voor de komende jaren wordt een verdere toename van een beroep op deze voorziening verwacht. Om nog effectiever en efficiënter te gaan werken is de ISD bezig om steviger te gaan sturen op de eigen verantwoordelijkheid van schuldenaren. Ook is de ISD bezig om op andere manieren de uitvoering efficiënter en effectiever te maken.

Maar gezien de omvang van de opgave ligt het niet voor de hand dat deze bijsturing voldoende is. Daarvoor zijn ook fundamentele keuzen van gemeenten nodig.”

Het rapport geeft ook een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden in het hiernavolgende al dan niet expliciet ter sprake gebracht. Maar eerst wordt in het volgende hoofdstuk aandacht gegeven aan een belangrijke nieuwe ontwikkeling: de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening per 1 juli 2012.

#### *Kosten schuldhulpverlening*

Door de groei van het aantal fte zijn in vergelijking met 2008 de kosten van de schuldhulpverlening gestegen (deze kosten zijn ook gestegen door lidmaatschap Nvvk en aanschaf automatiseringssysteem voor schuldhulpverlening).

Daar staat tegenover dat:

- Een (soms aanzienlijk) deel van die kosten door de ISD kon worden afgewenteld op het Participatiebudget dat per 1 januari 2009 in werking was getreden.
- Bovendien had het Rijk ten behoeve van de schuldhulpverlening over de jaren 2009-2011 tijdelijk extra middelen toegevoegd aan het gemeentefonds. Voor de ISD gemeenten bedroeg dit bedrag over de jaren 2010 en 2011 ruim € 200.000.

Deze bedragen waren als volgt verdeeld:

	2010	2011
Hillegom	€ 24.303	€ 24.533
Lisse	€ 19.341	€ 22.224
Noordwijk	€ 28.439	€ 28.050
Noordwijkerhout	€ 13.325	€ 12.581
Teylingen	€ 24.057	€ 27.127

*Baten schuldhulpverlening zijn hoger dan de kosten*

Het is goed om hier ook op te merken dat schuldhulp niet alleen een kostenpost vormt maar ook baten oplevert.

Uit onderzoek van de Hogeschool Utrecht en Regioplan is namelijk gebleken dat besteding van €1,00 aan schuldhulpverlening gemiddeld € 2,40 besparingen oplevert op andere plaatsen.

Volgens dat onderzoek is de belangrijkste batenplaats:

- de re-integratie. Door schuldhulpverlening onderdeel te maken van een re-integratietraject kan de uitkeringsduur van onder meer WWB uitkeringen beperkt worden.
- Een tweede belangrijke batenplaats is wonen. Schuldhulpverlening leidt tot flinke besparingen bij woningcorporaties.

De ISD heeft bedoelde verbindingen al min of meer gelegd.

*Re-integratie*

Zo worden jongeren die een beroep doen op de WWB ondergebracht in het zogenaamde JA project<sup>3</sup>. Een budgetcursus, waarbij jongeren leren om te gaan met geld, vormt onderdeel van de trainingen.

*Wonen*

Met de woningcorporaties in de ISD regio is in 2011 een convenant gesloten ter voorkoming van huisontruimingen. Bij dit convenant is behalve de woningstichtingen en de afdeling schuldhulpverlening van de ISD ook de GGD betrokken.

---

<sup>3</sup> JA staat voor Jongeren op de Arbeidsmarkt. De trainingen vinden plaats bij de MareGroep. De budgetcursus wordt gegeven door het ID college.

## H O O F D S T U K 2

### Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Op 1 juli 2012 treedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking (hierna: de wet), met uitzondering van artikelen 5 (moratorium) en 11 (basisbankrekening). Deze twee artikelen worden in 2013 ingevoerd.

#### *Situatie voor 1 juli 2012*

Het wettelijk kader voor de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt voor 1 juli 2012 gevormd door de algemene zorgplicht van gemeenten voor hun inwoners op basis van de Gemeentewet. Dit heeft met zich mee gebracht dat beslissingen die genomen worden in dat kader niet vallen onder het administratieve recht maar onder het civiele recht. In concreto betekent dit dat tegen beslissingen van de ISD op het terrein van de schuldhulpverlening geen bezwaarschriften kunnen worden ingediend. De schuldenaar dient zich direct te richten tot de civiele rechter.

#### *Situatie na 1 juli 2012*

Met de inwerkingtreding van de wet gaat dit stelsel veranderen. Het verlenen van schuldhulp wordt gebracht onder het administratieve recht en daarmee onder de Algemene wet bestuursrecht. Een beschikking zal dus vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Binnen dat kader wordt het dus belangrijk, dat de gemeente (ISD) goed vastlegt – bij voorkeur ook in beleidsregels – hoe het schuldhulpverleningsaanbod eruit ziet en aan welke voorwaarden burgers moeten voldoen om ervoor in aanmerking te komen.

Voor de ISD betekent dit een potentiële toename van het aantal bezwaarschriften en beroepszaken. Het aantal daarvan is thans niet exact aan te geven. Aangezien tegen gemiddeld 1% van de ISD besluiten een bezwaarschrift wordt ingediend is de verwachting dat er tussen de 5 en 10 extra bezwaarschriften op jaarbasis binnenkomen.

#### *Kaderwet*

De wet is een kaderwet waarin met name is uitgewerkt wat gemeenten op hoofdlijnen verplicht zijn te doen aan schuldhulpverlening. Gemeenten behouden een grote vrijheid in de wijze waarop zij hun dienstverlening vorm geven. De wet schrijft verder voor dat de gemeente in een beleidsplan ondermeer vastlegt hoe zij de kwaliteit van de uitvoering borgt, wat de nagestreefde wachttijd is en wat de resultaten zijn die de gemeente wil behalen.

#### *Gevolgen voor gemeenten*

De inwerkingtreding van de wet heeft voor gemeenten een aantal gevolgen. De belangrijkste daarvan zijn:

- Gemeenten moeten een beleidsplan schrijven. Daarin moet worden ingegaan op de beoogde resultaten en kwaliteitsborging.
  - Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat er sprake moet zijn van een brede toegang. Dit uit zich onder meer in het gegeven dat ook natuurlijke personen die een eigen bedrijf hebben beëindigd een beroep mogen doen op schuldhulpverlening.
  - Gemeenten moeten voorzien in een integrale aanpak. Dat wil zeggen dat er in het aanbod van schuldhulp niet alleen aandacht is voor de financiële problematiek van een schuldenaar maar ook voor eventuele- daarmee samenhangende- immateriële problematiek.
  - Gemeenten mogen schuldhulpverlening weigeren aan personen die fraude hebben gepleegd of al eerder gebruik hebben gemaakt van schuldhulpverlening.
  - Het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld, moet binnen vier weken plaatsvinden. Als er sprake is van een crisissituatie zoals bij een dreigende uithuiszetting moet de intake binnen drie werkdagen plaatsvinden.
- De gemeente moet de klant goed informeren over de verwachte doorlooptijden. De maximale wachttijd is een termijn van orde. Dit betekent dat er geen directe sanctie voor de gemeente is, indien deze de geldende termijn overschrijft.

- Gemeenten kunnen de rechtbank verzoeken een moratorium in te stellen. Voor een periode van maximaal zes maanden mogen schuldeisers dan geen (nieuwe) incassomaatregelen nemen. Dit moratorium treedt overigens later in<sup>4</sup>.
- En zoals vermeld: zodra de wet in werking treedt valt de schuldhelpverlening binnen het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Op het nemen van besluiten door de gemeente (bijvoorbeeld over toekenning of uitsluiting) kan de Wet Dwangsom van toepassing zijn.

---

<sup>4</sup> In de parlementaire behandeling is vastgelegd dat het moratorium in werking treedt zodra het wetsvoorstel kostendekkende griffierechten in werking treedt. In het akkoord dat de Tweede Kamer sloot na de val van het kabinet is afgesproken dat deze verhoging niet meer doorgaat. Het is derhalve onduidelijk of het moratorium er überhaupt nog wel gaat komen.

## H O O F D S T U K 3

### Verscherping beleid als antwoord op de bezuinigingsnoodzaak

In het voorgaande hebben wij een ontwikkeling gezien waarbij het beroep op de schuldhulpverlening toeneemt en de ISD het aantal fte ter uitvoering van die schuldhulpverlening de laatste jaren heeft moeten uitbreiden.

Gelet op de huidige economische situatie is de verwachting gerechtvaardigd dat het beroep op de schuldhulpverlening verder zal toenemen.<sup>5</sup>

Daarnaast moet het Rijk bezuinigen.

#### *Wegvallen extra tijdelijke middelen 2009-2001*

Dit betekent in de eerste plaats dat de extra middelen voor schuldhulpverlening die over 2009 tot en met 2011 door de gemeente zijn ontvangen vanaf 2012 wegvallen. Het wegvallen van deze extra middelen betekent een gemiddelde reductie van het budget voor schuldhulpverlening van ongeveer € 20.000 per ISD gemeente per jaar.

#### *Structurele korting op schuldhulpverlening*

Daarnaast voert het Rijk een structurele korting van 20 miljoen per jaar door op schuldhulpverlening. Deze wordt via een korting op de uitkering uit het gemeentefonds bij de gemeente neergelegd. Voor de ISD gemeenten zou dit een korting betekenen van schattenderwijs gemiddeld € 15.000 per jaar.

#### *Kosten niet langer afwentelen op het participatiebudget*

Voor de ISD gemeenten komt hier specifiek bij dat het vrijwel onmogelijk wordt om de kosten van de schuldhulpverlening nog langer (deels) af te wentelen op het Participatiebudget, na invoering van de wet Werken naar vermogen per 1 januari 2013.<sup>6</sup>

#### *Conclusie*

Kortom de schuldhulpverlening wordt duurder voor de ISD gemeenten.

Een toenemend beroep op schuldhulpverlening, de toenemende complexiteit daarvan en teruglopende budgetten vragen om een aanscherping van het beleid en dus om fundamentele keuzes te maken (aldus ook een van de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie).

Dit ook omdat per 1 juli 2012 de nieuwe wet wordt ingevoerd en de uitvoering van de schuldhulpverlening gaat vallen onder het administratieve recht.

Maar ook omdat de resultaten de laatste jaren niet beter worden. Zo is het percentage klanten die een schuldregeling bereikt en succesvol afrondt niet noemenswaardig gestegen en is er vaak sprake van een wachtlijst en een wachttijd. Hoewel de ISD het afgelopen jaar nog enige verbeteringen heeft kunnen bewerkstelligen is de grens van de huidige aanpak wel zo'n beetje bereikt. Nog meer fte toevoegen aan de schuldhulpverlening lijkt geen oplossing en maakt de schuldhulpverlening, in deze tijden van bezuinigingen, wellicht te duur.

#### *Vraag*

De vraag is dan hoe vanuit een andere visie het mogelijk wordt de resultaten te verbeteren terwijl de schuldhulpverlening voor de ISD gemeenten niet duurder wordt?

Het antwoord op die vraag kan worden gevonden in de kantelingsgedachte, zoals deze bekend is geworden bij de uitvoering van de WMO.

Hierover kort het volgende.

#### *De kanteling*

<sup>5</sup> In 2010 klopten (landelijk) 80.000 huishoudens bij schuldhulpverlening aan., 25.000 meer dan in 2009 en bijna dubbel zo veel als in 2008. Bron: jaarverslag 2010 NVVK.

<sup>6</sup> Vanaf 2013 zouden de WWB, WSW en Wajong onder een wet worden gebracht: de wet Werken naar vermogen. Het grootste deel van het Participatiebudget zal dan opgaan aan de WSW. Door de val van het kabinet is dit nu onzeker.

Als gevolg van minder middelen en veranderende wetgeving vindt er een omslag plaats in het denken en handelen van gemeenten in het sociaal domein.

Zowel bij de uitvoering van de sociale zekerheid als de WMO is de rolverdeling tussen gemeenten en burger aan het veranderen. De kanteling bij de uitvoering van de WMO is hier een voorbeeld van. Kenmerkend is dat met deze kanteling beoogd wordt dat de burger de regie en de verantwoordelijkheid over zijn leven zoveel mogelijk behoudt. Het gaat niet meer om de vraag van de concrete individuele voorziening (op te brengen door de Overheid) maar om de vraag welke belemmeringen de burger ondervindt in het dagelijks leven en hoe de burger dat zelf (en niet de overheid), of via zijn netwerk kan oplossen. Het resultaat is bepalend: kan de burger weer participeren. De houding van de overheid is hierbij vraaggericht.

Het ligt voor de hand om bij de doorontwikkeling van het beleid aangaande de schuldhulpverlening hierbij aan te sluiten, uiteraard binnen de kaders van de nieuwe wet.

Kernbegrippen hierbij zijn dus: participatie, eigen verantwoordelijkheid resultaat- en vraaggericht. Tevens zullen hierbij de bevindingen van de Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout worden meegenomen.

## H O O F D S T U K 4

### Doel gekantelde werkwijze: participatie

*Doel van de huidige schuldhulpverlening is een schuldenvrije toekomst*

Het doel van de schuldhulpverlening zoals die door de ISD en de andere NVVK leden wordt gegeven is het schuldenvrij maken van de klant, waarbij de hulpvraag van de klant centraal staat. Dit houdt in dat geprobeerd wordt elke schuldenaar met problematische schulden onder te brengen in een driejarige schuldregeling<sup>7</sup>, na afloop waarvan de klant schuldenvrij is.

Gedurende de schuldregeling moet de klant rondkomen van een inkomen op of net onder bijstandsniveau. Een dergelijk traject is voor veel klanten echter zo zwaar dat zij dit in de praktijk vaak niet volhouden. Zoals eerder is aangegeven bedraagt het slagingspercentage tussen de 30% en 40%. (waarmee de ISD niet eens slecht scoort). In ruim 60% van de gevallen leidt de schuldregeling in economische termen derhalve niet tot enige opbrengst, zij het wel tot enig nut in situaties waarbij ondanks het mislukken van de schuldregeling zaken geregeld konden worden als het op orde brengen van een verkeerd gelegd beslag of het aanvragen van toeslagen. Zaken die ook gerealiseerd hadden kunnen worden zonder dat er eerst geprobeerd was om een schuldregeling te treffen.

*Doel gekantelde werkwijze participatie; streven naar het maximaal haalbare.*

De voorgestelde gekantelde uitvoering verlegt de aandacht van het schuldenvrij maken van de klant naar de schuldenaar zelf.

Centraal staat de vraag hoe iemand financieel sterker kan worden en daardoor kan blijven participeren en niet langer meer de vraag hoe iemand een schuldenvrije toekomst kan krijgen. Vaak zijn schulden een gevolg van onderliggende problemen.

In de nieuwe aanpak is daarom vooral aandacht voor de motivatie (de mate waarin iemand van plan is om de stappen te zetten), de (te ontwikkelen) vaardigheden, het gedrag, de te vergaren kennis en de belemmeringen waaraan gewerkt moet worden.

Daarbij is belangrijk dat de klant zich richt op dat wat (maximaal) haalbaar is. De lat ligt niet meer standaard op "schuldenvrij". Het voorkomen van huisuitzetting of stabilisatie van de financiële problemen (betaling van de belangrijkste vaste lasten) kan- voor dat moment- het maximaal haalbare zijn. Als bij elke klant -zoals thans- een schuldregeling het doel is leidt dat tot langdurige en kostbare trajecten en tot frustraties bij zowel klant als de schuldeisers, omdat de te verwachten einddoelen vaak niet realistisch zijn.

Door hierop in te zetten bewijst de ISD zowel de schuldenaar als de crediteuren (want sneller een realistische verwachting) als zichzelf (want efficiënte inzet middelen) een dienst.

Hiermee wordt tevens voorkomen dat de ISD, gelet op de bezuinigingen en de toeloop (weer) zou komen tot een doelgroepenbeleid op grond van inkomen (zoals in het verleden: alleen inkomens tot 130% worden toegelaten tot de schuldhulpverlening).

*Vertaling van "iedereen schuldenvrij" naar het "maximaal haalbare."*

Hoe weet je vooraf wat het maximaal haalbare is voor een schuldenaar?

Hier is voor het ministerie van SZW onderzoek naar gedaan.<sup>8</sup>

De conclusie van het onderzoek luidt dat het hoogst haalbare resultaat vastgesteld kan worden als er vooraf serieus en methodisch wordt gekeken naar de motivatie en vaardigheden van schuldenaren (de zogenaamde klantprofielen)

<sup>7</sup> De ISD bemiddelt tussen schuldenaar en schuldeisers. Bij een schuldregeling brengt de ISD tussen de klant en zijn schuldeisers een minnelijke regeling tot stand voor de totale schuldenlast, leidende tot een schuldbemiddeling.

Daarbij is schuldbemiddeling een overeenkomst waarin tussen klant en schuldeisers wordt afgesproken dat de totale schuldenlast gedeeltelijk wordt terugbetaald in termijnen naar draagkracht tegen finale kwijting.

<sup>8</sup> Geuns, R en N.Jungmann & M.de Weerd (2011) *klantprofielen voor schuldhulpverlening*. Regioplan, Hogeschool Utrecht.

Als ondersteuning daartoe wordt thans in opdracht van DIVOSA een screeningsinstrument ontwikkeld. Het is de bedoeling dat de medewerkers van schuldhulpverlening van de ISD dit screeningsinstrument gaan toepassen.

**Besluit 1**

- *Het stimuleren van participatie is het primaire doel van de gekantelde werkwijze. Dit betekent een inzet op het maximaal haalbare. Een schuldenvrije toekomst realiseren is een secundair doel. Voor de bepaling van wat het meest haalbaar is voor de schuldenaar wordt gebruik gemaakt van een screeningsinstrument ( "klantprofielen").*



## H O O F D S T U K 5

### **Van schuldhulpverlening naar (activerende) schulddienstverlening**

*ISD biedt hulp aan de schuldenaar*

De houding van de ISD naar de schuldenaar toe is die van de hulpverlener. De huidige werkwijze bij de ISD is om zoveel mogelijk het stuur van de schuldenaar over te nemen en de situatie voor de schuldenaar op te lossen. Dit met als doel om escalaties van schuldsituaties te voorkomen (vaak ongeacht de rol die de schuldenaar zelf speelt bij een escalatie).

Door (te) snel contact te leggen met schuldeisers is de hulpverlening vooral financieel technisch van aard en is er (te) weinig aandacht voor het ontwikkelen van vaardigheden, gedrag en motivatie bij de schuldenaar.

*ISD naar een andere rol: van schuldhulpverlener naar schulddienstverlener*

In plaats van hulp te bieden in de boven aangegeven zin past het in de “kantelingsgedachte” dat de ISD diensten aanbiedt aan zijn klanten. De dienstverlener werkt immers anders dan de hulpverlener, nadrukkelijk in een relatie van wederkerigheid en laat de verantwoordelijkheid voor het dossier in principe bij de klant.

Kern van die andere rol is dat niet alleen het doel van de schuldhulpverlening een andere wordt (*Behalve focus op wat het meest haalbare is, wordt de focus ook gericht op het financieel sterker maken van de klant*).

Maar ook een andere rolverdeling tussen klant en schulddienstverlener.

*(De klant is bij deze uitvoering de verantwoordelijke. Hij zal de stappen moeten zetten terwijl de rol van de ISD wijzigt van die van een hulpgever naar die van een coach wiens ondersteuning zich richt op “het weer zelf kunnen”. Ondersteuning vanuit het persoonlijk netwerk is altijd voorliggend en ook wordt gekeken naar ondersteuning door vrijwilligers).*

Met andere woorden: de ISD wordt kritischer op de inhoud van de ondersteuning en zal meer gericht worden op versterking van de financiële kracht van de schuldenaar. De zelfredzaamheid van de schuldenaar wordt mede bepalend voor wat de ISD aan eigen inzet doet. Als een schuldenaar in staat is om een schuldregeling te doorlopen, zal de ISD ten behoeve daarvan een traject schuldregeling inzetten.

#### **Besluit 2**

- *De door de ISD geboden schuldhulpverlening wordt gekanteld richting een (activerende) schulddienstverlening.*

## **H O O F D S T U K 6**

### **Schulddienstverlening en zijn uitgangspunten**

De schulddienstverlening wordt gekenmerkt door een aantal uitgangspunten. Een aantal volgt uit het voorafgaande, andere uit de wet.

Deze worden in het hiernavolgende opgesomd, en achtereenvolgens en puntsgewijs besproken in de hierna volgende hoofdstukken.

Een verdere uitwerking in detail zal nog plaatsvinden in een uitvoerende beleidsnotitie die zal worden vastgesteld door het dagelijks bestuur van de ISD

De belangrijkste uitgangspunten zijn de volgende.

- Schuldsituaties zijn in de eerste plaats een geschil tussen schuldenaar en schuldeiser.
- Voorkomen is beter dan genezen.
- Toelating tot de schulddienstverlening geschiedt aan de hand van beleidsregels. Het gebruik ervan is niet ongelimiteerd.
- De ISD stelt zich na toelating op als (activerende) dienstverlener en slechts in uitzonderingsgevallen als hulpverlener.
- De schulddienstverlening is integraal en gaat uit van gestandaardiseerd maatwerk. Ook streeft zij kwaliteit na.
- Bij de schulddienstverlening gelden bepaalde maximale wachttijden.
- Aan de schuldenaar wordt vooraf inzicht verschaft in de te verwachten doorlooptijden.
- Er wordt zoveel mogelijk samengewerkt in de keten en met vrijwilligers. De regierol ligt bij de ISD.

## H O O F D S T U K 7

**Uitgangspunt 1:** *schuldsituaties zijn in de eerste plaats een geschil tussen schuldenaar en schuldeiser*

Een schuldsituatie is in de eerste plaats een probleem tussen een schuldenaar en een schuldeiser. De schuldenaar en de schuldeiser moeten dit probleem vooral zelf onderling oplossen. Alleen in specifieke situaties ziet de ISD een actieve rol voor zich zelf weggelegd. Zie daarvoor ook hierna onder hoofdstuk 9.

## H O O F D S T U K 8

### **Uitgangspunt 2: voorkomen is beter dan genezen**

Net als voor vele beleidsterreinen geldt ook voor de schuldenproblematiek dat het voorkomen van schulden of vroegtijdig signaleren van groot belang kan zijn.

Financiële problemen leiden immers tot geringere participatie en tot maatschappelijke kosten (schooluitval, huisontruimingen etc.).

Er is nog een argument om in te zetten op schuldpreventie. Eenmaal ontstaan, valt het niet altijd mee om een schuldsituatie op te lossen. Niet alle schulden komen voor een schuldregeling in aanmerking. En niet alle schuldenaren zijn in staat om zich te houden aan de strenge eisen waaraan zij moeten voldoen.

Ook de wet legt vast dat schuldpreventie en nazorg onderdeel uitmaken van schuldhelpverlening. Bovendien is de ISD lid van de NVVK. De NVVK onderschrijft het belang van een goed preventiebeleid.

De wet wil dat gemeenten in hun beleidsplannen ingaan op dit onderwerp. Daarom wordt uitgebreider stilgestaan bij het preventiebeleid.

#### *Wat is schuldpreventie?*

Preventie is voorkomen dat er problemen ontstaan door van tevoren in actie te komen.

- De definitie van schuldpreventie luidt:

Schuldpreventie is een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die er op gericht zijn dat mensen financieel vaardig worden en zich zo gedragen dat zij hun financiën op orde houden.

#### *Wat zijn de doelen van effectief preventiebeleid?*

In het verleden zijn vele preventieactiviteiten ontwikkeld. De meeste ervan zijn erop gericht -en dat ligt ook voor de hand- om kennis over te dragen en vaardigheden aan te leren. Toch lijkt dit niet alleen voldoende. Preventiebeleid is pas effectief als dit ook tot gedragsverandering leidt.

#### *Huidig preventiebeleid*

De huidige activiteiten van de ISD zijn grofweg in te delen in: preventie, curatie en nazorg

<b>Inzet</b>	<b>Doelgroep</b>
<b>Preventie</b> Onder meer voorlichting, budgetvaardigheden, aanleren en vroegsignalering	Alle inwoners
<b>Curatie</b> Stabiel maken of oplossen. Schuldsituaties met behulp van schuldregeling	Schuldenaren die om hulp vragen of worden aangemeld
<b>Nazorg</b> Inzet om na afloop van een schuldregeling of andere ondersteuning recidive te voorkomen	Schuldenaren bij wie na afronding ondersteuning het risico van recidive bestaat

Bij de ISD ligt (nu) de nadruk vooral op curatie oftewel: stabiliseren of oplossen van (problematische) schulden via een schuldregeling, herfinanciering etc. en minder op preventie en nazorg.

De enige preventieactiviteiten betreffen een tweetal projecten te weten:

#### 1. Budgetcursussen

Door het ROC worden in opdracht van de ISD budgetcursussen gegeven  
In 2012 worden deze cursussen gegeven aan jongeren tot 27 jaar die een bijstandsuitkering ontvangen.

#### 2. Convenanten ter voorkoming van huisontruimingen

Er zijn in 2011 convenanten afgesloten met 5 woningstichtingen ter voorkoming van huisontruimingen als gevolg van huurschulden. Bij deze convenanten is ook de GGD Hollands Midden betrokken.

Die samenwerking houdt in grote lijnen in dat een verwijzing van de nalatige huurder naar de afdeling schuldhulpverlening van de ISD en het Meldpunt Zorg en Overlast van de GGD onderdeel wordt van de incassoprocedure van de woningstichtingen.

De ISD kan vervolgens door middel van budgetbeheer zorg dragen voor betaling van de lopende huren en het opzetten van een betalingsregeling of schuldregeling voor de ontstane huurschulden. Bepaald gedrag wordt hiermee afgedwongen waardoor verdere financiële problemen kunnen worden voorkomen.

Aan andere vormen van preventie en of nazorg wordt niet/weinig gedaan.

#### *Verdere ontwikkeling ISD preventiebeleid*

##### 1. Stappenplan

Gelet op het belang van preventie is het zaak dat preventie een meer prominente en effectievere rol krijgt bij de uitvoering van de schulddienstverlening door de ISD.

Daartoe dient een aantal stappen genomen te worden die van belang zijn voor het doorontwikkelen van het door de ISD gevoerde preventiebeleid.

In het hiernavolgende worden achtereenvolgens de volgende stappen besproken:

- Wat wil de ISD met preventie.
- Wat zijn de strategische keuzen.
- Voor welke acties wordt gekozen.

Wat wil de ISD met preventie?

Zoals hiervoor aangegeven kent de ISD een tweetal preventie activiteiten. Het betreft hier op zichzelf staande activiteiten.

Aan andere vormen van preventie, die zich richten op iedereen (bijvoorbeeld artikelen in de krant over hoe je kunt rondkomen), wordt niet of weinig gedaan.

Kenmerkend voor een effectief schuldpreventieprogramma is dat zij voorziet in alle vormen van preventie activiteiten.

Deze structuur komt hierop neer dat het preventiebeleid wordt ingedeeld naar de omvang van het bereik van de doelgroepen en deels ook naar risico. Er worden 4 categorieën van doelgroepen onderscheiden. Dit betreft achtereenvolgens de categorieën:

- Iedereen
- Mensen met een verhoogd risico op financiële problemen
- Mensen met lichte financiële problemen of enige schulden
- Mensen in een problematische schuldensituatie

#### **Besluit 3**

- *Er wordt structuur aangebracht in het preventiebeleid.*

*Wat zijn de strategische keuzen hierbij*

Zoals boven vermeld ontkomt ook de schulddienstverlening niet aan de bezuinigingen.

Dit betekent feitelijk dat de formatie ruimte ontbreekt om voluit in te zetten op preventie.

De ISD wil zich in haar preventiebeleid niet alleen richten op mensen met enkele schulden of in een problematische schuldensituatie maar in feite tot alle burgers. Dit geeft het meeste resultaat.

Een vooralsnog gecontroleerde inzet houdt derhalve in dat bewust gekozen wordt welke activiteiten je nog gaat inzetten om al je burgers te bereiken of om bepaalde groepen te bereiken.<sup>9</sup>

#### **Besluit 4**

- *De ISD zet gecontroleerd in op zijn preventieactiviteiten.*

---

<sup>9</sup> Bij de ontwikkeling van dit beleid kan gebruik worden gemaakt van de schuldpreventiewijzer. Een online database en praktisch stappenplan dat professionals handvatten biedt bij het (door)ontwikkelen of opzetten van schuldpreventie. De SchuldPreventiewijzer is een initiatief van Wijzer in geldzaken, het ministerie van SZW, MOgroep W&MD/LOSR, Divosa, NVVK, Nibud en de VNG.

Als gevolg van teruglopende budgetten dient het preventiebeleid uitgevoerd te worden binnen de bestaande formatie. Dan ligt het ook voor de hand om samenwerking te zoeken met externe organisaties en met name die waarvan hun schuldhulpactiviteiten vallen onder de subsidievoorwaarden. In het kader van de intentieverklaring armoedebestrijding van 25 november 2008 wordt al (van globaal tot soms intensief) samengewerkt met verschillende maatschappelijke organisaties (waaronder voedselbank, algemeen maatschappelijk werk, GGD en woningstichtingen), In 2011 zijn daar bijgekomen Humanitas en de ANBO (project thuisadministratie). Maar die samenwerking kan inniger.

#### **Besluit 5**

- *Bij preventie wordt zoveel mogelijk samengewerkt met derden.*

Schuldpreventie draait vooral om gedragsverandering en dat is een activiteit van de lange adem. Zo levert het meer op om een aantal jaar te kiezen voor activiteiten gericht op een bepaalde groep dan om elk jaar een andere groep te bedienen. Een eenmalige les budgetteren is veel minder effectief dan een structureel programma met meerdere leermomenten.

#### **Besluit 6**

- *Bij preventie staan langlopende programma's voorop.*

#### *4. In te zetten acties*

Schuldpreventie kan door allerlei organisaties uitgevoerd worden. Uit bovenstaande volgt dat de ISD in het kader van de schuldpreventie vooral zal kiezen voor samenwerking met externe organisaties. Onder de huidige omstandigheden ontbreken voornamelijk de tijd en de middelen om zelf veel aan preventie te doen.

Niettemin worden vanaf 2012 de volgende acties in gang gezet:

#### *-Voorlichting*

Onderzocht wordt of het Algemeen maatschappelijk werk voorlichting kan gaan geven op scholen en aan bijvoorbeeld het Ouderenwerk.

Ook zal de ISD zelf meer voorlichting gaan geven aan intermediairs.

#### *-Uitbreiding doelgroep van de budgetcursussen*

De doelgroep van de door het ID college gegeven budgetcursussen beperkt zich nu tot jongeren maar kan, zoals in het verleden ook gebeurd is, uitgebreid worden naar klanten die zich in een problematische schuldsituatie bevinden of bijvoorbeeld tot de doelgroep nalatige huurders. Deze cursussen worden betaald vanuit de WEB gelden.

Onderzocht wordt in hoeverre nog budget is voor dit soort cursussen en voor welke doelgroepen deze cursussen het meest geschikt zijn.

#### *-Foldermateriaal en website*

Behalve samenwerking kan de ISD ook zelf actie ondernemen<sup>10</sup>.

Te denken valt bijvoorbeeld aan uitbreiding van het foldermateriaal maar ook aan die van de website van de ISD met tips en budgetadviezen ter voorkoming van schulden. Dit zou de zelfredzaamheid van de burger kunnen vergroten en past in een gekantelde werkwijze. Op de website van de ISD staan links naar andere in schuldhulpverlening gespecialiseerde websites zoals [www.zelfjeschuldregelen.nl](http://www.zelfjeschuldregelen.nl) en het Nibud.

#### *- Budget AdviesCentrum*

In de loop van 2013 vertrekt het UWV uit het Werkplein. Eind 2012 wordt onderzocht in hoeverre ruimte ontstaat voor het inrichten van een voor iedereen toegankelijk Budget Advies Centrum als laagdrempelige voorziening voor het geven van adviezen of voor eventueel doorverwijzingen. Denkbaar is dat hierbij wordt samengewerkt met andere organisaties en vrijwilligers. Samen met de lokale loketten zou het Informatiepunt als eerste lijn kunnen functioneren.

#### *Wat is nazorg?*

Voor het ingaan van de gekantelde werkwijze werd het doel van nazorg omschreven als het voorkomen van recidive.

De bedoeling ervan was dat binnen het eerste jaar na beëindiging van de hulpverlening de ISD het initiatief nam tot een of meer contactmomenten met de (gewezen) klant waarin wordt geïnformeerd of er sprake is van een situatie waarin inkomsten en uitgaven in evenwicht zijn.

In de praktijk werd hieraan door de ISD nauwelijks uitvoering gegeven.

<sup>10</sup> Dit geldt uiteraard ook voor de ISD gemeenten

Dit is niet onbegrijpelijk omdat de afdeling schulddienstverlening de handen vol heeft aan de lopende zaken en daar prioriteit aan moet geven.

In de gekantelde werkwijze gaat vooral de schuldenaar zelf aan de slag met de benodigde stappen (richting een minimale stabiele financiële situatie) en aan het werk aan het onderliggende probleem. De ISD als schulddienstverlener houdt hierbij de vinger aan de pols zeker indien er sprake is van een driejarige schuldregeling.

In feite is dit al een vorm van nazorg omdat de schulddienstverlener op deze manier voorkomt dat er terugval in schulden plaatsvindt. Met andere woorden in de gekantelde werkwijze zit de nazorg al in het proces ingebed.

#### **Besluit 7**

- *Nazorg is onderdeel in het proces van de schulddienstverlening.*

## H O O F D S T U K 9

### **Uitgangspunt 3 : toelating tot de schulddienstverlening vindt plaats aan de hand van beleidsregels. Het gebruik van de schulddienstverlening is niet ongelimiteerd.**

#### *1. Het verlenen van een schulddienst is een bevoegdheid*

Zoals aangegeven zijn schuldsituaties in de eerste plaats een geschil tussen schuldenaar en schuldeiser.

Niettemin kan de ISD aan de aanvrager schulddiensten aanbieden indien de ISD dit noodzakelijk acht.

"Kan" want op grond van de wet bestaat niet van rechtswege een recht op schulddienstverlening. Een eventueel recht ontstaat pas nadat het college van B en W (in casu het dagelijks bestuur van de ISD) de beslissing heeft genomen tot aanbod van schulddienstverlening. Tegen deze beslissing is vanaf 1 juli 2012 (administratief) bezwaar en beroep mogelijk. Gelet hierop is het nodig om voor de toelating tot de schulddienstverlening beleidsregels te formuleren.

#### *Voorliggende voorziening*

Indien er sprake is van een aanvrager met schulden zal door de ISD eerst gekeken worden of en zo ja in hoeverre de schuldenaar zelf in staat is om zijn schulden op te lossen of dat hij daarbij ondersteund kan worden vanuit persoonlijke (familie en vrienden) en informele netwerken (o.a. vrijwilligers).

Dit past bij een gekantelde werkwijze waarbij de eigen verantwoordelijkheid voorop staat. Daar waar de burger in staat moet worden geacht om de (dreigende) schuldenproblematiek zelf aan te pakken en te regelen al dan niet met behulp van zijn persoonlijk netwerk (familie, vrienden etc.) of vrijwilligers kan schulddienstverlening achterwege blijven en is deze niet noodzakelijk.

#### *Maximaal haalbare*

Indien er geen voorliggende voorziening is wordt vervolgens bekeken wat voor de aanvrager het meest haalbare is en wat dus het eventuele aanbod aan schulddiensten zal zijn.

Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de schulddienstverlening vraaggericht is en dus gericht en selectief. Het gaat om maatwerk. De inzet van producten kan per situatie verschillen. De factoren die hierbij een rol kunnen spelen zijn

- zwaarte c.q. omvang van de schulden
- psychosociale situatie
- houding, gedrag, vaardigheden van aanvrager

Uitgangspunt van alle ISD inspanningen is dat de schuldenaar gemotiveerd is en bereid is om de noodzakelijke keuzen te maken c.q. concessies te doen. Voldoet de schuldenaar aantoonbaar niet aan deze randvoorwaarden dan weegt de ISD haar rol van geval tot geval af.

Bij een onvoldoende gemotiveerde schuldenaar wordt de schuldenaar niet toegelaten tot de schulddienstverlening. Eventueel is een traject mogelijk op het weer gemotiveerd worden / in beweging komen. Dit zal van de persoon van de aanvrager afhangen.

Ter ondersteuning van dat traject is tijdelijk budgetbeheer wel mogelijk (betaling van de belangrijkste vaste lasten). Daar het een hier een nog niet gemotiveerde schuldenaar betreft kan alleen het product budgetbeheer (tijdelijk, maximaal 12 maanden) worden ingezet, omdat de inzet van andere producten (diensten) immers niet tot resultaat zal leiden. Het betreft hier derhalve een tijdelijke voorwaardelijke toelating tot een bepaalde dienst van schulddienstverlening.

#### **Besluit 8**

- *Bij de toelating tot schulddienstverlening zal eerst gekeken worden of de aanvrager zelf in staat is om al dan niet met behulp van zijn netwerken zijn schulden op te lossen. Is dit niet het geval dan zal vervolgens aan de hand van maatwerk worden vastgesteld welke producten eventueel kunnen worden aangeboden. Dit aanbod beperkt zich tot hetgeen voor de aanvrager het maximaal haalbare resultaat is. Niet gemotiveerde schuldenaren worden niet toegelaten tot de schulddienstverlening, tenzij de aanvrager een traject volgt voor het weer gemotiveerd raken / in beweging komen. Dan kan tijdelijk budgetbeheer worden ingezet.*



### *Weigerings-beëindigingsgronden*

De ISD wil de klant op een volwassen manier benaderen. Naast rechten heeft de klant ook plichten. Zo dient de klant zich te houden aan de hem bij schuld-of betalingsregeling opgelegde voorwaarden en dient hij aan de ISD op verzoek of onverwijd uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op schulddienstverlening zowel bij de aanvraag als gedurende de looptijd van het schulddiensttraject.

Doet hij dat niet dan kan de ISD besluiten om de schulddienstverlening te weigeren dan wel te beëindigen. "Kan": ook hier geldt dat de ISD de bevoegdheid heeft tot weigering of beëindiging maar niet de verplichting. Dat geeft de ISD met name ruimte om van een weigering of beëindiging af te zien, indien elke vorm van verwijtbaarheid ontbreekt.

Ingevolge eisen die de Algemene wet bestuursrecht stelt zal alvorens te besluiten tot weigering dan wel beëindiging de klant eenmaal een redelijke hersteltermijn worden geboden om alsnog binnen de gestelde termijn de gevraagde medewerking te verlenen of informatie te verstrekken. In het kader van de eigen verantwoordelijkheid wordt een eenmalige hersteltermijn voldoende geacht.

### **Besluit 9**

- *Indien de klant zijn plichten niet of niet behoorlijk nakomt of wil nakomen dan kan de schulddienstverlening worden geweigerd dan wel beëindigd. Alvorens dit te besluiten wordt de aanvrager/klant eenmaal een redelijke hersteltermijn geboden om binnen de gestelde termijn alsnog aan zijn verplichtingen te voldoen.*

Artikel 3 van de Wet somt ook nog enige weigeringsgronden op. Zo bepaalt lid 2 dat een aanvraag ook kan worden geweigerd indien er sprake is van recidive en de aanvrager dus eerder een beroep heeft gedaan op de schulddienstverlening.

De gemeente (ISD) heeft hier dus beleidsvrijheid. Hoe hiermee om te gaan?

De focus die de gekantelde werkwijze legt op de eigen verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat een nadrukkelijke grens wordt gesteld aan het kunnen doen van hernieuwde aanvragen.

Dit ook mede hierom omdat keuzes om toegelaten te worden tot schulddienstverlening dienen te worden gemaakt tegen de organisatorische achtergrond van beschikbare middelen, formatie en tijd. Het gebruik van de schulddienstverlening is dus niet ongelimiteerd.

### *Recidive*

Thans gelden ook uitvoerende beleidsregels voor recidive.

Daar in een gekantelde werkwijze de nadruk, zoals vermeld, veel meer gelegd wordt op de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager en zijn zelfredzaamheid zullen de nieuwe beleidsregels in het algemeen strenger zijn dan in de huidige situatie, waarin de ISD zich veel meer als hulpverlener opstelt en uitval zoveel mogelijk probeert te voorkomen.

Onder besluit 10 worden deze beleidsregels vermeld. Hierbij past overigens wel de opmerking dat deze beleidsregels de ISD als uitvoerder niet ontslaat van de verplichting om daar waar een onevenredige situatie ontstaat ten gunste van de aanvrager af te wijken van deze beleidsregels (hardheidsclausule). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een dreigende huisuitzetting van een gezin met jonge kinderen (zie ook het crisisprotocol, vastgesteld door het dagelijks bestuur van de ISD). Ook de maatschappelijke kosten spelen bij de afwegingen een rol.

### **Besluit 10**

- *Een hernieuwde aanvraag wordt afgewezen met uitzondering van het product informatie, advies en doorverwijzing;*
  - a. indien minder dan 6 maanden voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag is ingediend een aanvraag tot schulddienstverlening is ingetrokken;*
  - b. indien minder dan 36 maanden voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag is ingediend door aanvrager een traject schuldregeling succesvol is doorlopen (minnelijk en wettelijk);*
  - c. indien minder dan 60 maanden voorafgaande aan de dag waarop de aanvraag is ingediend een traject schuldregeling tussentijds verwijtbaar is beëindigd (minnelijk en wettelijk).*

*Op grond van kennelijke hardheid kan van deze beleidsregels ten gunste van de aanvrager worden afgeweken.*

### *Beëindigingsgronden*

Het feit dat de uitvoering van de schulddienstverlening per 1 juli 2012 gebracht wordt onder het administratieve recht maakt het noodzakelijk om ook de beëindigingsgronden zoveel mogelijk in beleidsregels neer te leggen. Deels volgen zij uit de wet, voor een ander deel uit de gekantelde werkwijze.

#### **Besluit 11**

- *De ISD kan besluiten tot beëindiging van de schulddienstverlening indien:*
  - a. *de klant als zelfstandige is gaan werken of er niet mee is gestopt; Ingeval er sprake is van een zogenaamde adresloze geldt het bepaalde in artikel 40 WWB;<sup>11</sup>*
  - b. *het schulddiensttraject succesvol is afgerond;*
  - c. *de klant zijn beschikbare aflossingscapaciteit niet wil gebruiken ter delging van zijn schulden;*
  - d. *op grond van –zo later is gebleken- onjuiste gegevens schulddienstverlening aan de klant is toegekend, terwijl indien dit ten tijde van de besluitvorming bekend was geweest bij de ISD een andere beslissing zou zijn genomen;*
  - e. *de klant zich ten opzichte van de medewerkers, belast met werkzaamheden die voortkomen uit het schulddiensttraject, misdraagt;*
  - f. *de klant in staat is om zijn schulden zelf te regelen dan wel in staat is de schulden zelfstandig te beheren;*
  - g. *de geboden dienstverlening, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de klant niet (langer) passend is.*

Omwille van de zorgvuldigheid en rechtszekerheid spreekt het dat de ISD de klant van te voren op de hoogte stelt van deze en de andere beleidsregels en deze beleidsregels onderdeel laat zijn van het aanbod tot schulddienstverlening aan de klant.

---

<sup>11</sup> De gemeente die bijstand verstrekt aan een adresloze is ook verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening aan die persoon.

## H O O F D S T U K 10

### **Uitgangspunt 4 : De ISD stelt zich na toelating op als (activerende) dienstverlener, en slechts in uitzonderingsgevallen als hulpverlener.**

Na selectie en toelating van degenen die zich gemeld hebben voor schulddienstverlening zal de ISD afhankelijk van de hulpvraag en afhankelijk van de zelfredzaamheid van de klant in samenspraak met de klant zoeken naar mogelijke oplossingen. Dat is op zich niet (geheel) nieuw, toch heeft de gekantelde werkwijze gevolgen voor het aanbod en het werkproces.

#### *Activerende dienstverlening*

De ISD stelt zich immers niet meer op als hulpverlener maar als dienstverlener en wil bereiken dat de klant het zoveel mogelijk zelf oplost (activeert).

Dit betekent in de eerste plaats dat de benadering van de klant anders wordt. Hij wordt immers aangesproken op zijn zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid.

Daar waar de hulpverlener een stap naar voren zou hebben gezet doet de dienstverlener een stap terug om meer ruimte te geven aan de klant. Dit betekent ook dat in die werkwijze de motivatie, gedrag en vaardigheden van de klant een veel prominenter plaats krijgen.

#### *Gevolgen van de activerende schulddienstverlening*

Het zal ook betekenen dat sommige producten (diensten) niet alleen op andere momenten maar ook anders worden ingezet.

#### *Schuldregeling*

Zo wordt het inzetten van (het intensieve product) schuldregeling onder de gekantelde werkwijze een veel minder vanzelfsprekende zaak dan nu. Participatie staat immers voorop en veel minder het ten koste van alles proberen een schuldenvrije toekomst te realiseren.

Dit zal ook betekenen dat als er dan gebruik wordt gemaakt van het product schuldregeling het resultaat ervan aanzienlijk beter zal zijn.

Overigens kan de inzet van dit product ook teruglopen, omdat er meer klanten vroegtijdig worden geholpen (kortere wachttijden, inzet van vrijwilligers, verbeterde ketensamenwerking, meer nadruk op preventie).

#### *Budgetbeheer*

Een nadruk op participatie (waaronder ook begrepen wordt het zelfstandig voeren van een financiële huishouding) betekent ook dat een schulddienstverlening meer een tijdelijk karakter krijgt. Dit brengt met zich mee dat de ISD de inzet van langdurig budgetbeheer (vaak gedurende de gehele loop van schuldregeling, dus 3 jaar of soms langer) gaat beperken en daarvoor (deels) in de plaats meer budgetcoaching<sup>12</sup> gaat aanbieden.

Deze budgetcoaching kan de ISD zelf uitvoeren, maar veel meer ligt het voor de hand om deze in samenwerking met andere organisaties, zoals het algemeen maatschappelijk werk, te laten uitvoeren.

Budgetbeheer wordt in de gekantelde uitvoering nadrukkelijk een tijdelijke voorziening voor diegenen waarvan verwacht mag worden dat zij de minimaal noodzakelijke budgetvaardigheden om geen nieuwe schulden te maken in maximaal 12 maanden kunnen aanleren. Dit houdt ook in dat budgetbeheer niet in uitgebreide vorm zal worden aangeboden maar in beperkte vorm. Daarmee is budgetbeheer en budgetcoaching niet meer een opmaat voor schuldregeling maar een tijdelijke voorziening die de ISD inzet om participatie te bevorderen.

In concreto betekent dit het volgende. De klant gaat vanaf het begin zelf zorgen voor benodigde minimale financiële stabiliteit. De ondersteuning van de ISD richt zich daarbij vooral op "het weer zelf kunnen." In principe wordt daarbij geen budgetbeheer ingezet. Dit gebeurt alleen en voorafgaand aan de schulddienstverlening- op aanvraag van een andere hulpverlener- als de klant eerst gaat werken aan een belemmering (bijv zijn verslaving). Tijdens de schulddienstverlening is het alleen mogelijk als iemand het aantoonbaar niet zelf kan. Gedurende maximaal 12 maanden ontvangen deze klanten dan een passende beperkte vorm van budgetbeheer.

<sup>12</sup> Tijdens gesprekken of cursussen leert de klant omgaan met geld.

Tijdens die periode wordt beoordeeld wat iemand kan leren en welke hulp georganiseerd kan worden via het persoonlijke of informele netwerk.

Als op goede gronden verwacht mag worden dat iemand langduriger ondersteuning nodig heeft om zijn financiën op orde te houden dan vindt er een verwijzing plaats naar extern budgetbeheer c.q. beschermingsbewind.<sup>13</sup>

#### **Besluit 12**

- *-Budgetbeheer wordt in de gekantelde uitvoering een tijdelijke voorziening voor alleen die klanten waarvan verwacht mag worden dat zij de minimaal noodzakelijke vaardigheden om geen nieuwe schulden te maken in principe 12 maanden kunnen aanleren. Budgetbeheer wordt zoveel mogelijk in combinatie met budgetcoaching en in beperkte vorm aangeboden. Aan klanten die deze vaardigheden al hebben -al dan niet met behulp van hun netwerken- wordt geen budgetbeheer aangeboden. Na bedoelde termijn van 12 maanden vindt verwijzing plaats naar extern budgetbeheer c.q. beschermingsbewind indien de klant die ondersteuning langduriger nodig heeft. -Schuldregeling is niet langer meer doel op zich zelf. Het voor de klant hoogst haalbare staat centraal en wordt bepaald door de mogelijkheden en inzet van de klant.*

---

<sup>13</sup> Dit is een voorziening onder toezicht van de rechter waarbij een bewindvoerder iemands financiële huishouding langdurig beheert.

## H O O F D S T U K 11

### **Uitgangspunt 5 : de schulddienstverlening is integraal, en gaat uit van gestandaardiseerd maatwerk. Ook streeft zij kwaliteit na.**

Een belangrijk uitgangspunt van het nieuwe wettelijk kader is dat de schulddienstverlening een integraal karakter heeft. Dit betekent dat, aldus de memorie van toelichting bij de schulddienstverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een klant, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een klant.

Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om psychosociale problemen, relatieproblemen, de woonsituatie, verslaving enz.

Het wegnemen van oorzaken of omstandigheden is in veel gevallen essentieel om de financiële problemen van de klant in structurele zin op te lossen.

#### *Gekantelde werkwijze en integraliteit*

Ook deze door de wetgever voorgestane integraliteit past binnen het kader van de gekantelde werkwijze.

Doel ervan is immers een (duurzame) participatie en legt de verantwoordelijkheid bij de schuldenaar. Hij moet immers meewerken om de oorzaken en de belemmerende omstandigheden weg te nemen.

De huidige werkwijze bij de ISD kan al als integraal worden omschreven.

Bij de intake komen niet alleen de financiële maar standaard ook de psychosociale aspecten aan de orde. Aan de hand van de probleemanalyse wordt samen met de schuldenaar een plan gemaakt hoe de problemen kunnen worden opgelost.

#### *Aanbeveling Rekenkamercommissie*

Toch zou deze aanpak beter kunnen aldus de Rekenkamercommissie.

Gebleken is namelijk, aldus de Rekenkamercommissie, dat de ketenpartners (ondermeer bestaande uit maatschappelijk werk, verslavingszorg, maatschappelijke opvang etc). niet altijd even goed op de hoogte zijn van de aard en opzet van de door de ISD verstrekte schuldhulpverlening.

Ten behoeve van de individuele dossiers weten ISD en keten elkaar doorgaans goed te vinden. Intensievere samenwerking op tactisch en strategisch niveau kan bijdragen aan een meer integrale aanpak waarin niet alleen de financiële maar ook eventuele immateriële problemen centraal staan. In dit kader raadt de Rekenkamercommissie ook aan om met de ketenpartners zoveel mogelijk convenanten af te sluiten, mede ook omdat convenanten een belangrijke rol kunnen spelen bij het vroegtijdig signaleren van problematiek en efficiënt afhandelen van situaties.

#### *Intentieverklaring armoebestrijding*

Hierover kan opgemerkt worden dat op 25 november 2008 met een aantal organisaties<sup>14</sup> de intentieverklaring armoedebestrijding is afgesloten.

In deze verklaring is onder meer uitgesproken dat een belangrijk doel van de samenwerking tussen de ISD (gemeenten) en bedoelde organisaties het terugdringen van het niet gebruik van voorzieningen is en het leggen van verbindingen tussen de partijen die werken met dezelfde doelgroepen of dezelfde thema's.

Gelet op de opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie lijkt het een goede zaak om de werking van de intentieverklaring nader te evalueren en de banden met de ketenpartners weer (meer) aan trekken (door bijvoorbeeld nadere afspraken te maken).

#### *Wet*

Een en ander sluit aan bij de wet. In de memorie van toelichting wordt namelijk opgemerkt dat bij de inrichting en uitvoering van de integrale schuldhulpverlening de gemeente zoveel mogelijk de regie heeft. De gemeente is het best toegerust om de schuldenproblematiek van de schuldenaren in hun onderlinge samenhang integraal te beoordelen. Immers de gemeente heeft in veel gevallen of een

<sup>14</sup> Het betrof hier: de ISD gemeenten, de ISD en de organisaties: Valent, GGD HM, SWO teylingen, PCI Sassenheim, PCI Warmond, PCI Noordwijkerhout, HSK Noordwijkerhout en Stichting Present.

financieringsrelatie of tenminste een samenwerkingsrelatie met organisaties die betrokken kunnen zijn bij het integraal oplossen van de problemen van een schuldenaar.

### **Besluit 13**

- *Ter bevordering van de integrale aanpak zullen de ketenpartners nader worden voorgelicht over de werkwijze bij de ISD. In de nieuwsbrieven armoedebestrijding zal aandacht worden besteed aan de nieuwe ontwikkelingen bij de ISD als schulddienstverlener. Dit sluit aan bij het voornemen van de ISD om in het kader van de preventie de voorlichting aan intermediairs te intensiveren. De intentieverklaring armoedebestrijding wordt nader geëvalueerd.*

#### *Kwaliteitsnormen*

De wetgever is van mening dat het voor de effectiviteit van de integrale schulddienstverlening het essentieel is dat schuldeisers vertrouwen hebben in de wijze waarop de gemeentelijke schulddienstverlening wordt uitgevoerd. Voor het verkrijgen en behouden van vertrouwen van schuldeisers is van belang dat zij er vertrouwen in hebben dat recht wordt gedaan aan hun belangen en dat de kwaliteit van de geleverde diensten goed is.

Het werken volgens standaardafspraken levert, aldus de memorie van toelichting, een belangrijke bijdrage aan het vertrouwen van schuldeisers in de gemeentelijke schulddienstverlening.

De ISD heeft de afgelopen jaren belangrijke stappen op dit terrein gezet.

Niet alleen is de ISD lid geworden van de NVVK, maar heeft zij haar werkprocessen ingekleed volgens de voorgestane vernieuwende standaard methodiek van de NVVK.

Een volgende stap zou zijn dat de ISD zich laat certificeren als schulddienstverlener. Op dit moment is dat nog niet mogelijk ondermeer in verband met de hoge kosten die eraan verbonden zijn.

### **Besluit 14**

- *Zodra de mogelijkheid zich aandient zal de ISD zich laten certificeren als schulddienstverlener. Randvoorwaarden hierbij zijn de kosten ervan. Deze moeten in verhouding staan tot de voordelen die certificering oplevert.*

De kwaliteit van de dienstverlening wordt verder bewaakt door de volgende instrumenten:

- Het besluit van de ISD over toekenning of beëindiging/uitsluiting valt (vanaf 1 juli 2012) onder de Algemene wet bestuursrecht. De ISD moet aangeven hoe het schulddienst aanbod eruit ziet en aan welke voorwaarden burgers moeten voldoen om ervoor in aanmerking te komen. Daarop is bezwaar en beroep mogelijk.
- De werkwijze valt onder de klachtenprocedure van de ISD. Is de klant niet tevreden over de afhandeling van de klacht dan kan hij/zij aankloppen bij de Nationale Ombudsman.

## H O O F D S T U K 12

**Uitgangspunt 6 :** *Bij de schulddienstverlening gelden bepaalde maximale wachttijden. Aan de schuldenaar wordt vooraf inzicht verschaft in de te verwachten doorlooptijden,*

In de wet is in artikel 4 geregeld dat de burger die zich tot de gemeente wendt voor schuldhulpverlening binnen 4 weken het eerste gesprek krijgt waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. In een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats. De wetgever vindt het van belang dat deze wachttijden kort zijn omdat lange wachttijden een negatieve invloed hebben op de motivatie van de schuldenaar om mee te doen aan een schuldhulpverleningstraject. Een beperking van de wachttijd is, aldus de wetgever, ook positief voor de bereidheid van schuldeisers om mee te werken aan zo'n traject.

### *Crisis(protocol)*

In situaties waarin sprake is van een crisis, dus waarbij sprake is van een dreigende huisuitzetting of een voorgenomen afsluiting van gas, water en licht etc. voldoet de ISD aan de norm van drie werkdagen.

Een en ander is neergelegd in het Crisisprotocol van de ISD. Hieruit blijkt dat de ISD een werkwijze hanteert waarbij zelfs binnen 24 uur contact wordt gelegd met de klant.

### *Convenant*

Bovendien heeft de ISD met de woningstichtingen en de GGD in de ISD regio een convenant afgesloten ter voorkoming van huisontruimingen waardoor nalatige (kwetsbare) huurders al eerder in beeld kunnen komen, nog voordat sprake is van een dreigende ontruiming.

### *Niet crisis situaties*

De ISD voldoet niet aan de norm van 4 weken bij niet crisissituaties.

Wel heeft zij, zoals vermeld, de wachttijd de laatste maanden aanzienlijk weten te verkorten tot thans 6 weken.

Hoewel de in de wet neergelegde wachttijd een termijn van orde is en er geen sanctie is voor de ISD, indien zij de geldende termijn overschrijdt, is het toch goed om vanaf 1 juli 2012 een wachttijd van maximaal 4 weken aan te houden. Alleen al om klachten te voorkomen.

De werkprocessen zullen hierbij zodanig worden ingericht dat na melding binnen 4 weken de hulpvraag wordt vastgesteld.

### **Besluit 15**

- *Bij crisissituaties als bedoeld in artikel 4 lid 2 van de wet hanteert de ISD een wachttijd van in principe 24 uur.  
In de overige situaties als bedoeld in artikel 4 lid 1 van de wet een wachttijd van in principe maximaal 4 weken. Het Crisisprotocol is leidend.*

### *Doorlooptijden*

In de wet is geen maximale doorlooptijd opgenomen.

Onder doorlooptijd wordt hier verstaan het aantal weken dat verstrijkt tussen het moment waarop de hulpverlening start en het bereiken van een resultaat (het opstarten van de schuldregeling, betalingsregeling, herfinanciering, een adviesgesprek etc.).

Dit is ook moeilijk omdat dit bij uitstek de periode is waarin het bieden van maatwerk aan de schuldenaar aan de orde is. Dit maakt dat de looptijd van schuldenaar tot schuldenaar kan verschillen. Zo maakt het voor de lengte van de doorlooptijd veel uit of een schuldenaar uitsluitend een financieel probleem heeft, of dat de financiële problemen direct samenhangen met bijvoorbeeld psycho -sociale problematiek.

Niettemin acht het Kabinet het wel nodig dat een gemeente aan een schuldenaar vooraf globaal inzicht geeft in de verwachte doorlooptijd (art. 4 lid 3).

Dit zal, aldus het Kabinet, bijdragen aan de motivatie van de schuldenaar om deel te (blijven) nemen aan het schuldhulpverleningstraject. Ook hier geldt dat de verwachting die de gemeente (ISD) afgeeft over de maximale doorlooptijd een termijn van orde is.

De ISD hanteert gestandaardiseerd maatwerk. In de uitvoerende beleidsnotitie zijn allerlei doorlooptijden per product opgenomen. Dit betekent dat de ISD door de ervaring die zij hiermee heeft opgedaan in staat moet zijn om aan de klant vooraf inzicht te geven in de doorlooptijd per afgenomen product.

**Besluit 16**

- *Per afgenomen product geeft de ISD aan de schuldenaar vooraf de globale doorlooptijd door.*



## H O O F D S T U K 13

### **Uitgangspunt 7 : Er wordt zoveel mogelijk samengewerkt in de keten en met vrijwilligers. De regierol ligt bij de ISD.**

Naar de mening van het Kabinet kunnen vrijwilligers bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid gericht op preventie en nazorg een belangrijke rol spelen. Wel is daarbij, aldus het Kabinet, een heldere rolverdeling tussen de professional en de vrijwilliger van belang.

#### *Voorgenomen samenwerkingsovereenkomsten*

De ISD heeft nog weinig ervaring met het werken met vrijwilligers. In 2011 is hiermee voor het eerst een voorzichtige start gemaakt in de vorm van een pilot. In dat kader zullen voor 1 juni 2012 met Humanitas en de ANBO, samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten voor wat betreft het project thuisadministratie. Daarbij zorgt de ingezette vrijwilliger ervoor dat de (financiële) administratie van de (potentiële) klant zoveel mogelijk in orde wordt gebracht en vergezelt de klant eventueel bij de intake voor schulddienstverlening (zgn. warme overdracht).

De vrijwilliger doet daarbij geen werkzaamheden die liggen op het terrein van de schulddienstverlening van de ISD,

Deze afbakening is nodig om het risico te voorkomen dat een vrijwilliger de professional (de ISD) onbedoeld in de wielen rijdt.

#### *Meerwaarde*

Niettemin heeft het werken met vrijwilligers zeker meerwaarde.

Uit de literatuur blijkt dat vrijwilligers aan schuldenaren vertrouwen, orde en regelmaat bieden. Dit doen zij onder meer door hen te helpen met het ordenen van de administratie, ontbrekende papieren te verzamelen en mee te gaan naar gesprekken met de gemeenten. Ook hebben zij meer tijd dan professionele schulddienstverleners waardoor zij meer begeleiding kunnen bieden bij het aanleren van budgetvaardigheden. Vrijwilligers bieden ook toegevoegde waarde omdat zij zich tot de schuldenaar in een andere verhouding bevinden dan een professional. Er is sprake van een gelijkwaardiger verhouding, ze hebben meer tijd en zij kunnen geen sancties opleggen. Deze verschillen dragen ertoe bij dat schuldenaren zich gesteund voelen en minder snel uitvallen.

Het werken met vrijwilligers biedt nog het volgende voordeel dat goed past in de voorgestane gekantelde werkwijze. In die werkwijze wordt immers zoveel mogelijk overgelaten aan de zelfredzame schuldenaar. De activiteiten die een zelfredzame schuldenaar zelf kan, kunnen worden verricht door een minder zelfredzame schuldenaar die wordt ondersteund door een vrijwilliger.

De huidige inzet van Humanitas en ANBO is overigens nog beperkt.

Niet alle ISD gemeenten verstrekken op dit moment subsidie aan deze organisaties en het werken met vrijwilligers is op dit moment nog niet geheel "geland" bij de ISD.

Uiteraard is van belang dat de ingezette vrijwilligers voldoende gekwalificeerd zijn. Bij Humanitas en de ANBO is gebleken dat dit het geval is. Zij hebben allemaal een door het Nibud ontwikkelde training gevolgd.

#### **Besluit 17**

- *De ISD werkt zoveel mogelijk samen in de keten en met vrijwilligers. Met Humanitas en de ANBO worden in ieder geval samenwerkingsovereenkomsten gesloten voor de inzet van hun vrijwilligers.*

Over de samenwerking met de ketenpartners en de regierol in deze van de gemeente (ISD) is onder hoofdstuk 11 het een en ander vermeld.

## H O O F D S T U K 14

### Resultaten van de gekantelde dienstverlening

Een gekantelde werkwijze moet uiteraard tot de gewenste resultaten leiden.

Eenzijds moet de nieuwe werkwijze de bezuinigingen kunnen opvangen alsmede de groei van het aantal mensen dat een beroep doet op de schulddienstverlening bij de ISD. Anderzijds gaat het erom het doel (doelen) van de schulddienstverlening te bereiken en de kwaliteit ervan.

Feitelijk moet het gaan:

VAN: het laten regelen van schulden

- doel schuldenvrij
- hulpverlener aan het stuur
- met man en macht iemand aan boord houden.

NAAR: het weer (zelf) financieel sterker worden

- doel: maximaal haalbare
- burger zelf aan het stuur
- aan de slag met vaardigheden motivatie
- en belemmeringen.

De resultaten die de ISD wil bereiken (periode vanaf 1 juli 2012 tot 1 januari 2014) zijn:

- Verwacht wordt dat
  - het aantal schuldregelingstrajecten met 20% tot 30% afneemt,
  - het aantal klanten in de schulddienstverlening tenminste stabiel blijft (dus niet verder groeit).
- Schuldregeling wordt niet meer structureel ingezet Als de schuldregeling wordt ingezet verbetert het resultaat aanzienlijk. Er zijn mee succesvolle afrondingen. De verwachting is dat het slagingspercentage stijgt van 40% naar 60 tot 70%.
- Er wordt door de ISD minder capaciteit ingezet op het regelen van schulden en budgetbeheer maar meer op het versterken van de financiële kracht van de burger. Verwacht wordt dat dit een verschuiving betekent in de werkzaamheden onder gelijkblijvende uitvoeringskosten. Hoe groot die verschuiving zal zijn uitgedrukt in aantal uren is nu niet aan te geven.
- De ISD voldoet minimaal aan de in de wet neergelegde wachttijden en zoveel mogelijk aan de in de beleidsuitvoering neergelegde doorlooptijden.
- Er wordt meer samengewerkt met ketenpartners en vrijwilligersorganisaties. Dit wordt vastgelegd in tenminste 4 nieuwe convenanten.
- Door vooraf helder te communiceren met de schuldenaar over zijn aandeel en wat hij/zij kan verwachten van de ISD blijft het aantal bezwaarschriften en beroepszaken beperkt tot respectievelijk maximaal 8 en 2. Dit ondanks de strengere toelatingseisen en het eerder uitsluiten van schuldenaren die niet meewerken.
- De samenwerking met schuldeisers en deurwaarders zal verbeteren (ten gunste van de schuldenaar) omdat de resultaten beter zullen worden en de verwachtingen over en weer reëler (maximaal haalbare).
- Het preventiebeleid zal meer vorm hebben gekregen. Er is een Budget Advies Centrum waarin lichte adviesgesprekken worden gegeven, aan voorlichting wordt gedaan en doorverwijzingen plaatsvinden.

De praktijk moet uitwijzen of bovenstaande resultaten haalbaar zijn. Daarom krijgen monitoring, verantwoording en sturing een belangrijke plek in de nieuwe werkwijze.

*Uitvoering beleidsplan*

Het feit dat het beleidsplan door de ISD gemeenteraden voor 1 juli 2012 vastgesteld moet zijn wil niet zeggen dat dit plan ook direct per 1 juli 2012 goed kan worden uitgevoerd.

De omschakeling van een schuldhelpverlening naar een schulddienstverlening vergt een cultuuromslag en dat kost tijd. Bovendien is het nodig de medewerkers te scholen in met name het screeningsinstrument ("klantprofielen") en zullen de werkprocessen daar waar nodig aangepast moeten worden.

In het programmaverslag over 2012 ("jaarstukken 2012") dat de gemeenteraden in het voorjaar van 2013 krijgen aangeboden wordt hierover verantwoording afgelegd en zullen de eerste resultaten van de gekantelde werkwijze worden weergegeven.