

INTEGRALE SCHULDHULPVERLENING

2016-2019

(april 2016)



Appingedam

gemeente

BELLINGWEDDE

Gemeente

Delfzijl

**gemeente
EEMSMOND**



**GEMEENTE
LOPPERSUM**



**gemeente
OLDAMBT**



Pekela



gemeente Veendam



Volkskredietbank Noord-Oost Groningen

Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2016-2019

april 2016

Projectgroep:

- Mw. T. Nipperus (gemeente Eemsmond)
- Mw. A. Evers (gemeente Loppersum)
- Dhr. J. de Vroome (gemeente Veendam en Pekela)
- Dhr. J.M. Moolhuizen (Volkskredietbank Noord-Oost Groningen)

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	4
1.1	ONTWIKKELINGEN	4
1.2	WET GEMEENTELIJKE SCHULDHULPVERLENING	4
1.3	BELEIDSKADER	5
1.4	DOEL EN OPBOUW BELEIDSPLAN	5
2	VISIE: BLIJVENDE RESULTATEN DOOR INTEGRAAL MAATWERK	6
2.1	VISIE INTEGRALE SCHULDHULPVERLENING	6
2.2	UITGANGSPUNTEN	6
2.3	ROLVERDELING	9
3	DOELSTELLINGEN, KWALITEIT EN RESULTATEN	12
3.1	DOELSTELLINGEN	12
3.2	GEWENSTE RESULTATEN	12
3.3	BORGING KWALITEIT	14
3.4	MANAGEMENTINFORMATIE	15
3.5	JAARLIJKSE VERANTWOORDING/EVALUATIE	15
4	UITVOERING INTEGRALE SCHULDHULPVERLENING	16
4.1	INRICHTING SCHULDHULPVERLENING	16
4.2	WACHT- EN DOORLOOPTIJDEN	17
4.3	PREVENTIE / VOORLICHTING	18
4.4	NAZORG	19
4.5	MORATORIUM EN VOORLOPIGE VOORZIENING	19
4.6	BASISBANKREKENING	19
5	JURIDISCHE ASPECTEN	20
5.1	ALGEMENE WET BESTUURSRECHT	20
5.2	BEZWAAR EN BEROEP	20
6	FINANCIËN	21
6.1	KOSTEN	21
6.2	BATEN	21
6.3	FINANCIERING	22
	BIJLAGE: LIJST MET AFKORTINGEN/BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN	23

1

Inleiding

1.1 Ontwikkelingen

In de afgelopen jaren nam het aantal Nederlandse huishoudens met (problematische) schulden fors toe. In 2013 werd ingeschat dat er tussen de 373.000 en 531.000 huishoudens zijn die zich in een problematische schuldsituatie bevinden¹. Daarnaast lopen nog eens 719.000 tot 961.000 huishoudens een serieus risico om in een problematische schuldsituatie terecht te komen². Ook het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening verdubbelde tussen 2008 en 2014 van 44.100 tot 92.000³. Door bijvoorbeeld hogere schulden, crediteuren met vergaande incassobevoegdheden (waaronder met name de (rijks)overheid zelf)⁴ en een populatie die steeds diverser wordt, zijn de mogelijkheden om schuldsituaties te stabiliseren of op te lossen in de afgelopen jaren meer onder druk komen te staan. Daarnaast moeten veel gemeenten juist bezuinigingen doorvoeren.

Onderzoek wijst uit dat het hebben van (problematische) schulden onder meer bijdraagt aan stress in relaties, gezondheidsproblemen, langduriger uitkeringsafhankelijkheid of een hoger ziekteverzuim op de werkvloer.

Maatschappelijk rendement

Het Nibud heeft berekend dat een schuldsituatie die niet wordt opgelost de maatschappij ruim 100.000 euro kost⁵. Financiële problemen en problematische schulden zijn een belangrijke belemmerende factor voor maatschappelijke participatie. Uit onderzoek blijkt dat het aanpakken van de schulden ertoe leidt dat schuldenaren op andere terreinen weer sneller de draad kunnen oppakken en andere maatschappelijke kosten worden voorkomen⁶. Iedere euro die wordt besteed aan schuldhulpverlening, leidt tot gemiddeld twee euro aan kostenbesparing op andere terreinen.

De belangen zijn dus groot en goede en effectieve schuldhulpverlening is noodzakelijk.

1.2 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Op 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking getreden. Hiermee zijn gemeenten wettelijk verantwoordelijk geworden voor schuldhulpverlening. Dit houdt onder meer in dat ze de taak hebben om integraal beleid voor schuldhulpverlening te ontwikkelen. Gemeenteraden dienen hiervoor een beleidsplan vast te stellen waarin wordt opgenomen wat de te bereiken resultaten zijn, hoe de kwaliteit wordt geborgd maar ook hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.

Uitvoering schuldhulpverlening

De integrale schuldhulpverlening (ISHV) wordt uitgevoerd door de Volkskredietbank Noord-Oost Groningen (VKB). De VKB houdt zich bezig met inkomensbeheer, budgetcoaching, afbetalingsregelingen, herfinanciering, beschermingsbewind, schuldregeling, sociale kredietverstrekking en preventie. De VKB is opgericht in 1967 en is een gemeenschappelijke regeling (GR) met acht aangesloten gemeenten, te weten:

- | | | | |
|----------------|------------|-------------|-----------|
| ▪ Appingedam | ▪ Delfzijl | ▪ Loppersum | ▪ Pekela |
| ▪ Bellingwedde | ▪ Eemsum | ▪ Oldambt | ▪ Veendam |

Dit beleidsplan en de hierin opgenomen doelen, resultaten, kwaliteitseisen en voorwaarden zijn bepalend voor de uitvoering van de ISHV door de VKB.

¹ Kerckhaert, A.C. De Ruig, S, Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens, Zoetermeer: Panteia 2013.

² Madern, T., Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland, Utrecht: Nibud 2014.

³ Jaarverslagen NVVK 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, Den Haag/Utrecht.

⁴ Vroegsignalering moet en kan!, Nederhorst den Berg: Social Force 2011.

⁵ Madern, T., Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland, Utrecht: Nibud 2014.

⁶ Schuldhulpverlening loont!, Amsterdam: Regioplan 2011.

1.3 Beleidskader

Gemeenten hebben een taak op het gebied van werk en inkomen, zorg, onderwijs en jeugd. Dit is vastgelegd in de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet. De zorgtaak op het gebied van schuldhulpverlening (Wgs) hangt hier nauw mee samen. Zoals hiervoor aangegeven kunnen financiële problemen en schulden een belangrijke belemmerende factor zijn voor volwaardige deelname aan de samenleving. Logischerwijs kan schuldhulpverlening dus worden ondergebracht binnen dat beleidskader. Integrale schuldhulpverlening dient dus bij te dragen aan het bereiken van de beleidsdoelen op het terrein van armoedebestrijding, participatie/re-integratie en welzijn / zorg en openbare orde. In de volgende hoofdstukken leest u hoe hieraan binnen de uitvoering van schuldhulpverlening wordt vormgegeven.

1.4 Doel en opbouw beleidsplan

Met dit beleidsplan wordt beoogd:

1. Vorm en inhoud te geven aan de zorgplicht en regierol van de gemeenten ten aanzien van ISHV;
2. Het beleid voor ISHV te laten samenhangen met de beleidsterreinen die raakvlakken hebben met ISHV;
3. De rollen en verantwoordelijkheden van de bij ISHV betrokken partijen vast te leggen;
4. Doelen, resultaten, kwaliteitseisen en voorwaarden voor de uitvoering van ISHV vast te leggen;
5. Zicht en sturing op de uitvoering van ISHV te behouden.

Dit beleidsplan is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de visie en uitgangspunten van de gemeenten beschreven en wordt ingegaan op de rolverdeling tussen alle bij ISHV betrokken partijen. In hoofdstuk 3 komen de doelstellingen van ISHV, kwaliteitsborging en de gewenste resultaten aan de orde. Een aantal aspecten ten aanzien van de uitvoering vindt u in hoofdstuk 4. De belangrijkste juridische aspecten van de Wgs zijn uiteen gezet in hoofdstuk 5. Tot slot komen in hoofdstuk 6 de financiële aspecten van dit beleidsplan aan bod.

Een lijst met gebruikte afkortingen en begripsomschrijvingen vindt u als bijlage.

2

Visie: blijvende resultaten door integraal maatwerk

2.1 Visie Integrale schuldhulpverlening

Aan de manier waarop ISHV aan inwoners wordt aangeboden ligt de volgende visie ten grondslag:

Schulden mogen geen belemmering vormen voor participatie. Alle inwoners⁷ met (dreigende) financiële problemen kunnen een beroep doen op schuldhulpverlening. Het vergroten van de financiële zelfredzaamheid staat daarbij centraal. Er is begeleiding bij het vinden van een oplossing voor of het beheersbaar maken van de schulden. Er wordt maatwerk geboden en er worden blijvende resultaten behaald. Er is aandacht voor de oorzaken van de financiële problemen en mogelijke belemmeringen voor een oplossing. De gemeente voert de regie op het proces en de cliënt is zelf verantwoordelijk voor het slagen van een traject.

2.2 Uitgangspunten

In bovenstaande visie ligt een viertal uitgangspunten besloten:

1. Een brede doelgroep;
2. Maatwerk en vraaggerichte dienstverlening;
3. Een integrale aanpak;
4. Eigen verantwoordelijkheid cliënt.

In de volgende paragrafen worden deze uitgangspunten toegelicht.

2.2.1 Doelgroep

De toegang tot schuldhulpverlening staat in principe open voor iedere inwoner vanaf 18 jaar⁵ met (dreigende) financiële problemen in de privésituatie. Voorkomen moet worden dat financiële problemen groter worden of zich ontwikkelen tot problematische schulden doordat de toegang tot SHV beperkt is. Er wordt dus geen inkomensgrens gehanteerd. Deze brede doelgroep ligt volledig in lijn met het uitgangspunt van de Wgs dat schuldhulpverlening breed toegankelijk dient te zijn.

Gezinnen met kinderen

Op basis van de Wgs moet in dit beleidsplan specifiek aandacht worden besteed aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen. Zoals in de inleiding genoemd, leeft een aanzienlijk aantal gezinnen met kinderen in armoede. In deze gezinnen kan het aan elkaar knopen van de eindjes behoorlijk moeilijk zijn, zeker als er sprake is van een alleenstaande moeder of vader. In die situatie kunnen al snel schulden ontstaan. De kinderen groeien dan op in een schuldsituatie en het risico bestaat dat zij zelf daardoor ook gemakkelijker schulden gaan maken. Kinderen moeten niet worden opgezadeld met de gevolgen van de financiële keuzes van de ouders want jongeren met schulden maken een valse start in het leven. Deze specifieke groep dient dus extra aandacht te hebben.

Van de cliënten die in 2014 bij de VKB in budgetbeheer zaten, was er in 19% sprake van een (één-ouder)gezin met kinderen. Wanneer dit nodig blijkt, wordt aan deze gezinnen via de ketenpartners en/of de sociale (wijk)teams extra aandacht gegeven. Er wordt bijvoorbeeld doorverwezen naar jeugdmaatschappelijk werk en/of het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het verminderen van de financiële zorgen maakt meer ruimte vrij bij deze gezinnen voor het aanvaarden van hulpverlening en is dus een essentiële voorwaarde daarvoor. Zie ook paragraaf 2.2.3.

Specifiek voor deze doelgroep is er een uitzonderingsclausule in de beleidsregels schuldhulpverlening opgenomen. Daardoor is het mogelijk om bij een gezin met inwonende minderjarige kinderen de maximale duur van budgetbeheer te verlengen of een uitzondering te maken op de bepaling dat budgetbeheer eenmalig is. Verder wordt ten aanzien van gezinnen met kinderen extra terughoudend omgegaan met de hierna genoemde uitsluitingsgronden van recidive en fraude / bestuurlijke boete. Dit kan in een individueel geval betekenen dat een inwoner die

⁷ Natuurlijke personen vanaf 18 jaar. Preventieactiviteiten (adviesgesprekken, voorlichting, workshops, trainingen, cursussen e.d.) kunnen ook worden ingezet ten bate van doelgroepen onder de 18 jaar.

normaliter op grond van bijvoorbeeld recidive zou worden afgewezen, toch wordt toegelaten in verband met de aanwezigheid van kinderen.

Ondernemers

Inwoners die nog een lopende onderneming drijven, kunnen geen beroep doen op de reguliere schuldhulpverlening bij de Volkskredietbank. Voor schuldhulpverlening aan ondernemers is zeer specialistische kennis vereist die niet binnen de Volkskredietbank aanwezig is. Onder de leden van de NVVK bevinden organisaties die zich hierin gespecialiseerd hebben. De gemeenten en de Volkskredietbank verwijzen ondernemers (waaronder Zzp-ers) door naar deze gespecialiseerde NVVK-leden. Ook kunnen ondernemers eventueel een beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Inwoners met zakelijke schulden waarvan de onderneming inmiddels is stopgezet (ex-ondernemers) kunnen wel weer een beroep doen op de reguliere SHV bij de VKB.

Uitsluiting

Recidive

De Wgs biedt de mogelijkheid om een persoon de toegang tot schuldhulpverlening te weigeren indien deze persoon daar al eerder gebruik van heeft gemaakt. Deze mogelijkheid wordt niet onverkort toegepast. Vanwege de belemmering voor participatie wordt de instroom in principe niet beperkt. In geval van een herhaalde aanmelding voor ISHV wordt bekeken hoe lang de eerdere aanmelding is geleden, waarom de persoon nu opnieuw gebruik wil maken van ISHV en of de SHV destijds met een positief dan wel negatief advies is beëindigd. Afhankelijk van de uitkomsten wordt ingeschat of een herhaalde toegang tot ISHV kan leiden tot een duurzame oplossing van de financiële problemen. Daarbij is van belang dat bij een herhaalde toegang mogelijk niet alle instrumenten meer beschikbaar zijn (budgetbeheer wordt in principe eenmalig ingezet en kent een maximale tijdsduur). Ook wordt beoordeeld of er dienstverlening noodzakelijk is om te voorkomen dat de maatschappelijke positie van de persoon ernstig verslechtert. In dat laatste geval kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een beperkte vorm van budgetbeheer waarbij alleen de belangrijkste vaste lasten (huur/hypotheek, water en energie en zorgverzekering) worden doorbetaald. Dit beperkte budgetbeheer heet Duurzaam Financiële Dienstverlening (DFD, zie paragraaf 4.1).

(Uitkerings)fraude / bestuurlijke boete

De toegang tot schuldhulpverlening mag ook worden geweigerd indien een persoon is veroordeeld voor fraude of daarvoor een onherroepelijke bestuurlijke sanctie is opgelegd. Ook van deze uitsluitingsgrond wordt niet zonder meer gebruik gemaakt. In voorkomende gevallen wordt bekeken hoe oud deze schulden zijn. Indien ze korter dan 5 jaar voor de datum van aanmelding zijn ontstaan, kan aan die betreffende schulden niets worden gedaan. In die situaties wordt wel bekeken of er ondanks de fraude toch mogelijkheden zijn om een minnelijk of wettelijk traject uit te voeren⁸. Ook wordt gekeken of er wat aan de overige schulden kan worden gedaan en/of DFD noodzakelijk en mogelijk is.

De praktijk

Gerrit (38) en Jolanda (36) hebben veel schulden waaronder een aantal hoge boetes bij het CJIB. Deze boetes vormen een belemmering om de schulden te kunnen regelen, ze zijn namelijk niet-saneerbaar. Het belangrijkste is nu om te voorkomen dat er schulden ontstaan in de vaste lasten. Daarom zet de VKB **Duurzaam Financiële Dienstverlening** in waarbij in ieder geval de huur, energie en de zorgverzekering worden doorbetaald. Zo wordt voorkomen dat Gerrit en Jolanda voor een woningontruiming komen te staan of worden afgesloten van energie. Ondertussen wordt geprobeerd om de boetes via een betalingsregeling af te betalen. Nadat de boetes zijn afbetaald, kan een schuldregeling voor het totale schuldenpakket worden opgestart.

2.2.2 Vraaggerichte dienstverlening en maatwerk

Bij de intake wordt de (voorlopige) hulpvraag van een cliënt in onderling overleg vastgesteld. De vraag en wensen van de cliënt zijn hierbij medebepalend, de cliënt is immers probleem-eigenaar. Vanuit preventief oogpunt wordt ook gekeken of dienstverlening van de VKB wel noodzakelijk is of dat een lichtere vorm van dienstverlening door een ketenpartner (bijvoorbeeld via het project thuisadministratie van Humanitas) al voldoende is. In overleg wordt gekeken welke dienstverlening / welk product het beste past bij de hulpvraag van de cliënt. Als een cliënt bijvoorbeeld alleen een adviesgesprek wil en (nog) geen budgetbeheer of schuldregeling, dan zal de VKB de cliënt hierin volgen. Uiteraard zal de VKB op basis van de beschikbare informatie wel aan cliënt aangeven wat in haar optiek de meeste gewenste vorm van dienstverlening is. Hierbij wordt vooral gekeken naar welke dienstverlening het beste bijdraagt aan de participatie van cliënt en aan het voorkomen van maatschappelijke kosten. Als een cliënt die alleen vraagt om een adviesgesprek dus een aanzienlijk schuldenpakket heeft, zal de VKB dringend

⁸ Zie o.a. Nationale Ombudsman 04-12-2014, Rapport 2014/159 'Geen fraudeur, toch boete'.

adviseren om ook iets aan deze schulden te gaan doen. De VKB zal dit echter niet verplichten om te voorkomen dat er een product wordt aangeboden dat cliënt eigenlijk niet wil. Daarbij is immers de kans op uitval of mislukken groot.

De vorm, intensiteit en omvang van de dienstverlening worden afgestemd op de hulpvraag en situatie van de cliënt. Dit is maatwerk en de in te zetten dienstverlening kan variëren van enkel een adviesgesprek tot een volledig schuldregelingstraject van 36 maanden in combinatie met budgetbeheer en -coaching. De Volkskredietbank zal dus niet automatisch alle mogelijke producten inzetten. Het credo hierbij is: *lichte vormen van dienstverlening waar het kan, intensieve trajecten waar nodig*. De intensiteit hangt af van wat de cliënt zelf kan (zo nodig met behulp van zijn sociale netwerk).

Beperkingen inzet budgetbeheer

Budgetbeheer is een ingrijpend en tevens kostbaar instrument. De gemeenten hebben daarom besloten beperkingen in te stellen voor de inzet van dit instrument. Deze beperkingen houden in dat budgetbeheer per huishouden nooit meer dan 48 maanden aaneengesloten wordt ingezet en dat de inzet van dit instrument in principe éénmalig is. In geval van bijzondere omstandigheden gelden deze beperkingen niet of in mindere mate. Deze bijzondere omstandigheden en de daarbij passende inzet van budgetbeheer worden nader uitgewerkt in de beleidsregels Schuldhulpverlening. De inzet van budgetbeheer waarvoor de cliënt zelf volledig betaalt, is mogelijk voor zover de VKB beoordeelt dat dit in de situatie van de cliënt een geschikt instrument is.

Regelmatig zal worden beoordeeld of de dienstverlening nog aansluit bij de behoefte van de cliënt en of er mogelijk een minder zware vorm van dienstverlening ingezet kan worden. Zo nodig wordt afstemming gezocht met eventueel betrokken ketenpartners of een sociaal (wijk)team, omtrent de meest passende vorm van dienstverlening voor deze cliënt.

Het is ook van belang om hier vast te stellen dat niet iedereen met zijn schulden geholpen kan worden. Zo kan een (onverkoopbare) eigen woning, een fraudevordering of een nog niet voltooide echtscheiding in de praktijk een belemmering zijn om de schulden te kunnen regelen. Het hoogst haalbare is dan het voorkomen dat de maatschappelijke positie van cliënt verder verslechtert door het aanbieden van een beperkte vorm van budgetbeheer waarbij alleen de belangrijkste vaste lasten worden doorbetaald (DFD). Aan de schulden kan dan dus (tijdelijk) niets worden gedaan.

Een andere situatie waarin een cliënt niet geholpen kan worden is wanneer hij al eerder gebruik heeft gemaakt van budgetbeheer. Budgetbeheer wordt in principe eenmalig ingezet. Indien er geen ander instrument inzetbaar is die aan de hulpvraag van cliënt voldoet, kan er op dat moment geen passend aanbod aan de cliënt worden gedaan.

Daarnaast geldt dat het doorlopen van een schuldhulpverleningstraject een hele opgave is. De cliënt moet gedurende enkele jaren rondkomen van een minimuminkomen en moet proberen zoveel mogelijk aan de schuldeisers af te lossen. Niet elke schuldenaar is daartoe in staat of heeft dat over voor een schuldenvrije toekomst. Dit heeft ook te maken met timing. De inzet van bepaalde vormen van dienstverlening worden ook afgestemd op de haalbaarheid en slagingskansen op dat moment. Dit kan dus betekenen dat er wordt gekozen om bijvoorbeeld eerst de motivatie van de cliënt helder te krijgen alvorens een intensief traject (bijvoorbeeld een schuldregeling) wordt gestart. Nog geen inzet van intensieve (en dure) trajecten dus als op voorhand duidelijk is dat deze niet zullen gaan slagen. In het kader van de hierna genoemde integrale aanpak, wordt dan wel bekeken of er iets gedaan kan worden om de belemmering voor het intensieve traject weg te nemen.

2.2.3 Integrale aanpak

Binnen de VKB wordt er niet alleen gewerkt aan het oplossen of hanteerbaar maken van het schuldenprobleem, maar er is tevens aandacht voor de achtergronden c.q. oorzaak van de schulden en eventuele belemmeringen voor het oplossen ervan. Bij het vaststellen van de (voorlopige) hulpvraag tijdens de intake is er aandacht voor het signaleren van eventuele achterliggende problemen. Als bijvoorbeeld de schulden zijn ontstaan door een verslaving en die is nog steeds aanwezig, dan is de kans van slagen van een volledig schuldregelingstraject zeer klein. Er zal daarom eerst gewerkt moeten worden aan de verslavingsproblematiek en hiervoor wordt de cliënt dan doorverwezen naar Verslavingszorg Noord Nederland. Ook tijdens

het proces van schuldhulpverlening kan duidelijk worden dat de cliënt te maken heeft met achterliggende (psychosociale) problemen. In dat geval wordt eveneens doorverwezen naar en afgestemd met een sociaal (wijk)team en/of ketenpartners als maatschappelijk werk, Lentis of een vrijwilligersorganisatie. Zo nodig zal de schuldhulpverlening zich in de tussenliggende periode richten op het niet verder laten verslechteren van de maatschappelijke positie van de cliënt (inzet DFD).

Een integrale aanpak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de ketenpartners. Om de integrale aanpak inhoud en vorm te geven zijn er (op regionaal niveau) tussen diverse ketenpartners al afspraken gemaakt om de onderlinge werkprocessen op elkaar af te stemmen. Wij zullen het maken van dergelijke afspraken verder stimuleren en waar nodig nieuwe samenwerkingsafspraken initiëren en faciliteren. Het afbakenen van taken in het werkveld is daarbij van belang om te voorkomen dat ketenpartners op elkaars werkterrein gaan opereren en/of dat dubbel werk wordt gedaan.

In situaties van multi-problematiek spelen in de meeste gevallen ook financiële problemen een rol (landelijk blijkt dat dit in 50% van de gevallen zo is). De Volkskredietbank kan worden gezien als een belangrijke vindplaats en signalerende instantie voor probleemgezinnen. Als er sprake is van een dergelijke situatie, wordt de cliënt/het gezin door de VKB aangemeld bij een sociaal (wijk)team en/of de openbare zorgnetwerken. De samenstelling van een sociaal (wijk)team kan per gemeente verschillen. Afhankelijk daarvan wordt zo nodig ook doorverwezen naar maatschappelijk werk en/of een andere ketenpartner.

Ook de Volkskredietbank ervaart een stijgend aantal cliënten met multi-problematiek. Indien deze cliënten niet de juiste hulpverlening ontvangen, kan schuldhulpverlening niet effectief worden ingezet. Dit leidt tot no-show's, niet aanleveren van de benodigde gegevens, lagere motivatie, uitval en mogelijk recidive. Daarom kunnen de gemeenten de inzet van aanpalende hulpverlening (zoals verslavingszorg) als voorwaarde stellen bij de inzet van (onderdelen van de) schuldhulpverlening. Eén en ander zal in beleidsregels worden vastgelegd.

2.2.4 Eigen verantwoordelijkheid cliënt

Schuldhulpverlening is niet vrijblijvend. Op basis van de Wgs heeft de cliënt een wettelijke inlichtingen- en medewerkingsplicht. De cliënt is eindverantwoordelijk voor het slagen van een schuldhulpverleningstraject. Het succes hangt voor een groot deel af van de motivatie (intentie), eigen inzet en vaardigheden van de cliënt. Ook het sociale netwerk om de cliënt heen is van belang en dient daar waar nodig door cliënt erbij te worden betrokken. De cliënt ondertekent bij de start van een traject een overeenkomst waarin zijn rechten, verantwoordelijkheden en verplichtingen zijn opgenomen. Wanneer een cliënt zijn verplichtingen niet nakomt of niet meewerkt in een traject, kan besloten worden om een traject te weigeren dan wel te beëindigen. Ook dit zal in de beleidsregels worden opgenomen.

Niet alle burgers zijn in staat om de eigen verantwoordelijkheid volledig te nemen of beschikken over voldoende vaardigheden om financieel zelfredzaam te worden. Wanneer blijkt dat een cliënt hiertoe niet in staat is, wordt het traject daar zo mogelijk op afgestemd c.q. aangepast. Zo kan de Volkskredietbank bijvoorbeeld beschermingsbewind⁹ voor een cliënt uitvoeren. Een andere optie is dat wordt gezocht naar ondersteuning binnen de ketenpartners van de VKB of het netwerk van de cliënt zelf (familie, vrienden, burens).

2.3 Rolverdeling

In deze paragraaf worden de verantwoordelijkheden van en rolverdeling tussen de bij ISHV betrokken partijen weergegeven.

2.3.1 De gemeente: regierol

De gemeente heeft een zorgplicht ten aanzien van ISHV en dient hierop regie te voeren. Dit houdt in dat de gemeenten zorgen dat er voor de inwoners kwalitatief goede schuldhulpverlening beschikbaar is en dat het resultaat hiervan wordt geborgd en gemonitord. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor een integrale aanpak waarbij de juiste organisaties met elkaar verbonden worden. De gemeenten kunnen er voor kiezen de uitvoering van de taak van regisseur op dossierniveau uit te besteden. De eindverantwoordelijkheid voor het voeren van regie

⁹ Dit product valt buiten de werking van de Wgs en van dit beleidsplan omdat beschermingsbewind een eigen privaatrechtelijk wettelijk kader heeft in artikel 1:431 e.v. van het Burgerlijk Wetboek en dit kader is voorzien van rechterlijke toetsing.

(op systeemniveau) blijft echter bij de gemeenten. Ook nazorg en preventie vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Deze onderwerpen zijn nader uitgewerkt in de paragrafen 4.3 en 4.4.

2.3.2 De burger: eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid

Van de cliënt wordt verwacht dat hij of zij de eigen verantwoordelijkheid neemt. Dit houdt allereerst in dat afspraken worden nagekomen, dat informatie op tijd wordt aangeleverd, dat tijdens het traject geen nieuwe schulden worden gemaakt en dat inzet wordt getoond. Daarnaast zal de cliënt gemotiveerd moeten zijn. Daarbij wordt het begrip motivatie niet gehanteerd als moreel oordeel (motivatie is geen karaktertrek), maar als een beschrijvend begrip. De motivatie geeft aan in welke mate een cliënt van plan is om mee te werken aan een oplossing voor zijn financiële problemen.

ISHV is ook gericht op het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de cliënt. Hierbij worden afgestemd op de situatie van de cliënt vaardigheden aangeleerd, met als doel het bereiken van de hoogst mogelijke vorm van financiële zelfredzaamheid voor de cliënt. Verder wordt van de cliënt verwacht dat hij al het mogelijke doet om zijn aflossingscapaciteit te vergroten. Dit kan door te solliciteren, mee te werken aan een re-integratietraject of een (aanvullende) inkomensvoorziening aan te vragen.

2.3.3 De schuldhulpverlener: intermediair en begeleiding

De VKB neemt in de uitvoering van de schuldhulpverlening de rol aan van begeleider/coach van de cliënt en van intermediair tussen de cliënt en de schuldeisers. De VKB doet een intake en stelt naar aanleiding daarvan een plan van aanpak / trajectplan op en zorgt voor een goede en tijdige uitvoering van de verschillende onderdelen binnen het traject. Daarnaast ondersteunt de VKB de cliënt bij het vergroten van zijn financiële zelfredzaamheid door middel van coaching, adviezen en eventueel workshops/trainingen. Met het vergroten van de zelfredzaamheid wordt getracht de ISHV een duurzaam resultaat te geven, zodat de kans wordt verkleind dat cliënt later opnieuw in de financiële problemen komt (recidive).

Indien er meerdere hulpverleners en/of ketenpartners bij een cliënt betrokken zijn, stemt de VKB de dienstverlening hiermee af. Indien er sprake is van multi-problematiek en voor zover het aanpakken van de financiële problemen de oplossing voor het kernprobleem vormen, neemt de VKB hierin een coördinerende rol en is daarbij verantwoordelijk voor het vastleggen van het totale traject en het desgevraagd rapporteren hierover aan de gemeente als regiehouder.

2.3.4 De schuldeiser: medewerking

Voor het treffen van betalingsregelingen of het slagen van een schuldregeling is een akkoord van de schuldeisers noodzakelijk. In dat kader is het van belang dat schuldeisers vertrouwen hebben in de wijze waarop de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt uitgevoerd en dat recht wordt gedaan aan hun belangen. Daarom is de Volkskredietbank lid van de NVVK en werkt ze volgens de gedragscodes van deze branchevereniging (zie paragraaf 3.3).

De belangen van schuldeisers zijn groot. Hun medewerking is dus niet altijd vanzelfsprekend. Bovendien krijgen sommige schuldeisers steeds meer eigen incassobevoegdheden (zoals bijvoorbeeld verrekening van toeslagen door de belastingdienst of de bronheffing voor de premie van de ziektekostenverzekeringen). Hierdoor worden de situaties van cliënten instabieler en is het in de praktijk lastiger schuldensituaties op te lossen.

Hoewel de gemeenten op deze ontwikkelingen geen rechtstreekse invloed hebben, wordt middels landelijke en regionale samenwerkingsafspraken (convenanten) geprobeerd om in zoveel mogelijk situaties medewerking van de schuldeisers te verkrijgen. Ook vroegsignalering en het voorkomen van escalatie van de problematiek speelt in de convenanten een rol.

2.3.5 De maatschappelijke ketenpartners: samenwerking

Schuldhulpverlening heeft vele raakvlakken met de dienstverlening van andere organisaties in het sociale domein. Een deel van de doelgroep van schuldhulpverlening zal bij meerdere instanties in beeld zijn. Een aantal burgers zal niet alleen financiële problemen hebben maar ook andere daarmee samenhangende problemen. De ketenpartners hebben elkaar vaak nodig om de hulpverlening in het algemeen te laten slagen. Vanuit de integrale aanpak heeft de VKB diverse samenwerkingsverbanden met ketenpartners. Zo werkt de Volkskredietbank samen met (intergemeentelijke) sociale diensten, welzijnsorganisaties, sociale werkvoorzieningschappen,

Lentis, verslavingszorg en andere ketenpartners zoals woningcorporaties. De samenwerkingsverbanden variëren van een doorverwijzing of informatie-uitwisseling over en weer tot een intensieve samenwerking in het kader van een convenant of het geven van workshops aan een specifieke doelgroep van de ketenpartner. Ook binnen de sociale (wijk)teams wordt intensief samengewerkt met ketenpartners.

In de samenwerking met ketenpartners is het van belang te bepalen waar het zwaartepunt van de problematiek ligt. De partij die op dat gebied hulp-/dienstverlening verricht, is over het algemeen de aangewezen partij om de totale dienstverlening aan de cliënt te coördineren en te bewaken. De regie op de totale hulpverlening kan dus, afhankelijk van de kernproblematiek, bij verschillende partijen liggen.

2.3.6 De vrijwilliger: ondersteuning

Niet alle burgers zijn in staat om de eigen verantwoordelijkheid volledig te nemen of beschikken over voldoende vaardigheden om financieel zelfredzaam te worden. Ook niet iedere burger kan terugvallen op een eigen sociaal netwerk.

De wet gemeentelijke schuldhulpverlening heeft als doel de effectiviteit van schuldhulpverlening te vergroten. Daarbij moet aandacht worden besteed aan preventie, schuldhulpverlening en nazorg. Met name bij de activiteiten gericht op preventie en nazorg kunnen vrijwilligers een belangrijke rol spelen.

Het zal voor onze gemeenten de komende jaren ook nodig zijn om meer vrijwilligers in te schakelen bij het schuldhulpverleningstraject. De gemeenten staan voor een flinke bezuinigingsopgave. De bezuinigingen in het sociale domein, de toenemende schuldenlast bij gezinnen en de wettelijke verantwoordelijkheid dwingen gemeenten zorgvuldige keuzes te maken en een visie te ontwikkelen op de vraag hoe de schuldhulpverlening onder deze omstandigheden vorm moet krijgen. De nadruk op preventie en maatschappelijke participatie maakt de inzet van vrijwilligers aantrekkelijk. Wij kunnen daarbij aansluiten op de initiatieven van vrijwilligersorganisaties op het terrein van preventie.

Belangrijke uitgangspunten voor de ondersteuning door vrijwilligers is dat de vrijwilligers voldoende kennis en training krijgen om deze ondersteunende taak goed te kunnen vervullen en dat er in de praktijk goede afstemming is tussen de professionals, de vrijwilligers en het informele netwerk. De VKB wordt gevraagd om medio 2016 met een voorstel te komen over hoe de inzet van vrijwilligers binnen de integrale schuldhulpverlening kan worden vormgegeven.

3

Doelstellingen, kwaliteit en resultaten

3.1 Doelstellingen

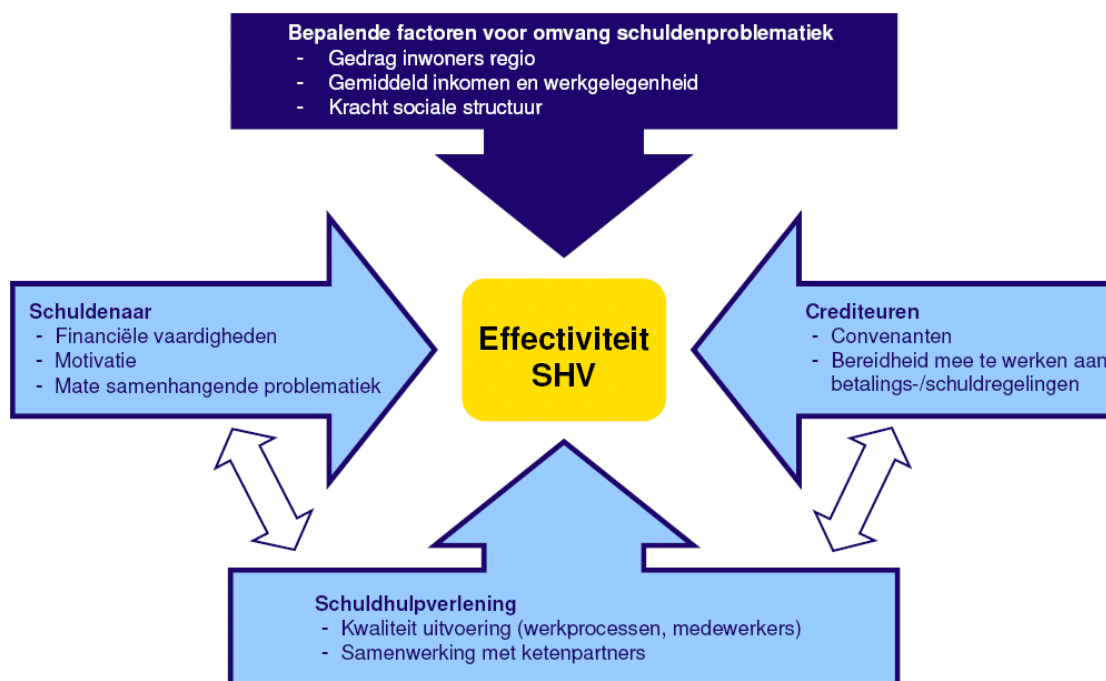
Financiële problemen kunnen vergaande gevolgen hebben voor het dagelijks (gezins)leven, zoals belemmering voor werk of sociaal isolement. Vanuit die wetenschap heeft de in dit beleidsplan beschreven werkwijze van integrale schuldhulpverlening de volgende doelstellingen:

1. **Voorkomen van schulden:** aandacht voor preventie en nazorg verkleint de kans dat grotere of nieuwe schulden en daarmee samenhangende maatschappelijke problemen (opnieuw) ontstaan.
2. **Duurzame resultaten:** een investering in integrale schuldhulpverlening waarbij wordt gewerkt aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid levert een langdurig resultaat en verkleint de kans op recidive.
3. **Bevorderen participatie:** het vergroten van de financiële zelfredzaamheid en het oplossen of beheersbaar maken van de schulden zorgen ervoor dat de financiële situatie geen belemmering meer vormt voor een burger om actief deel te nemen aan de samenleving.
4. **Voorkomen van maatschappelijke kosten:** een investering in integrale schuldhulpverlening voorkomt hoge maatschappelijke kosten zoals de kosten voor huisuitzetting, herhuisvesting, maatschappelijke opvang, extra beroep op bijstand en afsluiting energie.

3.2 Gewenste resultaten

Het effect van integrale schuldhulpverlening is afhankelijk van een aantal variabelen. Dit zijn er grofweg vier: sociaal-demografische factoren, kenmerken van de schuldenaren, kenmerken van de crediteuren en de opzet en uitvoering van de schuldhulpverlening¹⁰.

Figuur 1. Variabelen bepalend voor de effectiviteit van schuldhulpverlening¹¹



Schuldhulpverlening speelt zich dus af in een dynamische omgeving en de Volkskredietbank heeft als uitvoeringsorganisatie met name invloed op de onderste variabele uit het schema (opzet en uitvoering schuldhulpverlening). Voor het overige is ze afhankelijk van de aard van de schuldenproblematiek die zich aandient en de opstelling van schuldenaren en crediteuren. Het

¹⁰ Schulden? De gemeente helpt!, Utrecht: Hiemstra & De Vries 2008.

¹¹ Figuur ontleend aan Schuldhulp@breda, Plan gemeentelijke schuldhulpverlening Gemeente Breda 2012-2015, p. 17, Breda: Kredietbank West-Brabant, Gemeente Breda 2012.

effect van integrale schuldhulpverlening kan dus niet bepaald worden door slechts te kijken naar de resultaten van de Volkskredietbank. Door ook gegevens bij te houden die betrekking hebben op het gedrag of de mogelijkheden van schuldenaren en dat van de crediteuren, doen we recht aan de afhankelijkheidsrelatie waarin de Volkskredietbank opereert. Uiteraard probeert de Volkskredietbank wel invloed op het gedrag van de schuldenaren en crediteuren uit te oefenen.

Rekening houdend met het voorgaande bestaat toch de wens om enige sturing op de resultaten van ISHV te bewerkstelligen. Bij ieder van de in de vorige paragraaf genoemde doelstellingen, zijn hieronder één of meerdere streefcijfers opgenomen. Deze streefcijfers geven de ambities weer die de gemeenten hebben op het terrein van ISHV.

3.2.1 Voorkomen van schulden

Het effect van het inzetten van preventie valt lastig te meten en in harde cijfers aan te tonen. Wat wel meetbaar is, is hoe vaak preventiemiddelen worden ingezet. In paragraaf 4.3 zijn de diverse activiteiten op het gebied van preventie opgenomen.

Streefcijfer: Het aantal deelnemers aan preventieve activiteiten (zoals een adviesgesprek) neemt in 2016, 2017, 2018 en 2019 toe met respectievelijk 5, 7, 9 en 11 procent ten opzichte van 2014.

3.2.2 Duurzame resultaten

Een graadmeter voor de duurzaamheid van de resultaten van ISHV is de mate van recidive. Onder recidive verstaan we het aantal burgers dat zich binnen 3 jaar opnieuw bij de VKB aanmeldt nadat ze eerder van het product budgetbeheer, budgetcoaching en/of schuldregeling gebruik hebben gemaakt. Het gemiddelde recidivepercentage over 2014 bedroeg: **7,10%**. Inzetten op een verdere verlaging van dit percentage wordt niet als reëel beschouwd. Als gevolg van de beperking van de maximale duur van budgetbeheer tot 48 maanden moeten cliënten eerder op eigen benen staan. Daarmee wordt logischerwijs de kans op een terugval vergroot. Als gewenst resultaat is daarom gekozen dat het recidivepercentage enigszins mag stijgen maar tot maximaal 10 procent. De ontwikkeling van het recidivepercentage zal in samenhang met de doorlooptijden moeten worden bekeken (zie ook paragraaf 4.2).

Streefcijfer: Het gemiddelde recidivepercentage neemt in 2016-2019 ten hoogste toe tot 10%.

3.2.3 Bevorderen participatie

Burgers kunnen op andere terreinen weer sneller de draad oppakken als er iets aan hun schulden wordt gedaan¹². De financiële situatie vormt dan niet langer een belemmering voor een burger om actief deel te nemen aan de samenleving. Ook het afwenden van een crisissituatie bevordert de participatie. Hiermee wordt immers voorkomen dat de situatie voor de cliënt verder uit de hand loopt met grote maatschappelijke consequenties tot gevolg (bijvoorbeeld een huisuitzetting of afsluiting van energie).

Streefcijfers: 1) Het aantal burgers dat binnen de schuldhulpverlening een oplossing voor de schulden krijgt aangeboden groeit vanaf 2016 jaarlijks;
2) Het aantal crisissituaties dat wordt afgewend, neemt vanaf 2016 jaarlijks toe;

¹² Schuldhulpverlening loont!, Amsterdam: Regioplan 2011.

3.2.4 Voorkomen van maatschappelijke kosten

Uit onderzoek blijkt dat het aanpakken van de schulden ertoe leidt dat hoge maatschappelijke kosten worden voorkomen¹³. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de kosten voor huisuitzetting, herhuisvesting, maatschappelijke opvang, extra beroep op bijstand en afsluiting energie. Recentelijk is door het Nibud aangetoond dat het niet oplossen van een schuldsituatie de maatschappij ruim 100.000 euro kost¹⁴.

Het hiervoor genoemde onderzoek is ook vertaald in een rekentool waarmee de kosten-baten-verhouding van schuldhulpverlening berekend kan worden. De uitkomst van deze rekentool geeft een goede indicatie van het maatschappelijk rendement dat met schuldhulpverlening wordt behaald.

Streefcijfer: De verhouding tussen de kosten en de baten van schuldhulpverlening is in de periode 2016-2019 minimaal 1,5 (iedere euro die in schuldhulpverlening wordt geïnvesteerd, levert minstens € 1,50 aan kostenbesparing op).

3.3 Borging kwaliteit

NVVK

De Volkskredietbank treedt binnen de schuldhulpverlening op in de rol van bemiddelaar. Het is daarbij van essentieel belang dat schuldeisers en cliënten vertrouwen hebben in de wijze waarop de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt uitgevoerd en dat recht wordt gedaan aan hun belangen. Daarom is de VKB lid van de NVVK (Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren). De NVVK is het koepelorgaan van schuldhulpverlenende instanties in Nederland. De NVVK heeft een standaard werkwijze ontwikkeld die in Nederland als algemeen geaccepteerd geldt. Deze werkwijze is vastgelegd in gedragscodes waaraan de VKB gebonden is. Het betreft de volgende gedragscodes:

1. Gedragscode Schuldhulpverlening;
2. Gedragscode Sociale kredietverlening.

De NVVK toetst met een audit-systeem of leden blijvend aan de kwaliteitseisen voldoen. De VKB is sinds 2012 als één van de eerste organisaties officieel NVVK-geaudit.

Kwaliteitsmanagement

De VKB heeft een kwaliteitssysteem waarbinnen de processen zijn beschreven en worden gemonitord. Op dossierniveau en op processen vinden onderzoeken en interne audits plaats om de praktijk te toetsen.

Klachtenprocedure

De VKB heeft een interne klachtenregeling en een klachtencommissie die de klachten behandelt. Alle ingekomen klachten en de afhandeling ervan worden geregistreerd en hierover wordt jaarlijks gerapporteerd aan het bestuur van de VKB. Indien een cliënt het niet eens is met de beslissing van de klachtencommissie, kan hij/zij in beroep gaan bij de NVVK of bij de Nationale Ombudsman. Sinds de invoering van de Wgs kunnen inwoners ook bezwaar en beroep aantekenen tegen bepaalde besluiten binnen de schuldhulpverlening (zie paragraaf 5.2). De klachtenprocedure is er voor ontevredenheid over zaken waarvoor geen bezwaar en beroep openstaat.

Alle hiervoor genoemde onderdelen dragen bij aan het borgen van de kwaliteit van de ISHV.

Overige aandachtspunten

In hoofdstuk 2 heeft u kunnen lezen dat verschillende partijen een rol kunnen hebben in een schuldhulpverleningstraject. Met name aan de professionele partijen, zoals de VKB, worden hoge kwaliteitseisen gesteld. Voor een aantal maatschappelijke organisaties en/of vrijwilligersorganisaties geldt dit niet of in mindere mate. De inzet van deze organisaties is een beleidsmatige keuze van de gemeenten. Het is dan ook aan de gemeenten om afspraken te maken met deze organisaties en er op toe te zien dat de verwachtingen worden nagekomen.

¹³ Schuldhulpverlening loont!, Amsterdam: Regioplan 2011.

¹⁴ Madern, T., Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland, Utrecht: Nibud 2014.

3.4 Managementinformatie

Op basis van managementinformatie wordt de voortgang in het bereiken van de doelstellingen en de gewenste resultaten en de kwaliteit gemonitord. Eens per kwartaal ontvangen zowel het bestuur van de VKB als de gemeenteraden een rapportage om te kunnen sturen op de voortgang in de doelstellingen en resultaten en kwaliteitsaspecten. In deze managementrapportage wordt onderstaande informatie opgenomen:

- Wachttijden;
- Instroom;
- Doorlooptijd;
- Uitval;
- Uitstroom (met indicatie succes);
- Recidive;
- Financieel: realisatie t.o.v. begroting;
- Klachten en bezwaar en beroep.

Daarnaast is informatie over de doelgroep van belang om een goed beeld te krijgen van de klanten die een beroep doen op schuldhulpverlening. Het doel van deze informatie is om in de toekomst beter inzicht te hebben in de (vraag van) de klant. De informatie die vastgelegd wordt, betreft onderstaande gegevens:

- De brede hulpvraag/problematiek van de klant;
- Geslacht;
- Leeftijd;
- Gezinssituatie;
- Inkomen (soort en hoogte van het inkomen);
- Hoogte van de schuld;
- Aard/oorzaak schulden.

3.5 Jaarlijkse verantwoording/evaluatie

Jaarlijks legt het bestuur van de VKB c.q. het college middels het jaarverslag en de jaarrekening van de VKB verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de in dit beleidsplan neergelegde integrale schuldhulpverlening. In het jaarverslag zal worden aangegeven hoe de uitvoering is verlopen, welke resultaten zijn behaald en wat de stand van zaken is ten aanzien van de doelstellingen van de integrale schuldhulpverlening.

De bespreking van de jaarstukken in de gemeenteraad kan uiteraard aanleiding zijn om het beleid en de uitvoering van de integrale schuldhulpverlening bij te stellen. Op deze manier is geborgd dat de gemeentelijke schuldhulpverlening en de effectiviteit ervan ten minste jaarlijks op de agenda van de gemeenteraad staat.

4

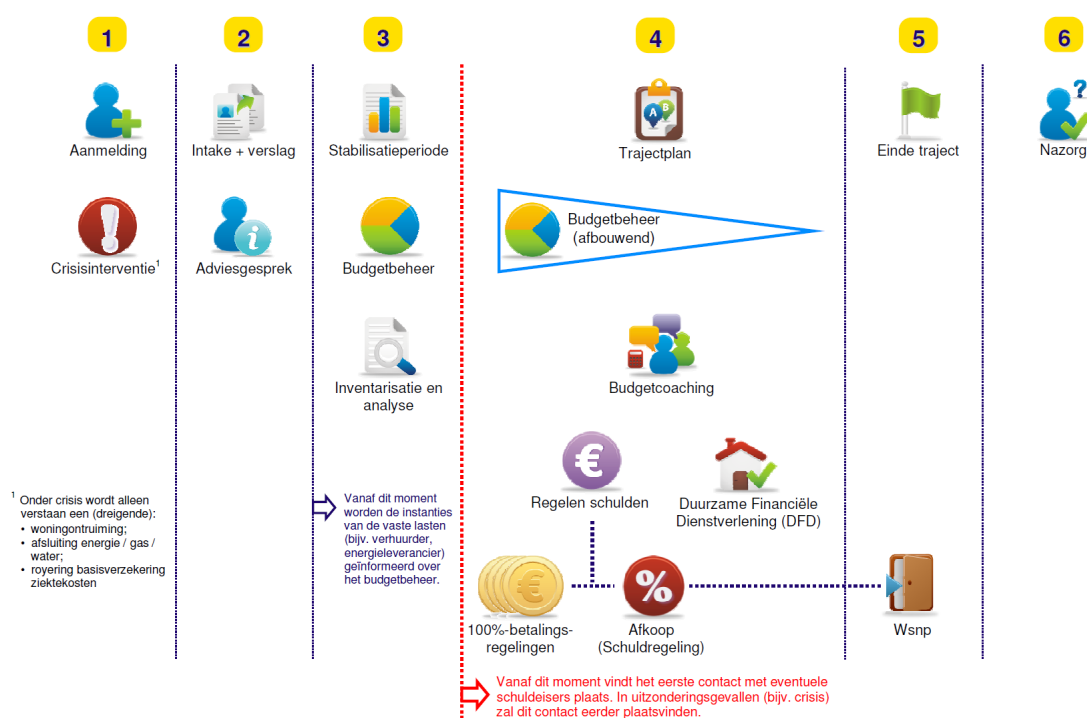
Uitvoering integrale schuldhulpverlening

De inwoners worden bediend vanuit één centrale backoffice in Appingedam en daarnaast de intake/begeleiding op locatie (dichtbij huis). Voor wat betreft deze locatie wordt aangesloten bij de sociale diensten in het werkgebied van de Volkskredietbank. In de volgende paragrafen leest u meer over hoe de schuldhulpverlening wordt uitgevoerd.

4.1 Inrichting schuldhulpverlening

Het proces van schuldhulpverlening is schematisch als volgt weer te geven.

Figuur 2. Stappenplan schuldhulpverlening



4.1.1 Toelichting stappenplan

1. Aanmelding

Inwoners kunnen zich telefonisch en via internet aanmelden of op één van de (spreekuur)-locaties van de Volkskredietbank in de regio. Bij de aanmelding wordt bekeken of de Volkskredietbank iets voor de cliënt kan betekenen. Als dat zo is dan wordt een intakegesprek ingepland. Ook wordt er gekeken of er sprake is van een **crisis** (een dreigende woningonttruiming, afsluiting energie/gas/water of royerling basisverzekering ziektekosten) en wordt geprobeerd dit (voorlopig) op te lossen.

2. Intakegesprek/adviesgesprek

Bij de intake is er met name aandacht voor het inventariseren van de situatie. Mogelijk kan de cliënt al geholpen worden door enkele adviezen te geven. Als dat niet het geval is dan wordt de situatie vastgelegd en wordt een **voorlopige hulpvraag** vastgesteld. De dienstverlening wordt globaal uitgelegd en er wordt een vervolgtraject afgesproken, met vaak als start een stabilisatieperiode.

3. Stabilisatieperiode

De stabilisatieperiode is bedoeld om de inkomsten en uitgaven in evenwicht te brengen. Hiervoor kan indien nodig het middel **budgetbeheer** worden ingezet. Tevens wordt er bekeken of (reguliere) inkomensvoorzieningen worden benut. De instanties waaraan de vaste lasten betaalt worden (bijv. verhuurder, energieleverancier e.d.) worden van het budgetbeheer op de hoogte gebracht. Er wordt in de stabilisatieperiode in principe geen contact met schuldeisers opgenomen (tenzij er sprake is van een crisis). De stabilisatieperiode duurt maximaal 4 maanden en na afloop is duidelijk of er wat aan de schulden gedaan kan worden en hoe het vervolg van de dienstverlening eruit ziet.

4. Verdere dienstverlening

In het plan van aanpak is opgenomen welke dienstverlening het beste past bij de situatie en de hulpvraag van de cliënt. Diensten van ketenpartners van de Volkskredietbank kunnen daar onderdeel van uitmaken. Indien budgetbeheer is ingezet, kan dit na de stabilisatieperiode nog een periode worden voortgezet. Voor zover mogelijk wordt het budgetbeheer echter geleidelijk afgebouwd. Middels budgetcoaching kan gewerkt worden aan de financiële zelfredzaamheid van de cliënt.

Duurzame Financiële Dienstverlening

Als na de stabilisatieperiode het regelen van de schulden (nog) niet mogelijk is, dan wordt Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) ingezet. Dit houdt in dat de belangrijkste vaste lasten via budgetbeheer worden doorbetaald (voorkomen dat de maatschappelijke positie van de cliënt verslechtert). De schuldeisers worden van de Duurzame Financiële Dienstverlening op de hoogte gesteld. Maximaal 6 maanden later wordt bekeken of er al iets in de situatie is veranderd waardoor het regelen van de schulden wel mogelijk is geworden.

5. Schulden regelen

Het regelen van de schulden kan globaal gezegd op twee manieren. De eerste is door betalingsregelingen te treffen met schuldeisers waarbij de schulden 100% worden terugbetaald (via budgetbeheer). Als deze optie niet mogelijk is, wordt de andere manier ingezet waarbij de schulden worden geregeld via afkoopvoorstellen. Daarbij wordt een deel van de schuld kwijtgescholden (dit heet een “schuldregeling”). Als de schuldregeling niet is gelukt dan kan de VKB de cliënt mogelijk helpen om een wettelijke schuldsanering (Wsn¹⁵) aan te vragen.

Afbouw/beëindiging dienstverlening

Zodra de cliënt voldoende in staat is om zelf weer de verantwoordelijk voor de financiën op zich te nemen, beëindigen we onze dienstverlening.

6. Nazorg

Na iedere beëindiging van de dienstverlening ontvangt een cliënt een strippenkaart voor 4 gratis nazorg/adviesgesprekken. Hiermee krijgt de cliënt de mogelijkheid om zeer laagdrempelig (zonder opnieuw een aanmelding of intake) nog een adviesgesprek te krijgen.

4.2 Wacht- en doorlooptijden

Het beperken van de instroom leidt tot toename van de problematiek en tot een belemmering voor participatie. De Wgs bepaalt dat de periode tussen aanmelding en het eerste gesprek niet langer mag zijn dan 4 weken en in crisissituaties 3 werkdagen. Voor wat betreft de uitvoering wordt gestreefd naar een kortere periode dan 4 weken om de dienstverlening aan de cliënt te optimaliseren. In de managementrapportages worden de wachttijden over het betreffende kwartaal opgenomen.

De doorlooptijden zijn van veel factoren afhankelijk (onder andere medewerking cliënt en schuldeisers). Het is daarom in de praktijk niet mogelijk om vooraf aan cliënten een goede inschatting van de doorlooptijden van het traject te geven. Belangrijker is het om aan de cliënt in het plan van aanpak duidelijk te maken welke dienstverlening de komende periode wordt ingezet en wanneer de dienstverlening geëvalueerd gaat worden. Deze evaluatie vindt mini-

¹⁵ Dit product valt buiten de werking van de Wgs en van dit beleidsplan omdat de wettelijke schuldsaneringsregeling een eigen privaatrechtelijk wettelijk kader heeft in artikel 284 e.v. van de Faillissementswet. Dit kader is voorzien van rechterlijke toetsing.

maal eens per 6 maanden plaats. Uiteraard doet de VKB haar uiterste best om bij alle producten de doorlooptijden zo kort mogelijk te houden.

4.3 Preventie / voorlichting

Wij willen ook voorkomen dat inwoners financiële verplichtingen aangaan die ze niet kunnen nakomen. Deze preventie vindt op meerdere vlakken plaats. Door voorlichting / adviesgesprekken, cursussen en workshops wordt voorkomen dat inwoners een beroep moeten doen op een vorm van schuldhulpverlening door de Volkskredietbank (primaire preventie). Daarnaast zijn in convenanten met schuldeisers samenwerkingsafspraken gemaakt over vroegsignalering (secundaire preventie). Doel hiervan is om financiële problemen in een zo vroeg mogelijk stadium aan te pakken en te voorkomen dat de schuldsituatie escaleert. Tot slot wordt middels het werken aan de financiële zelfredzaamheid en door nazorg geprobeerd om terugval en recidive te voorkomen (tertiaire preventie).

De praktijk

Erik (32) werkt als postbode maar heeft te horen gekregen dat hij binnenkort wordt ontslagen. Hij is al druk aan het solliciteren maar hij maakt ook een afspraak met de Volkskredietbank voor een **adviesgesprek**. Hij wil graag weten hoe hij kan voorkomen dat er schulden ontstaan als hij geen baan vindt en van een uitkering moet rondkomen. Met zijn huidige salaris heeft hij niet veel reserves kunnen opbouwen. De VKB geeft hem adviezen en tips over het op orde houden van zijn inkomsten en uitgaven en over diverse inkomensvoorzieningen. Hierdoor is Erik beter voorbereid op een eventuele inkomensterugval.

Preventieactiviteiten kunnen ook worden ingezet ten bate van doelgroepen onder de 18 jaar. Om bijvoorbeeld te voorkomen dat jongeren in de problemen komen, kunnen zij ook een individueel adviesgesprek aanvragen.

Binnen de Volkskredietbank wordt onderscheid gemaakt tussen het basispakket en het pluspakket (zie paragraaf 6.1). Voorbeelden van activiteiten die de Volkskredietbank in het kader van preventie binnen het basispakket verricht zijn:

- Voorlichting/cursus/training/workshops voor verschillende (risico)doelgroepen;
- Voorlichting/workshops voor samenwerkingspartners;
- Voorlichting/gastlessen op scholen (o.a. tijdens de Week van het geld);
- Individueel adviesgesprek;
- Spreekuren.

Voor producten van het pluspakket geldt dat deze alleen in rekening worden gebracht bij de opdrachtgevers die deze producten afnemen. Gemeenten kunnen dus lokaal zelf bepalen in welke mate ze deze plus-producten inzetten.

In het pluspakket wordt in het kader van preventie een aantal producten aangeboden:

- Kindercursus 'Kostdat?!?!';
- Workshop jongeren '€uries €nzo';
- Workshop 'Geld speelt een rol' (in een jongerenvariant (18-27jr.) en in een 27+-variant);
- Cursus 'Gelet op het budget';
- Workshop 'Opgeruimd staat netjes'.

Verder zijn er verschillende initiatieven in ontwikkeling om specifieke doelgroepen eerder in beeld te krijgen. Doel is om vroegtijdig actie te kunnen ondernemen als er sprake is van schuldenproblematiek. Voorbeelden van doelgroepen zijn uitkeringsgerechtigden of huurders.

In opdracht kunnen ook andere maatwerk-producten ontwikkeld worden.

Zoals weergegeven bij de visie op schuldhulpverlening in paragraaf 2.2.4 gaat de gemeente uit van de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van haar inwoners. Daarbij past het niet om actief op individuele burgers af te stappen die niet eerst zelf een hulpvraag bij de Volkskredietbank kenbaar maken. Doel van preventie is het kweken van bewustzijn en het voorkomen dat burgers (opnieuw) financiële verplichtingen aangaan die ze niet kunnen nakomen. Daarvoor is enige mate van initiatief en bereidheid bij de cliënt nodig. Het rendement van het ongevraagd benaderen van mensen om gebruik te maken van de dienstverlening, blijkt in de praktijk erg laag.

4.4 Nazorg

Na iedere beëindiging van de dienstverlening (behalve vanwege misdragingen door cliënten) ontvangt een cliënt een strippenkaart voor 4 gratis nazorg/adviesgesprekken. Hiermee krijgt de cliënt de mogelijkheid om zeer laagdrempelig (zonder opnieuw een aanmelding of intake) nog een adviesgesprek te krijgen. Dit gesprek kan voor de VKB dienen om een vinger aan de pols te houden. Als blijkt dat er opnieuw problemen (dreigen te) ontstaan, kan in een vroegtijdig stadium worden ingegrepen om te voorkomen dat de situatie verder escaleert. Bekeken wordt dan of het noodzakelijk is dat (een vorm van) dienstverlening door de VKB wordt hervat of dat het sociale netwerk van cliënt, een vrijwilligersorganisatie of een ketenpartner kan worden ingezet.

4.5 Moratorium en voorlopige voorziening

De wetgever heeft een aantal middelen ontworpen om een schuldhulpverlenende instantie behulpzaam te zijn bij de uitvoering van zijn werkzaamheden. Zo maakt de Wgs het mogelijk om een zogenaamd algemeen 'moratorium' aan te vragen (artikel 5). Dit is een afkoelingsperiode waarin de schuldeisers gedurende maximaal zes maanden geen (nieuwe) incasso-maatregelen mogen nemen. Voor dit specifieke artikel in de Wgs geldt dat deze op een later tijdstip in werking zal treden. Wanneer dat zal zijn is nog niet bekend.

Een ander hulpmiddel is de 'voorlopige voorziening' (artikel 287, lid 4 van de Faillissementswet). Daarbij kan, wanneer een enkele schuldeiser dreigt om bijvoorbeeld een cliënt uit huis te zetten, de rechter worden gevraagd om een voorziening te treffen.

De Volkskredietbank heeft over het algemeen een goede relatie met schuldeisers. Van beide voorzieningen wordt dus met terughoudendheid gebruik gemaakt. Met een aantal schuldeisers zijn (regionale) convenanten afgesloten die naar hun aard en doel worden gezien als toereikende voorliggende voorziening. Slechts in die gevallen waarin een schuldeiser structureel (dus in meerdere dossiers) een belemmering vormt voor het regelen van het totale schuldenpakket en overleg met deze schuldeiser geen resultaat heeft opgeleverd, kan de VKB naar eigen inzicht deze juridische mogelijkheden benutten. Cliënten kunnen niet zelf van de VKB eisen dat deze instrumenten worden ingezet.

4.6 Basisbankrekening

Voor het uitvoeren van het budgetbeheer en/of een schuldregeling moet iedere cliënt een eenvoudige betaalrekening hebben waarop geen roodstand mogelijk is. Deze rekening wordt gebruikt om het deel van het inkomen op te storten dat cliënt vrij mag besteden (zoals het huishoudgeld). Indien een cliënt geen betaalrekening (meer) heeft bij een reguliere bank of indien cliënt op deze rekening een roodstand heeft, kan cliënt verplicht worden gesteld om een basisbankrekening te openen als voorwaarde voor bepaalde vormen van de dienstverlening.

Via de Wgs is er voor banken in de Wet op het financieel toezicht (Wft) een verplichting opgenomen om aan iedere burger (onder in die wet genoemde voorwaarden) een basisbankrekening ter beschikking te stellen. Hoewel dit een wettelijke verplichting voor banken betreft, blijken banken in de praktijk niet altijd even bereidwillig om een basisbankrekening te verstrekken. Dit heeft soms tot gevolg dat (onderdelen van) de dienstverlening van de VKB langer moet worden ingezet. Waar mogelijk ondersteunt de VKB bij het aanvragen van deze basisbankrekening.

5

Juridische aspecten

Door de Wgs is ook de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing geworden op schuldhulpverlening. Een verzoek tot schuldhulpverlening moet dus volgens de Awb behandeld worden en ook de weg naar bezwaar en beroep staat open.

5.1 Algemene wet bestuursrecht

De inwoner doet een schriftelijke aanvraag voor toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. Op grond van de Wgs neemt het college het besluit op de aanvraag. Het kan besluiten een aanbod te doen of schuldhulpverlening te weigeren. Indien de aanvrager zijn aanvraag moet aanvullen met nadere gegevens en de aanvrager dit niet tijdig doet, kan een aanvraag conform de Algemene wet bestuursrecht ook buiten behandeling worden gesteld. Het nemen van het besluit op de aanvraag is via de gemeenschappelijke regeling gedelegeerd (overgedragen) aan de VKB.

Het besluit op de aanvraag wordt door de VKB in een beschikking aan de inwoner meegedeeld. Het besluit moet uiterlijk binnen 8 weken worden genomen en zijn voorzien van een deugdelijke motivering. Indien het besluit niet binnen 8 weken is genomen, kan de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen van toepassing worden. Deze wet houdt in dat de gemeente aan een burger een dwangsom verschuldigd kan worden indien niet tijdig (op een aanvraag) wordt beslist.

Beleidsregels

Het algemeen bestuur van de VKB is belast met de uitvoering van dit beleidsplan. Daarbij acht ze het wenselijk dat er voor de burgers heldere regels zijn voor de toelating tot schuldhulpverlening en de voorwaarden die daarbij worden gesteld. Ook dient duidelijk te zijn welke verplichtingen het bestuur kan opleggen en wanneer schuldhulpverlening kan worden geweigerd of worden beëindigd. Daarom zijn door het algemeen bestuur beleidsregels Schuldhulpverlening vastgesteld. In deze beleidsregels is opgenomen wie toegang krijgt tot de gemeentelijke schuldhulpverlening, onder welke voorwaarden, en welke verplichtingen er gelden voor het verstrekken van inlichtingen en medewerking.

Zodra een aanvrager toegang tot de schuldhulpverlening wordt verleend, wordt hem een passend aanbod gedaan in de vorm van een traject. Dit aanbod is niet vrijblijvend want schuldhulpverlening kost immers geld. Van de klant wordt een actieve deelname verwacht aan zijn traject. Hij heeft een inlichtingenplicht en hij heeft een plicht tot medewerken. Komt hij deze verplichtingen niet na, dan werkt dit belemmerend. Hiervoor kan hem een 'sanctie' worden opgelegd, bijvoorbeeld door het traject stop te zetten.

5.2 Bezwaar en beroep

Een aanvraag voor schuldhulpverlening kan geweigerd worden. Ook kan schuldhulpverlening aan een cliënt worden beëindigd. In beide voorbeelden kan er een grond zijn om een bezwaarschrift in te dienen.

Adviescommissie

Om bij de behandeling van de bezwaren onafhankelijkheid en uniformiteit te waarborgen, is door het bestuur van de VKB een externe adviescommissie voor de behandeling van bezwaarschriften ingesteld. Deze commissie heeft tot taak adviezen uit te brengen aan het dagelijks bestuur over bij de VKB ingediende bezwaarschriften. Het dagelijks bestuur neemt, rekening houdend met het advies van de commissie, uiteindelijk een besluit op het bezwaar. Tegen dit besluit staat vervolgens beroep open bij de bestuursrechter.

Jaarlijks brengt de commissie een verslag uit over de ingekomen bezwaren en over de uitkomsten van de behandelde bezwaarschriften. Ook beziet de commissie of de afhandeling van de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijnen heeft plaatsgevonden en hoe het bezwaarproces in meer algemene zin is verlopen.

De interne klachtenprocedure blijft bestaan voor ontevredenheid over zaken waarvoor geen bezwaar en beroep openstaat.

6

Financiën

Schuldhulpverlening kan worden gefinancierd uit een tweetal budgetten. Dit betreft het gemeentefonds en het participatiebudget. Met ingang van 2014 krijgen gemeenten structureel extra geld om armoede- en schuldenproblematiek aan te pakken (jaarlijks 90 miljoen euro, de zogeheten “Klijnsma-gelden”).

In het kader van de bezuinigingsmaatregelen, is besloten met ingang van 2014 de maximale duur van budgetbeheer te beperken tot 48 maanden. In een eerder stadium was al besloten de uitstroom te bevorderen, betaalde dienstverlening in te voeren voor burgers waarbij er geen noodzaak tot dienstverlening was en het vragen van een bijdrage van prio-crediteuren.

De maatregelen zijn bedoeld om de dienstverlening waar het kan zo kort mogelijk in te zetten en om alleen intensieve trajecten in te zetten waar dat nodig is. Voorkomen moet worden dat cliënten onnodig lang gebruik maken van de dienstverlening.

De gemeenten zetten dus in op zo kort mogelijke dienstverlening en uitstroom waar mogelijk. Toch kunnen ontwikkelingen en bezuinigingen in het sociale domein en economische omstandigheden effect hebben op het aantal burgers dat verzoekt om schuldhulpverlening. Uiteraard zal een toe- of afname van de instroom de kosten van schuldhulpverlening en de financiële resultaten van de VKB beïnvloeden.

6.1 Kosten

Gemeenten hebben bij schuldhulpverlening de regie in handen. De wet stelt geen inhoudelijke eisen aan de organisatie en omvang van de dienstverlening. Gemeenten kunnen dus zelf prioriteiten stellen en kiezen hoe zij de schuldhulpverlening willen organiseren. Aan deze keuze is door de gemeenteraden in het verleden reeds vorm gegeven middels het opsplitsen van de dienstverlening in een basis- en pluspakket. Het belang van de basisproducten is dermate groot dat gemeenten hiervoor een open-einde financiering hebben afgesproken. Dit sluit volledig aan bij het uitgangspunt van brede toegankelijkheid van de Wgs. Voor wat betreft de producten in het pluspakket, kunnen gemeenten volledig zelf besluiten om deze wel of niet af te nemen. De kosten van de dienstverlening in het pluspakket komen alleen ten laste van de gemeenten die daarvan gebruik maken.

Jaarlijks wordt er middels de jaarrekening van de Volkskredietbank aan de gemeenteraad verantwoording afgelegd over de financiering van de integrale schuldhulpverlening (zie paragraaf 3.5).

Beperking kosten budgetbeheer

Budgetbeheer is een kostbaar instrument. De gemeenten hebben daarom besloten beperkingen in te stellen voor de inzet van dit instrument. Deze beperkingen houden in dat budgetbeheer per huishouden nooit meer dan 48 maanden aaneengesloten wordt ingezet en dat de inzet van dit instrument in principe éénmalig is. Deze beperkingen gelden niet indien er sprake is van bijzondere omstandigheden (zie paragraaf 2.2.2).

6.2 Baten

De VKB probeert externe baten te genereren waarmee de brede toegang tot schuldhulpverlening gewaarborgd kan blijven.

6.2.1 Betaalde dienstverlening voor klanten

Uit onderzoek binnen de Volkskredietbank is gebleken dat een klein deel van de cliënten (200) die gedurende langere tijd gebruik maakt van de dienstverlening financieel wel zelfredzaam is. Deze cliënten geven om uiteenlopende redenen aan niet voor hun eigen financiën te willen zorgen. Strikt genomen is de dienstverlening aan deze doelgroep dus niet noodzakelijk maar deze inwoners geven aan wel graag cliënt van de VKB te willen blijven. Daarom is besloten dat deze doelgroep tegen betaling gebruik kan blijven maken van de dienstverlening. De eigen bijdrage hiervoor bedraagt € 28,00 per maand (tarief 2015).

6.2.2 Bijdrage prio-crediteuren

Schuldeisers hebben ook belang bij de dienstverlening van de VKB. De VKB zorgt jaarlijks voor een groot bedrag aan betalingen aan schuldeisers. Met name de groep crediteuren inzake de vaste lasten (de zogenoemde prio-crediteuren) hebben hier voordeel van. Deze betalingen worden bij budgetbeheer namelijk zo snel mogelijk hervat en met prioriteit betaald. Dit voorkomt dat schuldeisers zelf extra inspanningen moeten verrichten om de betreffende betalingen gedaan te krijgen. Om de dienstverlening van de VKB en de brede toegang tot schuldhulpverlening in stand te kunnen houden, is het van belang dat ook schuldeisers gaan meebetalen aan schuldhulpverlening. Voorgesteld is om de prio-crediteuren jaarlijks een bijdrage te vragen uitgedrukt in een percentage van het totaalbedrag aan betalingen die de VKB voor hen verzorgt. De komende jaren zal hiervoor onverminderd aandacht blijven.

6.2.3 Administratiekosten voor cliënten budgetbeheer

Om het budgetbeheer te kunnen uitvoeren, opent de VKB voor cliënten een budgetbeheerrekening. Dit is een bankrekening van waaruit al het betalingsverkeer plaatsvindt. Vanuit coachend opzicht vinden wij het belangrijk om richting cliënten duidelijk te maken dat de dienstverlening van de VKB ook geld kost. Ook commerciële banken brengen in de praktijk een bijdrage in rekening voor voorzieningen als een bankrekening, bankpassen, afschriften en aanvullende voorzieningen. Daarom is besloten om voor een budgetbeheerrekening maandelijks een bedrag aan administratiekosten in rekening te brengen van € 2,00 p/maand (tarief 2015). Dit geldt niet voor cliënten die reeds in betaald budgetbeheer zitten.

Met bovenstaande maatregelen komt een klein deel van de financiering van schuldhulpverlening voor rekening van een aantal cliënten en daarnaast betalen ook de schuldeisers mee. Het grootste deel wordt echter nog steeds door gemeenten gefinancierd.

6.3 Financiering

De (meerjarige) financiering van de gemeentelijke schuldhulpverlening is vastgelegd in de begroting 2016. Het in dit plan vormgegeven beleid past binnen de kaders van de vastgestelde begroting. Eventuele (tussentijdse) afwijkende beleidskeuzes zullen daarmee gevolgen hebben voor de vastgestelde begroting.

Bijlage: Lijst met afkortingen/begripsomschrijvingen

Awb	: Algemene wet bestuursrecht
DFD	: Duurzame Financiële Dienstverlening (beperkte vorm van budgetbeheer waarbij alleen de belangrijkste vaste lasten betaald worden)
GR	: Gemeenschappelijke Regeling
ISHV	: Integrale schuldhulpverlening
NVVK	: Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren
SHV	: Schuldhulpverlening
VKB	: Volkskredietbank Noord-Oost Groningen
Wft	: Wet op het financieel toezicht
Wgs	: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
WMO	: Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Begrippen

100%-Betalingsregeling

Door bemiddeling van de VKB tot stand gekomen betalingsafspraken tussen de cliënt en alle schuldeisers over terugbetaling van de gehele schuldenlast (100%) over een afgesproken periode.

Basisbankrekening

Een betaalrekening als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, met inbegrip van bijbehorend betaalinstrument, waarbij debetstand niet mogelijk is.

Cliënt

Een natuurlijke persoon (niet ondernemer) die gebruik maakt van de diensten van de VKB en van de gemeenten.

Preventie

Bewustwording om te voorkomen dat mensen financiële verplichtingen aangaan die ze niet kunnen betalen.

Problematische schuldsituatie

De situatie waarin van een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen.

Schuldregeling

Het geheel van activiteiten in het kader van het saneren (afkoop) van schulden volgens de richtlijnen van de Gedragscode Schuldhulpverlening van de NVVK. Bij een schuldregeling bemiddelt de VKB tussen de klant en zijn schuldeisers om een minnelijke regeling van de totale schuldenpositie te bewerkstelligen.

Sociaal Krediet

Een krediet dat door de VKB ter beschikking wordt gesteld aan kredietnemers voor zover dit op grond van de Wet op het consumentenkrediet en de Wet financiering decentrale overheden (Wet fido) is toegestaan.