

Toekomstverkenning

# Schuldhelpverlening

*Strategische keuzes voor gemeenten*



# Schuldhulpverlening

*Strategische keuzes voor gemeenten*

Divosa is de vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van werk, inkomen en participatie. Divosa wil dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen, bij voorkeur door te werken. De vereniging ondersteunt haar leden bij deze missie.

## **DIVOSA**

### *Bezoekadres*

Verenigingsbureau Divosa  
Oudenoord 174  
3513 EV Utrecht

### *Postadres*

Postbus 407  
3500 AK Utrecht

T 030 233 23 37  
F 030 233 37 26  
E [cb@divosa.nl](mailto:cb@divosa.nl)  
I [www.divosa.nl](http://www.divosa.nl)

## **COLOFON**

### *Uitgave*

© september 2010. Dit is een gezamenlijke uitgave van  
Divosa, NVVK, MOgroep Welzijn & maatschappelijke dienstverlening  
(MOgroep W&MD) en de VNG, en is gefinancierd door het ministerie van SZW.  
ISBN 9789075892437

### *Auteurs*

Martijn Schut, Stimulansz  
Nadja Jungmann, B&A Groep

### *Eindredactie*

Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

### *Vormgeving*

Rolf Resink, hetismooiwerk.nl

# Inhoud

Voorwoord	7
Inleiding	9
<i>Hoofdstuk 1</i>	
Schulden? De rol van de gemeente	13
<i>Hoofdstuk 2</i>	
De context van de schuldhulpverlening	19
<i>Hoofdstuk 3</i>	
Schuldhulpverlening: de resultaten	27
<i>Hoofdstuk 4</i>	
Inzet van producten	37
<i>Hoofdstuk 5</i>	
De organisatie	43
<i>Bijlagen</i>	
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	51
Meer informatie	53
Voetnoten	55



## Woord vooraf

Het aantal aanvragen om schuldhulpverlening neemt toe, nieuwe groepen vragen om hulp, gemeenten staan voor een flinke bezuinigingsopgave en in de Tweede Kamer is het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aan de orde. Wethouders, gemeenteraadsleden en managers van sociale diensten staan juist nu voor de uitdaging om scherpe en doordachte keuzes te maken. Doel: realiseren van een effectief en betaalbaar aanbod van schuldhulpverlening in hun gemeente.

Wanneer u nadenkt over een effectief en betaalbaar aanbod, doemen vanzelf vragen op over de beoogde maatschappelijke effecten van schuldhulpverlening. Wellicht wil de gemeente er vooral voor zorgen dat schulden geen belemmering zijn voor participatie. Of dat door effectieve schuldhulpverlening de uitgaven op andere terreinen, zoals de maatschappelijke opvang, maatschappelijke dienstverlening of de OGGZ, ingedamd worden. Veel mensen met schulden kampen immers met zogenaamde multiproblematiek.

De beoogde doelen eenmaal in beeld, dan begint het pas. Want dan staat de gemeente voor strategische beleidsvragen. Welke mate van zelfredzaamheid verwacht zij van haar inwoners? Wat betekent dit voor de dienstverlening? In hoeverre richt de gemeente schuldhulpverlening 'proactief' in? Wacht de gemeente af totdat mensen met schulden zelf aankloppen, of benadert zij hen zelf actief? Allemaal vragen waar gemeenten bij het vormgeven en uitvoeren van schuldhulpverlening mee te maken hebben en krijgen. Net zoals: Welke instrumenten en diensten zet de gemeente in? En hoe organiseert de gemeente schuldhulpverlening? Voert de gemeente schuldhulpverlening zelf uit? Of besteedt zij alles of onderdelen ervan uit?

Al deze vragen passeren in deze toekomstverkenning *Schuldhulpverlening – Strategische keuzes voor gemeenten* de revue. De publicatie biedt geen pasklare oplossingen voor lokale schuldenproblematiek. Wel voorziet het wethouders, gemeenteraadsleden en managers van sociale diensten van achtergrondinformatie over (de complexiteit van) schuldhulpverlening. Ook geeft het een overzicht van de keuzes en mogelijkheden voor gemeenten. Kortom, de publicatie biedt handvatten voor het realiseren van een effectief en betaalbaar aanbod van schuldhulpverlening. Maar hoe dat aanbod er per gemeente uitziet, hangt vanzelfsprekend af van de beoogde maatschappelijke effecten en daarvan afgeleide keuzes die het college van b&w en de gemeenteraad maken. Juist door

nauw aan te sluiten op de lokale omstandigheden kunnen gemeenten burgers die worstelen met een problematische schuldsituatie het best op weg helpen.

We hopen dat deze publicatie veel inspiratie en informatie biedt om tot een toekomstbestendige visie te komen. Zo, dat u weloverwogen strategische keuzes kunt maken voor een effectieve uitvoering van schuldhulpverlening.

*Joke de Kock* (voorzitter NVVK),  
*Kees Jan de Vet* (lid Directieraad VNG),  
*Rik Bovenberg* (voorzitter branchecommissie maatschappelijke dienstverlening MOgroep W&MD),  
*René Paas* (voorzitter Divosa)



# Inleiding

## Met minder budget meer mensen met schulden effectiever helpen. Voor die uitdaging staan gemeenten.

In Nederland heeft bijna een kwart (24,8%) van alle huishoudens een schuld of betalingsachterstand.<sup>1</sup> Bijvoorbeeld doordat mensen geld lenen om een auto te kopen, rood staan of de huur niet betalen. Bij bijna de helft van de huishoudens met schulden zijn de financiële problemen zo groot dat er professionele hulp nodig is. Dat betekent dat 13 procent van alle huishoudens in Nederland kampt met problematische schulden. Sommige mensen met schulden hebben al professionele hulp of moeten daar bij de geringste tegenslag een beroep op doen.<sup>2</sup>

Gemeenten bieden mensen met schulden (zo mogelijk) hulp om hun financiële situatie te hanteren. Meestal door als intermediair op te treden tussen de schuldenaar en de schuldeisers. Schuldhulpverlening is er niet alleen voor mensen voor wie hun schuldsituatie een belemmering vormt om volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Voorkomen dat mensen in een schuldsituatie terechtkomen is een ander belangrijk doel van gemeenten. Dat doen zij niet alleen om de stress die zich afspeelt in huishoudens met schulden te (helpen) verminderen. Gemeenten willen door schuldhulpverlening nadrukkelijk ook maatschappelijke kosten voorkomen. Niet aanpakken van een (problematische) schuldsituatie leidt namelijk vaak tot maatschappelijke kosten. Met huisuitzettingen, verminderde effectiviteit van een re-integratietraject of het onder controle krijgen van een verslaving zijn immers kosten gemoeid.

### DE SCHULDENPROBLEMATIEK NEEMT TOE

Het beeld bestaat dat de omvang en aard van de schuldenproblematiek de afgelopen jaren flink is toegenomen. Landelijk ontbreekt het echter aan cijfers om dit te staven. Wel is er inzicht in de ontwikkeling van het aantal verzoeken om hulp. Dat aantal stijgt al jaren. In 2009 kregen gemeenten ongeveer 20 procent meer aanvragen om schuldhulpverlening dan in 2008.<sup>3</sup> En deze ontwikkeling zet door, zo blijkt uit de eerste cijfers over 2010. Naast een toename van het aantal aanvragen, neemt ook de complexiteit van schuldsituaties toe. Schuldenaren hebben bij steeds meer schuldeisers een hoger bedrag aan schulden uitstaan. Daarnaast neemt de taaiheid van de 'multiproblematiek' rond schuldsituaties toe, zo constateren veel (schuld)hulpverleners. Mensen kampen dan bijvoorbeeld niet

alleen met schulden maar bijvoorbeeld ook met een hardnekkige verslaving en/of werkloosheid.

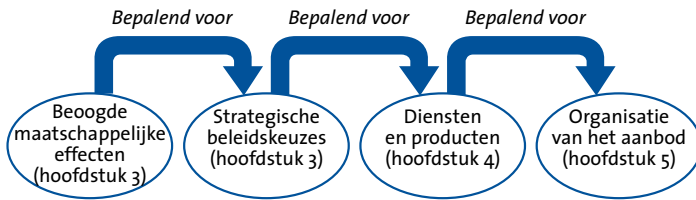
### MEER HULPVRAGEN, MINDER BUDGETTEN

Naast een toename van het aantal aanvragen, hebben gemeenten te maken met beperkte en krimpende budgetten voor schuldhulpverlening. Tegelijkertijd wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit van schuldhulpverlening. Naar verwachting wordt in 2011 de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van kracht (zie bijlage 1).<sup>4</sup> Deze wet beoogt de toegankelijkheid en effectiviteit van schuldhulpverlening te vergroten. Dat wil de wetgever onder meer bereiken door eisen te stellen aan de wacht- en doorlooptijden. Ook schrijft deze wet voor dat gemeenten zorgen voor preventie en nazorg, evenals dat zij schuldhulpverlening 'integraal' organiseren. Ofwel: dat gemeenten in nauwe samenwerking met alle betrokken instanties en organisaties de schuldhulpverlening organiseren. Kortom, gemeenten staan voor de uitdaging om met een beperkt budget meer mensen met schulden effectiever te helpen.

### OVER DEZE PUBLICATIE

Deze publicatie *Schuldhulpverlening – Strategische keuzes voor gemeenten* wil iedereen die betrokken is bij de uitvoering van schuldhulpverlening informeren en inspireren om de gemeentelijke schuldhulpverlening (verder) te ontwikkelen. Doel: een (blijvend) effectieve en efficiënte uitvoeringspraktijk. Welke noties zijn van belang zijn bij het uitwerken van een effectief en efficiënt aanbod van schuldhulpverlening? Hoe kan een gemeente bepalen wat ze wil bereiken met de inzet van schuldhulpverlening? En welke keuzes zijn daarvoor nodig? De hoofdstukken zijn opgebouwd rondom de belangrijkste keuzes waar gemeenten voor staan.

*Schuldhulpverlening – Strategische keuzes voor gemeenten* zet de keuzes in een logische volgorde, zodat deze publicatie gebruikt kan worden als 'routekaart'. Deze is zowel te gebruiken door gemeenten die nog niet veel aan schuldhulpverlening doen als gemeenten die de huidige (goed functionerende) uitvoeringspraktijk willen doorontwikkelen. Figuur 1 geeft een overzicht van de onderlinge samenhang van de hoofdstukken 3 tot en met 5.



Figuur 1: Overzicht van de wijze waarop de hoofdstukken drie tot en met vijf met elkaar samenhangen.

Deze publicatie spreekt de gemeente aan als verantwoordelijke voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Uiteraard is het aan de gemeenteraad en het college van b&w om te bepalen of zij schuldhulpverlening zelf uitvoeren, of dat zij daar een andere partij voor inschakelen zoals een kredietbank of maatschappelijk werk. In dat laatste geval heeft de term 'gemeente' betrekking op de uitvoerende partij.



# 1 Schulden? De rol van de gemeente

Aanpakken van schuldsituaties gaat niet alleen over het oplossen van financiële problemen. Bovenal gaat het over het blootleggen van de oorzaken van een schuldsituatie. De gemeenteraad en het college van b&w hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van schuldhulpverlening.

De oorzaken van een schuldsituatie kunnen sterk verschillen. De literatuur maakt grofweg onderscheid tussen aanpassings-, overlevings-, overbestedings- en compensatieschulden. Bij aanpassingsschulden lukt het mensen die plotseling moeten rond komen van een lager inkomen niet om de uitgaven aan te passen. Bij overlevingsschulden is het inkomen (lange tijd) zo laag dat het inkomen niet voldoende is om alle noodzakelijke uitgaven te financieren. Kenmerkend voor overbestedingsschulden is dat een huishouden op zich voldoende inkomen heeft, maar zoveel consumeert dat het inkomen niet toereikend is. De laatste categorie betreft compensatieschulden. Dat zijn schulden die mensen maken om bijvoorbeeld gevoelens van tekortschieten ten opzichte van de kinderen te compenseren.<sup>5</sup> Hoe verschillend de oorzaken van een schuldsituatie kunnen zijn, blijkt ook uit de volgende voorbeelden:

## **Susan (31) alleenstaand, twee kinderen**

Na zeven jaar huwelijk bleef ze achter met 23.000 euro schuld en een partner die geen alimentatie betaalde. Na de scheiding had ze geen idee hoe ze haar financiën moest bijhouden. Ze vroeg de gemeente om hulp. Die bood inkomensbeheer, budgetcoaching en een schuldregeling. Nog drie maanden afbetalen, dan is ze schuldevrij.

## **André (34) en Jasmijn (32), geen kinderen**

Na drie jaar huren kochten ze een huis met een tophypotheek. Financierden de keuken en de badkamer mee. Kochten een auto op afbetaling. Een heerlijk leven tot hij zijn baan kwijt raakte. In een half jaar kregen zij 13.000 euro aan achterstallige hypotheek, lening en nieuwe schulden omdat ze niet direct hun levensstandaard verlaagden. De gemeente heeft een schuldbemiddeling getroffen. André heeft rust om weer werk te zoeken.

## **François (43) alleenstaand**

Ruim 20 jaar geleden raakte hij verslaafd aan harddrugs. Na een leven vol criminaliteit, verbroken relaties en dakloosheid heeft hij zijn situatie enigszins onder controle. Hij krijgt methadon verstrekt en woont in een beschermd project. Hij heeft voor meer dan 70.000 euro schuld. Een deel bestaat uit niet saneerbare CJIB-boetes. De gemeente kan niets meer doen dan zijn inkomen beheren en hem ondersteunen geen nieuwe schulden te maken.

## **Saïd (24) getrouwd, een kind**

Na twee jaar in loondienst te hebben gewerkt, is Saïd als loodgieter voor zichzelf begonnen. Hij had moeite zijn administratie bij te houden. Doordat hij geen reserveringen had gemaakt, kon hij een periode met minder werk niet overbruggen. Hij heeft zich gemeld bij de gemeente voor een uitkering, maar die bood een zelfstandigenkrediet en administratiecursus aan. Vol overtuiging maakt hij nu een doorstart en betaalt al zijn schulden af.

Susan, André en Jasmijn, François en Saïd zijn door verschillende oorzaken in een (problematische) schuldsituatie terecht gekomen. Susan kan niet met geld omgaan, terwijl Saïd een tijdje minder werk had. Niet alleen de omstandigheden waarin iemand verkeert – zoals scheiding of ontslag – maar ook gedrag is een belangrijke factor bij het ontstaan van schulden. Aanpakken van schuldsituaties gaat zeker niet alleen over het oplossen van de financiële problemen. Blootleggen van de oorzaken van de schuldsituatie en zondig aanleren van ander gedrag staan voorop. Adequate schuldhulpverlening door gemeenten houdt rekening met al deze aspecten. Ook is het van belang om de kenmerken van de mensen die bij de gemeente aankloppen voor schuldhulpverlening goed in ogenschouw te nemen en op basis daarvan beleid te formuleren (zie ook hoofdstuk 5).

Tabel 1 bevat een overzicht met gegevens die zijn verzameld door de Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK), de branchevereniging waarvan veel gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties lid zijn. De tabel biedt inzicht in enkele belangrijke kenmerken van de groep die om schuldhulpverlening vraagt. Opvallend is dat niet alleen de gemiddelde schuld per huishouden toeneemt, maar ook het aantal schuldeisers. Daarnaast valt op dat gemiddeld meer mensen met een bovenmodaalinkomen kampen met problematische schulden. Ook het aantal alleenstaanden en jongeren met schulden is de afgelopen jaren toegenomen.

	2007	2008	2009
Gemiddeld aantal schuldeisers	13	15	17
Gemiddelde schuld	€ 30.100	€ 29.900	€ 33.700
Uitval	31%	25%	30%
Leeftijd < 25	7%	9%	10%
Burgerlijke staat: alleenstaand	59%	60%	67%
Inkomen boven modaal	16%	16%	39%

Tabel 1: Overzicht van kerncijfers over schuldhulpverlening afkomstig van NVVK-leden.

Bron: Jaarverslag NVVK 2009, Den Haag, pp. 16-19.

## **MET BEPERKTE MIDDELEN MEER MENSEN MET SCHULDEN OP EEN EFFECTIEVERE WIJZE HELPEN**

Bij de uitvoering van schuldhulpverlening opereert de gemeente als intermediair tussen schuldenaar en schuldeisers. Een minnelijke schuldregeling komt alleen tot stand wanneer zowel de schuldenaar als alle schuldeisers aan een schuldregelvingsvoorstel meewerken (zie hoofdstuk 5). Daarom is het van groot belang dat gemeenten transparant en consequent opereren. Dit was de

afgelopen jaren al belangrijk, maar wordt in de nabije toekomst – met het oog op de recente ontwikkelingen – zo mogelijk nog belangrijker.

Gemeenten hebben verschillende budgetten voor schuldhulpverlening: eigen middelen, participatiebudget het W-deel van de WWB, de Wmo en de tijdelijke uitkeringen van het ministerie van SZW. Het budget voor schuldhulpverlening neemt de komende jaren in veel gemeenten af. Dat komt doordat de tijdelijke middelen in principe per 2012 wegvallen. Daarnaast staan gemeenten voor een flinke bezuinigingsopgave. Hoewel de situatie per gemeente verschilt, raken bezuinigingen vaak ook de schuldhulpverlening en ‘flankerende ondersteuning’ zoals maatschappelijke dienstverlening, maatschappelijke opvang of verslavingszorg.

### **OOK HET INVORDERINGSVELD KENMERKT ZICH DOOR EEN GROTE DYNAMIEK**

Sommige ontwikkelingen die bij crediteuren spelen, maken de uitvoering van schuldhulpverlening ingewikkelder:

*Steeds meer overheidsschuldeisers krijgen ‘eigen’ invorderingsbevoegdheden.*

Zo hoeft het CJIB in bepaalde situaties niet meer mee te werken aan een schuldsituatie. De Belastingdienst en de zorgverzekeraars mogen onder bepaalde condities vorderingen direct van de bankrekening van schuldenaren laten afschrijven – ongeacht of het restant voldoende is om bijvoorbeeld eten van te kopen.

*De griffierrechten gaan flink omhoog.* Daardoor betaalt een schuldeiser een substantieel hoger bedrag om te ‘mogen’ invorderen. De hogere kosten doen de bereidheid om een deel van de vordering kwijt te schelden eerder afnemen dan dat zij eraan bijdragen.

Doordat de oorzaken van deze verharding buiten de invloedssfeer van gemeenten liggen, zijn de mogelijkheden om ze te voorkomen beperkt. Een hardere opstelling van schuldeisers maakt het moeilijker om mensen met schulden te helpen. Daarom is het van belang dat gemeenten en schuldhulpverlenende organisaties doen wat ze kunnen. Zo zoeken zij actief schuldeisers op, leggen uit wat de gemeente doet, en waarom. Ook maken zij afspraken over de voorwaarden waaronder schuldeisers (standaard) meewerken.

### **HET COLLEGE VAN B&W EN DE GEMEENTERAAD HEBBEN EEN BELANGRIJKE ROL**

De gemeenteraad en het college van b&w hebben een belangrijke rol bij de uitvoering van schuldhulpverlening. Het wetsvoorstel gemeentelijke

schuldhulpverlening stelt voor om de rol van het college en de gemeenteraad bij de uitvoering van de schuldhulpverlening te formaliseren (zie inleiding). De gemeenteraad stelt een beleidsplan op, terwijl het college van b&w verantwoordelijk is om dat uit te voeren. Dit is vergelijkbaar met de manier waarop de gemeenteraad en het college de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uitvoeren. Wanneer de gemeenteraad en het college actief besluiten over en sturen op de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening komt dat de kwaliteit van de uitvoering ten goede, zo is de achterliggende gedachte. Totdat de wet van kracht wordt, zijn gemeenten dus niet verplicht om op deze manier te werken.

Het wetsvoorstel bepaalt dat de gemeenteraad het beleidsplan minimaal een keer per vier jaar vaststelt. Vanzelfsprekend is tussentijdse bijstelling mogelijk. De kern van het beleidsplan is een uitwerking van de manier waarop de gemeente ondersteuning biedt aan haar inwoners met (problematische) schulden en hoe zij de preventieve maatregelen vormgeeft. Het beleidsplan bevat in ieder geval de volgende elementen:

- gemeentelijke doelstellingen over de integrale aanpak van schulden,
- wijze waarop de gemeente de uitvoering organiseert om de doelen te bereiken,
- resultaten die de gemeente wil bereiken,
- wijze van borging van de kwaliteit van de integrale uitvoering,
- wijze van invulling van preventie,
- wijze van borging van het leveren van maatwerk,
- wijze van financiering van schuldhulpverlening,
- wijze waarop de gemeente inzicht heeft in de kosten van de uitvoering en de (te verwachten) maatschappelijke opbrengsten.

Hoe de gemeenteraad (integrale) schuldhulpverlening vormgeeft, hangt in hoge mate af van de plaatselijke of regionale situatie (zie hoofdstuk 3). Deze kan per gemeente verschillen. Uiteraard vraagt dit om de nodige afstemming met diensten en organisaties zowel binnen als buiten de gemeente.

Het college van b&w voert het beleidsplan uit. Gezien haar positie en bevoegdheden betekent dit dat zij besluiten neemt over de wijze waarop de gemeente schuldhulpverlening uitvoert. Jaarlijks legt het college in het jaarverslag aan de gemeenteraad verantwoording af over de uitvoering van het door de raad vastgestelde plan. De bespreking van het jaarverslag met de



gemeenteraad kan uiteraard aanleiding zijn om het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening bij te stellen. Dat garandeert dat de gemeentelijke schuldhulpverlening en de effectiviteit ervan ten minste jaarlijks op de agenda staat.



## 2 De context van de schuldhulpverlening

Waar bestaat schuldhulpverlening uit? Wat is het belang van een zogenaamde integrale aanpak? En welke ketenpartners kunnen betrokken zijn? Wie kan de gemeente helpen? Hoe verhoudt gemeentelijke schuldhulpverlening zich tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen?

Gemeenten, schuldhulpverlenende organisaties en ketenpartners verrichten verschillende activiteiten om te voorkomen dat mensen in een problematische schuldsituatie terecht komen. Of zij helpen mensen om hun schuldsituatie op te lossen. De activiteiten zijn grofweg in te delen in: preventie, curatie en nazorg.

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

Figuur 2: Overzicht van de onderdelen waaruit de gemeentelijke schuldhulpverlening bestaat en welk deel van de inwoners tot de doelgroep van de activiteiten van de verschillende onderdelen vallen.

In de meeste gemeenten ligt de nadruk op *curatie*. Ofwel: stabiliseren of oplossen van (problematische) schulden via een schuldregeling. Bij *stabilisatie* wordt het inkomen op orde gebracht, bijvoorbeeld door huur- of zorgtoeslag aan te vragen. Controle van de uitgaven is een ander belangrijk punt van aandacht. Zoals nagaan of er niet een te hoog beslag ligt of beperking van de niet-noodzakelijke uitgaven. Het resultaat van stabilisatie is dat een schuldenaar in staat is om zijn vaste lasten en dagelijkse kosten van bestaan te betalen. En bovendien: dat de situatie niet verder escaleert (zie hoofdstuk 5).

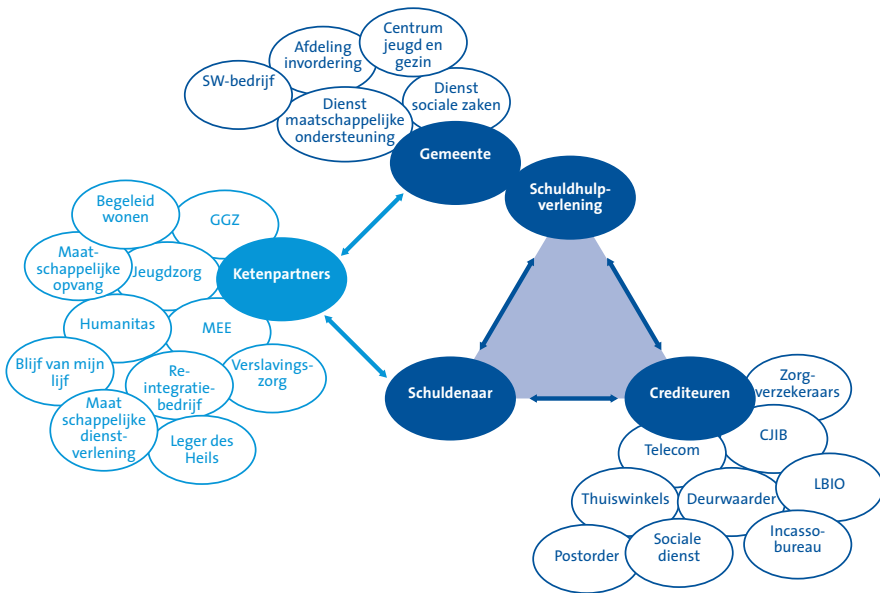
Een *schuldregeling* is een regeling die ertoe leidt dat de schuldenaar na maximaal drie jaar schuldevrij is. Veel gemeenten zetten ter ondersteuning van stabilisatie of het oplossen van de schulden budgetbeheer of -coaching in. Uitgangspunt is altijd: iemand betaalt zijn schulden volledig af. Echter, in de praktijk hebben de aanvragers van schuldhulpverlening vaak een dusdanige schuld dat dit jaren zou duren. In die gevallen wordt de periode waarin iemand moet rondkomen van een minimuminkomen begrensd op drie jaar.

## EEN INTEGRALE AANPAK VAN SCHULDHULPVERLENING: 'ÉÉN KLANT – ÉÉN PLAN'

Een substantieel deel van de schuldenaren heeft niet alleen een financieel probleem maar kampt ook met (daarmee samenhangende) immateriële problemen. Zoals een verslaving, psycho-sociale of psychiatrische problematiek. In veel gemeenten kampt zelfs eenderde tot de helft van alle aanvragers van schuldhulpverlening met dergelijke multiproblematiek. Vanwege de samenhang tussen de financiële en immateriële problemen is het van groot belang dat de gemeente de problemen ook in samenhang in kaart brengt en aanpakt. Binnen de schuldhulpverlening wordt een dergelijk samenhangend hulpaanbod aangeduid met *integrale (schuld)hulpverlening*.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening stelt voor dat alle gemeenten schuldhulpverlening integraal organiseren.<sup>6</sup> Hoe ze deze integrale aanpak invullen, bepalen gemeenten zelf. Een integrale aanpak begint – ongeacht de keuzes die gemeenten maken – bij afstemming tussen relevante beleidsterreinen zoals armoedebelief, re-integratie en zorg (Wmo). De uitwerking van integraal beleid vindt plaats op de werkvloer. Daar trekken betrokken organisaties (gemeenten, schuldhulpverlenende instellingen en de ketenpartners) nauw met elkaar op om een passend aanbod te creëren dat recht doet aan de individuele positie van schuldenaar en schuldeisers. De ketenpartners werken in de meest vergaande manier van integraal werken samen op basis van het concept 'één klant – één plan'.

De sleutel voor een succesvolle integrale aanpak is samenwerking en afstemming. Bij een schuldenaar met multiproblematiek zijn vaak veel partijen betrokken. Om een beeld te geven van het aantal partijen dat bij een schuldsituatie betrokken kan zijn, geeft figuur 3 een (niet-limitatief) overzicht.



Figuur 3: Overzicht van actoren die betrokken kunnen zijn bij het oplossen van een (problematische) schuldsituatie.

Veel organisaties en instanties kunnen dus betrokken zijn bij de uitvoering van schuldhulpverlening. Daarom is het belangrijk dat gemeenten goed nadenken over de manier waarop zij een integrale aanpak vormgeven voor schuldenaren met meerdere met elkaar samenhangende problemen (zie ook hoofdstuk 5).

### SCHULDHULPVERLENING FUNGEERT ALS INTERMEDIAIR TUSSEN DE SCHULDENAAR EN DE CREDITEUR

Er bestaat een fundamenteel verschil tussen schuldhulpverlening en andere hulpverlening zoals verslavingszorg, maatschappelijke opvang of de GGZ. Schuldhulpverlening fungeert als intermediair tussen schuldenaar en crediteuren en probeert een regeling op te zetten waar alle partijen in principe vrijwillig mee instemmen. De gemeente vraagt als intermediair aan beide partijen om oog te hebben voor de positie van de ander. Tegelijkertijd kan de gemeente alle partijen vragen om dingen te doen of laten voor de ander.

Door de positie van intermediair heeft schuldhulpverlening minder ruimte om met de wensen en mogelijkheden van de schuldenaar mee te buigen. Verslavingszorg kan met een verslaafde afspreken dat deze niet meer gebruikt. Als de verslaafde terugvalt is dat jammer, maar de draad kan weer opgepakt

worden. Als een schuldenaar opnieuw schulden maakt, zijn de mogelijkheden beperkter. Gemeentelijke schuldhulpverlening houdt immers ook de belangen van de crediteuren in het oog. En die worden geschaad wanneer een schuldenaar opnieuw schulden maakt of zijn afspraken niet nakomt. Dan neemt de bereidheid van crediteuren om aan een oplossing mee te werken vaak af.

### **MENSEN MET SCHULDEN, CREDITEUREN EN GEMEENTEN HEBBEN TE MAKEN MET VERSCHILLENDE WETTEN**

Mensen met schulden kunnen met verschillende wetten te maken krijgen:

Wet schuldsanering natuurlijke personen, de Wet beslag op loon en uitkering, de Wet Werk en Bijstand (WWB), de gerechtsdeurwaarderswet, het Burgerlijk Wetboek, de Wet consumentenkrediet, de Wet financiële dienstverlening, de zorgverzekeringswet en de invorderingswet van de Belastingdienst. Afhankelijk van de situatie hebben ook crediteuren en gemeenten met deze wetten te maken. Bijlage 3 bevat per wet een korte toelichting op de inhoud.

De wetten reguleren op verschillende manieren de interactie tussen schuldenaren, crediteuren en gemeenten. Zo biedt de Wet beslag loon en uitkering de garantie dat bij beslaglegging op inkomen mensen altijd minimaal een beslagvrije voet van 90 procent van de bijstandsnorm overhouden. De zorgverzekeringswet biedt zorgverzekeraars daarentegen de mogelijkheid om nieuwe premie direct van de bankrekening af te schrijven bij een premieachterstand van meer dan zes maanden, ongeacht het inkomen of wat daarvan overblijft. De verschillende wetten bieden gemeenten dus mogelijkheden of juist beperkingen om de ambities op het gebied van schuldhulpverlening te realiseren. Oog hebben voor relevante wetgeving is dan ook van belang bij de uitwerking van een lokaal beleidskader voor schuldhulpverlening.

### **NIET ELKE SCHULDENAAR KAN AAN EEN SCHULDENVRIJE TOEKOMST WORDEN GEHOLPEN**

Wat een gemeente voor een schuldenaar kan betekenen is zowel afhankelijk van het gemeentelijke aanbod als de aard van de schuldenproblematiek. Inzet van een adviesgesprek, schuldregeling, tijdelijk inkomensbeheer of langdurige bewindvoering biedt diverse mogelijkheden. Toch zijn er ook mensen met schulden voor wie gemeenten niet of nauwelijks iets kunnen betekenen. Zelfs niet wanneer de gemeente de schuldhulpverlening goed op orde heeft. Bijvoorbeeld bij niet-saneerbare CJIB boetes of fraudevorderingen. Of wanneer iemand zo verslaafd is dat hij nieuwe schulden blijft maken.

Om te bepalen wat zij voor een individuele schuldenaar kan betekenen, werkt de gemeente Tilburg met een kader. De twee centrale vragen in dat kader luiden: Is de schuldenaar regelbaar? En: Is de schuldsituatie regelbaar? Een 'regelbare schuldenaar' houdt zich (met hulp) aan afspraken en is gemotiveerd. In een regelbare schuldsituatie is er geen sprake van schulden die niet voor een schuldregeling in aanmerking komen. Evenmin gaat het om schulden waarbij het door juridische procedures nog jaren duurt voordat duidelijk is hoe hoog de vordering is. Door de (on)regelbare schuldenaar af te zetten tegen het (on)regelbare schuldenpakket ontstaat een kwadrant dat gebruikt kan worden voor de bepaling van de doelgroep van gemeentelijke schuldhulpverlening.

Gemeenten bieden onregelbare schuldenaren met een onregelbaar schuldenpakket vaak in eerste instantie een samenhangend arrangement. In eerste instantie is de rol van schuldhulpverlening in dat arrangement vrijwel nihil, of zelfs afwezig. Een dergelijk arrangement wordt bij voorkeur in nauwe samenwerking met de GGZ, verslavingszorg en andere organisaties aangeboden.

	Regelbare schuldenaar	Onregelbare schuldenaar
Regelbaar schuldenpakket	Schuldsituatie is op te lossen met een schuldhulpverlening	Mogelijkheden hangen af van individuele dossier: soms stabiliseren, soms geen oplossing
Onregelbaar schuldenpakket	Schuldhuilpsituatie is alleen te stabiliseren	Gemeente kan niets of nauwelijks iets doen

Figuur 4: Indeling van groepen schuldenaren aan wie de gemeente wel of geen oplossing kan bieden.

Bron: gemeente Tilburg.

Door te werken met een kader, zoals in Tilburg, steekt de gemeente geen energie in dossiers waar op voorhand al duidelijk is dat de schuldenaar niet of onvoldoende te helpen is. Zo zet de gemeente schuldhulpverlening doordacht in, waardoor uitgaven beperkt worden. Van een schuldsituatie ligt namelijk niet alleen de individuele schuldenaar wakker. Vaak leidt een schuldsituatie, zoals gezegd, ook tot maatschappelijke uitgaven op andere beleidsterreinen. Zoals crisisopvang voor mensen die hun huis zijn uitgezet of uitgaven aan verslavingszorg voor mensen met een gokprobleem. De vraag rijst dan: Wat biedt

de gemeente aan in het kader van de schuldhulpverlening? Deze vraag leidt onherroepelijk tot de volgende vragen: Wat kost schuldhulpverlening? En: wat levert het op?

Bij gebrek aan gedegen onderzoek naar het maatschappelijk rendement van schuldhulpverlening is het niet mogelijk om deze vragen te beantwoorden. De veronderstelling dat een doordachte inzet van schuldhulpverlening leidt tot maatschappelijke baten wordt breed gedeeld. Zowel in het veld van schuldhulpverlening als in de verslavingszorg, maatschappelijke opvang en GGZ. Tijdige interventie en duurzame oplossingen voor problematische schuldsituaties leiden tot een reductie van kosten op andere beleidsterreinen. Welke besparingen zijn te realiseren door een doordacht aanbod van schuldhulpverlening? Dat is een cruciale vraag voor gemeenten om in kaart te brengen. Een doordacht aanbod begint met de stappen zoals uitgewerkt in de volgende hoofdstukken.

### **DE GEMEENTE IS NIET DE ENIGE PARTIJ DIE DE DOORLOOPTIJD VAN EEN DOSSIER BEPAALT**

Bij een flink deel van de dossiers verstrijkt de nodige tijd totdat duidelijk is of de gemeente een schuldenaar weer op weg kan helpen. Hoe lang het duurt, is afhankelijk van de manier waarop de gemeente schuldhulpverlening uitvoert. Heldere doelstellingen, goed ingerichte werkprocessen, regelmatig contact met de schuldenaar en actieve sturing op de uitvoering zijn heel bepalend voor de doorlooptijd. Maar er zijn ook andere – niet of moeilijk door de gemeente te beïnvloeden – factoren. Als een schuldeiser treuzelt met het doorgeven van de precieze hoogte van de schulden, dan heeft dat gevolgen voor de doorlooptijd van een schuldsanering. De gemeente kan dan niet meer doen dan intensief contact blijven zoeken om zo snel mogelijk de exacte hoogte van de vordering vast te stellen.

De doorlooptijd van een traject voor schuldhulpverlening is grotendeels afhankelijk van het functioneren van de gemeente, maar niet helemaal. Want ook het gedrag van de schuldenaar en de crediteuren zijn daar vanzelfsprekend bepalend voor. Bij effectieve schuldhulpverlening stuurt de gemeente op de eigen mogelijkheden om de doorlooptijden zo kort mogelijk te houden. Zaak is dat de gemeenteraad en het college daar rekening mee houden bij het ontwerpen en beoordelen van de uitvoeringspraktijk van schuldhulpverlening. Gemeenten kunnen sturen op doorlooptijden door:



- zo snel mogelijk WWB-uitkeringen toe te kennen,
- zonnodig te werken met voorschotten,
- in het werkproces actief te sturen op korte doorlooptijden.

Gemeenten hebben dus diverse mogelijkheden om zelf actief te sturen op doorlooptijden. Toch zijn er altijd schuldhulpverleningstrajecten waarbij de doorlooptijd langer is dan beoogd. Gemeenten hebben bij de uitvoering van schuldhulpverlening immers te maken met factoren die buiten hun macht liggen. Figuur 6 bevat een niet-limitatief overzicht van factoren die de doorlooptijd van schuldhulpverlening negatief kunnen beïnvloeden.



Figuur 5: Voorbeelden van beperkingen waar gemeenten tegenaanlopen bij de uitvoering van schuldhulpverlening.

In de uitvoering bestaan aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten in de manier waarop zij schuldhulpverlening uitvoeren en de resultaten die zij boeken. Zo verschilt de mate waarin gemeenten investeren in preventie en nazorg. Ook de mate van zelfredzaamheid die zij van een schuldenaar vragen, verschilt. Datzelfde geldt voor de producten en diensten die gemeenten in het kader van schuldhulpverlening aanbieden.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening heeft naar verwachting een beperkte harmoniserende werking. De wet wil een ‘bodem te leggen’ voor

schuldhulpverlening. De nieuwe wet voorziet vooral in een omschrijving 'wat' de gemeente moet realiseren. De gemeente houdt, net als in de huidige situatie, de vrijheid om in te vullen 'hoe' zij dat doet (zie bijlage 1).

### **HET MINNELIJKE EN WETTELIJKE TRAJECT**

De uitvoering van gemeentelijke schuldhulpverlening staat niet op zichzelf. Zij is onderdeel van een stelsel van schuldhulpverlening dat bestaat uit een minnelijk en een wettelijk traject. Het minnelijke traject is de schuldhulpverlening die gemeenten (laten) uitvoeren. Het wettelijke traject omvat de uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp), die rechtbanken voor hun rekening nemen. Schuldenaren bij wie één of meerdere schuldeisers weigeren om mee te werken aan een minnelijke regeling kunnen hierop een beroep doen. Wanneer de schuldenaar aan bepaalde voorwaarden voldoet, laat de rechter deze in principe toe. Zo moet de schuldenaar te goeder trouw hebben gehandeld en geen problemen hebben die een duurzame schuldevrije toekomst in de weg staan. Schuldeisers krijgen bij de uitvoering van een wettelijke schuldsanering in principe een lager bedrag uitgekeerd dan bij een minnelijke schuldregeling. Zo werkt de Wsnp als juridische stok achter de deur. De lagere opbrengsten van een wettelijke schuldsanering prikkelen schuldeisers om akkoord te gaan met het minnelijke (door de gemeente of schuldhulpverlenende instelling opgestelde) voorstel.

### **'GEDWONGEN MEDEWERKING'**

Soms kan een schuldenaar ook gebruikmaken van het instrument 'gedwongen medewerking'. Dat is een instrument dat, net als een wettelijke schuldsanering, onderdeel uitmaakt van de Wsnp. Een schuldenaar kan in sommige gevallen een weigerachtige schuldeiser door de rechtbank laten dwingen om alsnog mee te werken aan de voorgestelde minnelijke regeling.

De Wsnp biedt goede oplossingen wanneer één of meerdere schuldeisers niet willen meewerken aan een minnelijke schuldregeling. Mits de schuldenaren geen psycho-sociale problemen hebben. Want dan is de Wsnp lang niet altijd een goede oplossing. Als mensen met schulden kampen met grote psycho-sociale problematiek laat de rechtbank hen niet zondermeer toe. En als ze al worden toegelaten, besteedt de bewindvoerder in principe geen aandacht aan eventuele noodzakelijke gedragsveranderingen. De bewindvoerder wordt primair aangesteld om de financiële zaken af te handelen. De Wsnp is dus een heel bruikbaar instrument voor gemeenten, maar in specifieke gevallen.

### 3 Schuldhulpverlening: de resultaten

**Hoe brengt de gemeente lokale schuldenproblematiek in kaart? Welke maatschappelijke effecten kunnen gemeenten met schuldhulpverlening bereiken? En voor welke strategische beleidskeuzes staan gemeenten?**

#### **INZICHT IN DE LOKALE PROBLEMATIEK VORMT DE BASIS VAN EFFECTIEF BELEID**

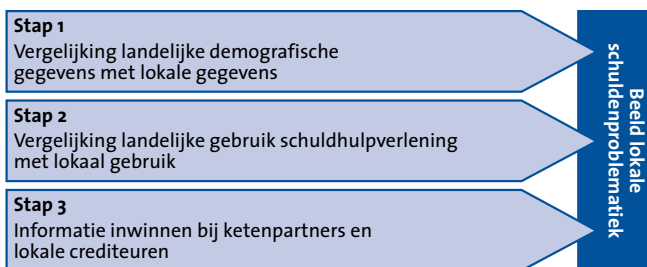
De aard en omvang van de schuldenproblematiek kan flink verschillen per gemeente.<sup>8</sup> Dat komt door verschillen in sociale structuur, lokale werkgelegenheid en omvang van de multiproblematiek. Landelijk bevindt ongeveer 13 procent van de Nederlandse huishoudens zich in een problematische schuldsituatie, of loopt een serieus risico om daarin terecht te komen (zie hoofdstuk 1).<sup>9</sup> Lokaal kan dat percentage aanmerkelijk lager of hoger liggen. Effectief lokaal beleid begint dan ook met inzicht in omvang en aard van de schuldenproblematiek in een gemeente.

Onderzoek brengt vanzelfsprekend de lokale situatie het meest nauwkeurig in beeld. Maar voor de meeste gemeenten geldt dat een (uitgebreid) onderzoek niet per se nodig is. Een doordachte analyse van beschikbaar materiaal levert vaak al zeer bruikbare inzichten op. Deze kunnen dienen als basis voor weloverwogen beleidskeuzes.

Dit hoofdstuk werkt uit hoe gemeenten een grove analyse van de lokale situatie kunnen maken. De belangrijkste bronnen daarvoor zijn:

- landelijke gegevens,
- demografische gegevens over de gemeente,
- gegevens over het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening in de gemeente,
- kenmerken van de aanvragers,
- gegevens van ketenpartners en lokaal werkende schuldeisers.

Een manier om op niet al te ingewikkelde wijze te komen tot een grove invulling van het lokale beeld is als volgt.



Figuur 6: Stappen om te komen tot een grof beeld van de lokale schuldenproblematiek

### STAP 1: VERGELIJKING LANDELIJKE EN LOKALE GEGEVENS

Landelijke gegevens vormen het vertrekpunt van de analyse. Huishoudens die zich in een risicovolle of problematische schuldsituatie bevinden, zijn op een aantal kenmerken oververtegenwoordigd. Dat blijkt uit een grootschalig onderzoek naar de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland. Kenmerken die in verhouding veel voorkomen bij huishoudens met (een risico op) een problematische schulden zijn:<sup>10</sup>

- jonger dan veertig jaar en lager opgeleid,
- alleenstaand (al dan niet met kinderen),
- een laag inkomen,
- een uitkering,
- lage opleiding,
- zelfstandig ondernemerschap,
- verslaving.

Door lokale demografische gegevens te vergelijken met landelijke gegevens, ontstaat een eerste beeld van de lokale situatie. Een vergrijpsde plattelandsgemeente met veel sociale controle en relatief weinig minimahuishoudens trekt terecht de conclusie dat de groep huishoudens met een (risico op een) problematische schuldsituatie naar verwachting een stuk lager ligt dan 13 procent. In een centrumgemeente waar relatief veel alleenstaanden met een laag inkomen wonen, is daarentegen de schuldenproblematiek naar verwachting aanmerkelijk groter dan het landelijke beeld. Datzelfde geldt voor een gemeente waar relatief veel mensen afhankelijk zijn van een WW- of WWB-uitkering.

### STAP 2: VERGELIJKING LANDELIJKE EN LOKALE GEGEVENS SCHULDHULPVERLENING

Tussen gemeenten bestaan verschillen in bereik. Een gemeente die sterk inzet

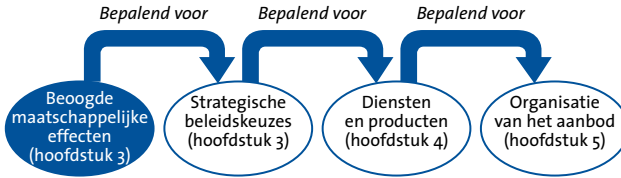
op preventie en informatieverstrekking onder jongeren bereikt logischerwijs meer jongeren dan een gemeente die inzet op gezinnen met kinderen. Wat zijn de kenmerken van de groepen die landelijk een beroep doen op schuldhulpverlening? En hoe verhouden die zich tot 'het lokale beeld'? Kortom, bij de vergelijking met landelijke cijfers is het zaak om steeds de lokale demografische samenstelling in het achterhoofd te houden. Door de verschillen tussen landelijke en lokale gegevens af te zetten tegen het beeld van de schuldenproblematiek (stap 1) ontstaat een nadere inkleuring. Een gemeente met veel mensen met een laag inkomen zet minder snel vraagtekens bij het beeld dat er verhoudingsgewijs weinig mensen met een bovenmodaal inkomen aankloppen voor schuldhulpverlening. Zijn jongeren in de gemeenten wel voldoende op de hoogte van de mogelijkheden van schuldhulpverlening? Dat is weer een terechte vraag voor een gemeente waar veel jongeren wonen, maar waar verhoudingsgewijs weinig jongeren een beroep doen op schuldhulpverlening.

### **STAP 3: INFORMATIE INWINNEN BIJ KETENPARTNERS EN LOKALE SCHULDEISERS**

Een derde bron van relevante informatie over de lokale schuldenproblematiek (en het functioneren van de huidige schuldhulpverlening) zijn ketenpartners en lokale schuldeisers. Zij kunnen gemeenten voorzien van informatie over de mate waarin mensen waar zij mee te maken hebben ook kampen met (problematische) achterstanden en de gevolgen daarvan. Zo zijn er gemeenten die met veel succes samenwerken met woningcorporaties en frequent overleggen met de lokale maatschappelijke opvang en de verslavingszorg. Deze instanties voorzien de gemeente van informatie over relevante ontwikkelingen.

Door de beelden van de omvang van de lokale schuldenproblematiek, het bereik en ervaringen van ketenpartners en lokaal werkende schuldeisers samen te voegen, ontstaat een beeld van de lokale situatie. Dat totaalbeeld kan de gemeenteraad en het college van b&w betrekken bij het uitwerken van de lokale doelstellingen, en helpen bij het maken van de juiste strategische keuzes.

## EFFECTIEVE EN EFFICIËNTE SCHULDHULPVERLENING BEGINT BIJ SCHERPE BEELDEN VAN GEWENSTE MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN

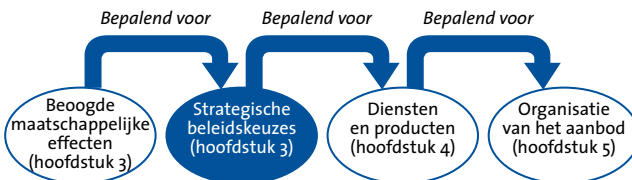


Uitwerken van een samenhangend effectief en efficiënt aanbod van gemeentelijke schuldhulpverlening begint met scherpe beelden van de gewenste maatschappelijke effecten. Voorbeelden van maatschappelijke effecten die een gemeente met de uitvoering van integrale schuldhulpverlening kan nastreven zijn:

- Schulden vormen geen belemmering voor participatie,
- Alle inwoners hebben een zo groot mogelijke financiële zelfredzaamheid,
- Schuldsituaties leiden niet tot onnodige maatschappelijke kosten bij andere organisaties zoals maatschappelijke opvang, verslavingszorg of maatschappelijke dienstverlening.

Bij de uitwerking van het lokale beleid vormen de beoogde maatschappelijke effecten het vertrekpunt. Op basis daarvan bepaalt de gemeente wat het centrale doel is van de schuldhulpverlening. Daarna maakt de gemeente strategische beleidskeuzes. Ook bepaalt ze welke diensten en producten de gemeente inzet, en hoe zij het aanbod organiseert.

## STRATEGISCHE BELEIDSKEUZES VORMEN HET KADER VOOR DE UITVOERING



Om de beoogde maatschappelijke effecten te realiseren is het dus belangrijk dat gemeenten een aantal strategische beleidskeuzes maken. Die keuzes zijn op hun beurt weer bepalend voor de (meest voor de hand liggende) mix van in te zetten diensten en producten. De optelsom van de strategische beleidskeuzes vormen

samen de sturings- en organisatieprincipes van de lokale schuldhulpverlening. Tabel 2 geeft een overzicht van belangrijke keuzes voor gemeenten op het gebied van schuldhulpverlening.

Principes en strategische beleidskeuzen		
Sturingsprincipes		
1. Stuur de gemeente het gedrag van schuldeisers en schuldenaren door de inzet van prikkels?	<b>Geen prikkels.</b>	<b>Wel prikkels.</b> De gemeente stelt bijvoorbeeld als eis voor behandeling dat iemand deelneemt aan een budgettraining. Of de gemeente betaalt mee aan een project voor vroegsignalering in ruil voor de toezegging van bepaalde schuldeisers om in ruil daarvoor mee te werken aan voorstellen voor een schuldregeling.
2. Hebben professionele schuldhulpverleners discretionaire ruimte in de uitvoering?	<b>Bureaucratische uitvoering.</b> Schuldhulpverleners hebben een set aan werkvoorschriften die ze na moeten komen. De uitvoering is in hoge mate gestandaardiseerd.	<b>Discretionaire uitvoering (maatwerk).</b> Schuldhulpverleners zijn bekend met de doelen (schuldenvrij, hanteerbaar, geen budgetbeheer, etcetera) die ze moeten bereiken. Ze hebben een hoge mate van vrijheid hoe ze dat met een klant voor elkaar krijgen; er is sprake van maatwerk.
Organisatieprincipes		
3. Wat is het beleidskader waarbinnen schuldhulpverlening wordt ingezet?	<b>Meedoen.</b> Schulden kunnen een belemmering zijn om mee te doen. De gemeente werkt het schuldhulpverleningsbeleid uit binnen het Wmo-kader.	<b>Economische zelfstandigheid.</b> Schuldhulpverlening is een instrument voor economische zelfstandigheid dat gemeenten aanbieden in het kader van werk, inkomen en armoedebeleid.

<p>4. Hoe richt de gemeente de dienstverlening in?</p>	<p><b>Gestandaardiseerd.</b> De gemeente biedt standaardpakketten aan: het aanbod van schuldhulpverlening bestaat uit een of enkele standaardpakketten. Bijvoorbeeld: iedereen krijgt een schuldsanering of schuldbemiddeling aangeboden, eventueel aangevuld met inkomensbeheer. De dienstverlening is aanbodgericht georganiseerd.</p>	<p><b>Maatwerk.</b> Zowel de combinatie van de producten en diensten die worden ingezet als de wijze waarop ze worden ingezet zijn afhankelijk van de problematiek van de individuele schuldenaar. De dienstverlening is vraaggericht georganiseerd.</p>
<p>5. Welke mate van zelfredzaamheid wordt van de schuldenaren verwacht?</p>	<p><b>Hoge zelfredzaamheid.</b> Dit uit zich onder meer in eisen als: een schuldenaar neemt alle relevante papieren zelf mee en regelt zelf inkomensondersteunende voorzieningen zoals huur- en zorgtoeslag.</p>	<p><b>Variatie hoge tot lage zelfredzaamheid.</b> De gemeente vraagt van de schuldenaren om zelf te doen wat ze kunnen, maar vult aan wat ze niet zelfstandig kunnen. Bijvoorbeeld door papieren en aanvragen van inkomensondersteunende voorzieningen te verzamelen.</p>
<p>6. In welke mate zoekt de gemeente schuldenaren actief op?</p>	<p><b>Reactief.</b> De gemeente neemt schuldenaren die zelf om hulp vragen in behandeling.</p>	<p><b>Reactief en proactief.</b> Naast schuldenaren die zelf hulp vragen, zoekt de gemeente ook actief schuldenaren op die niet zelf de weg vinden naar de schuldhulpverlening.</p>

Tabel 2: Overzicht van de strategische beleidskeuzes die gemeenten moeten maken bij het inrichten van schuldhulpverlening.



## **1. IN HOEVERRE STUURT DE GEMEENTE MET (BIJVOORBEELD) PRIKKELS HET GEDRAG VAN SCHULDENAREN EN/OF SCHULDEISERS?**

De resultaten die een gemeente boekt met de uitvoering van schuldhulpverlening zijn in hoge mate afhankelijk van het gedrag van schuldenaren en schuldeisers. Naarmate schuldenaren en schuldeisers meer bereid zijn om mee te werken, is de kans op succes groter. Om te beginnen luidt de vraag: Zet de gemeente wel of geen prikkels in om gedrag te sturen? En zo ja, welke prikkels? Vanuit hun publieke functie hebben gemeenten (beperkte) mogelijkheden om het gedrag van schuldenaren en/of schuldeisers te sturen met prikkels. Voorbeelden van prikkels die gemeenten kunnen inzetten zijn:

- Een schuldenaar met een WWB-uitkering en een problematische schuldsituatie korten op zijn uitkering als hij geen schuldhulpverleningstraject doorloopt. De schulden vormen een belemmering voor re-integratie. Niet doorlopen van een schuldhulpverleningstraject wordt beschouwd als het frustreren van het re-integratietraject.
- Een bedrag voor een jonge schuldenaar beschikbaar stellen om zo zijn aflossingscapaciteit te verhogen. Zo krijgt een gemeente het voor elkaar dat schuldeisers, die meestal weigeren mee te werken aan een schuldregeling voor een jongere, toch meewerken. De jongere kan dan bijvoorbeeld zijn studie afronden.

Wanneer een gemeente ervoor kiest om prikkels in te zetten, ligt het in de rede dat de bijsturing van het gedrag herleidbaar is tot het beoogde maatschappelijke effect. Sommige gemeenten korten bijstandsgerechtigden met schulden die geen gebruikmaken van een schuldhulpverleningstraject op hun uitkering. Dat is typisch een prikkel die past bij een gemeente die wil dat schulden geen belemmering zijn voor participatie. Door de schulden aan te pakken, kan iemand weer meedoen of mee blijven doen.

## **2. IS ER SPRAKE VAN DISCRETIONAIRE RUIMTE OF EEN BUREAUCRATISCHE MANIER VAN WERKEN?**

Schuldhulpverleners zijn goed opgeleide professionals. De keuze is of de gemeente hen de discretionaire ruimte biedt om als professional beslissingen te nemen in individuele dossiers. Op die manier kunnen gemeenten daadwerkelijk maatwerk leveren. Het voordeel van discretionaire ruimte is dat de gemeente maximaal kan sturen op het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten. Hoe meer discretionaire ruimte een gemeente haar uitvoerders biedt, des te belangrijker is het om consequent te sturen op resultaten. Ook neemt het belang

toe om te investeren in kwaliteitszorg in de vorm van intervisie en kaders. Zo dagen gemeenten professionals uit om zelfstandig te werken.

### **3. WAT IS HET BELEIDSKADER EN WAAR POSITIONEERT DE GEMEENTE DE UITVOERING?**

De gemeente heeft een keuze waar zij de schuldhulpverlening beleidsmatig en in de uitvoering positioneert. De beleidsontwikkeling gebeurt in de meeste gemeenten bij de Dienst sociale zaken. Die beschouwt schuldenproblematiek vaak primair als een inkomens- of re-integratieprobleem. De uitvoering van schuldhulpverlening vindt dan bijvoorbeeld plaats op het werkplein. Andere gemeenten positioneren de beleidsontwikkeling veel meer in de hoek van de maatschappelijke ondersteuning. Zij positioneren de uitvoering dan bijvoorbeeld op het beleidsterrein van de Wmo.

### **4. HOE RICHT DE GEMEENTE DE DIENSTVERLENING IN?**

Is de problematiek van de schuldenaar leidend voor het aanbod aan diensten en producten? Ofwel: biedt de gemeente mensen met schulden maatwerk? Of biedt de gemeente een of enkele standaardpakketten aan? Voor die keuzes staat de gemeente bij de inrichting van de dienstverlening. Voordeel van een gestandaardiseerde werkwijze is dat er efficiencywinsten zijn te boeken. Ook vraagt het om minder hoog gekwalificeerde medewerkers. Voordeel van maatwerk is dat het leidt tot een hogere effectiviteit. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening vraagt, als deze wordt ingevoerd, deels gestandaardiseerd maatwerk. Dat betekent dat de uitvoering van schuldhulpverlening meer langs vaste processen verloopt. Zo weten schuldeisers waar ze op kunnen rekenen. Tegelijkertijd zijn er – met wederzijdse instemming – mogelijkheden om van de standaardafspraken af te wijken. Bij de uitwerking van het lokale beleidskader staat de gemeente dan ook voor de vragen: In hoeverre werkt de gemeente vraag- of aanbodgericht? En: Hoe geeft de gemeente invulling aan ‘gestandaardiseerd maatwerk’?

### **5. WELKE MATE VAN ZELFREDZAAMHEID VERWACHT JE VAN MENSEN MET SCHULDEN?**

De gemeente kan alleen een voorstel uitwerken voor een schuldregeling als zij over actuele informatie beschikt. Voorbeelden daarvan zijn een geldig legitimatiebewijs, recente bankafschriften en een lijst met de precieze hoogte van de schulden. Ook is het noodzakelijk dat de schuldenaar gebruikmaakt van alle inkomensondersteunende maatregelen waar hij recht op heeft zoals huur- en zorgtoeslag en armoedebeleid. Want alleen dan is de schuldenaar in staat om

rond te komen van de voor hem geldende beslagvrije voet. Voor een substantieel deel van de mensen die een beroep doet op schuldhulpverlening geldt dat zij niet of niet zonder hulp de juiste papieren kunnen verzamelen en hun inkomen op orde brengen. Gemeenten staan dan voor de vraag of zij dat als hun verantwoordelijkheid beschouwen. De verwachtingen over de zelfredzaamheid van mensen met schulden verschillen per gemeente. Gemeenten die vooral nastreven dat schuldhulpverlening leidt tot een schuldenvrije toekomst, stellen doorgaans hogere eisen aan de zelfredzaamheid van de aanvragers van schuldhulpverlening dan gemeenten die inzetten op het hanteerbaar maken van schulden.

## **6. IN WELKE MATE ZOEKT DE GEMEENTE DE SCHULDENAREN ACTIEF OP?**

Sommige gemeenten helpen alleen mensen met schulden die zich zelf melden voor schuldhulpverlening. Er zijn ook gemeenten die mensen met schulden actief opzoeken door 'achter-de-voordeur-projecten'. Of de gemeente wel of niet mensen met schulden actief opzoekt, is weer afhankelijk van beleidsmatige keuzes. De beoogde maatschappelijke effecten, het nagestreefde doel en de lokale visie op de eigen verantwoordelijkheid van de burger staan ook bij deze beleidskeuze voorop.

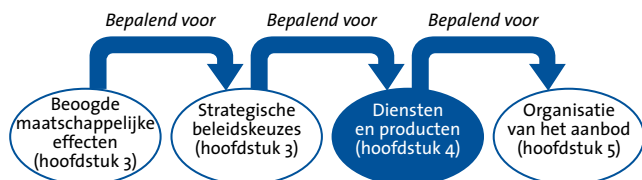
Gemeenten die vooral inzetten op een zo groot mogelijke financiële zelfredzaamheid van haar inwoners, en flink investeren in preventie, kiezen meestal voor een proactievare instelling. Ook gemeenten die overtuigd inzetten op participatie zoeken mensen met schulden doorgaans actiever op dan gemeenten die schulden vooral beschouwen als een individueel probleem. Permanente beleidsontwikkeling is nodig voor een duurzaam effectief aanbod. Wanneer de gemeente de gewenste maatschappelijke effecten en strategische beleidskeuzes in beeld heeft, dan begint het pas. Een goed functionerende gemeenteraad en college van b&w leunt niet vervolgens vier jaar achterover. Een effectief aanbod van schuldhulpverlening is gebaat bij regelmatige aandacht voor de bereikte resultaten en de mate waarin die overeenkomen met de beleidsambities.

Stel: een gemeente kiest ervoor om in nagenoeg alle dossiers budgetbeheer in te zetten. Dan is het van belang dat de gemeenteraad en het college na een jaar of twee jaar kijkt of de uitval daadwerkelijk afneemt. Ook is het zaak om eventuele (ongewenste of gewenste) neveneffecten in ogenschouw te nemen. Kortom, periodieke evaluatie van de resultaten biedt gemeenten de mogelijkheid om te blijven inspelen op lokale en landelijke ontwikkelingen.

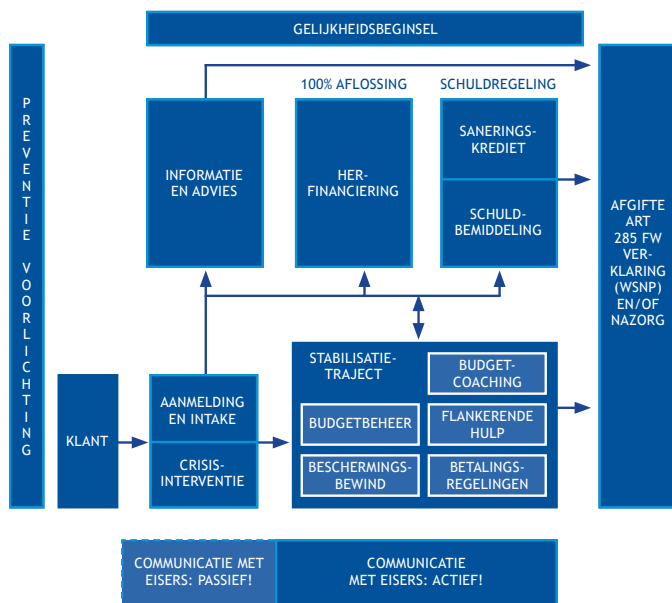


## 4 Inzet van producten

Wat voor producten en diensten kunnen gemeenten inzetten in het kader van schuldhulpverlening? Hoe stellen gemeenten een samenhangend producten- en dienstenpakket samen?



Wanneer de visie en doelen op het gebied van schuldhulpverlening duidelijk zijn, is de volgende stap: vertaling naar concrete producten. Dit hoofdstuk geeft aan hoe producten aansluiten op de gestelde doelen. De producten worden globaal beschreven. In onderstaand processchema komen alle instrumenten en producten naar voren:



Figuur 7: Overzicht processchema vernieuwing schuldhulpverlening minnelijk traject van de NVVK.

Bron: NVVK.

## PREVENTIE/VOORLICHTING

Voordat schuldhulpverlening aan de orde is, proberen gemeenten te voorkomen dat inwoners risicovolle schulden maken. Dat gebeurt bijvoorbeeld door mensen te wijzen op inkomensondersteunende regelingen. Maar ook door mensen besparingstips te geven of door gastlessen op scholen over omgaan met geld. Vroege signalering van financiële problemen is belangrijk om tijdig te kunnen ingrijpen. In een vroeg stadium zijn problemen immers nog relatief eenvoudig op te lossen. De gemeente kan bijvoorbeeld met woningcorporaties, energiebedrijven en hulpverleners afspraken maken over snelle doorverwijzing van klanten met betalingsachterstanden.

## AANMELDING, INTAKE EN KLANTMANAGEMENT

Schuldhulpverlening begint met een goede analyse van het probleem. Vervolgens worden daar passende vormen van hulp- en dienstverlening bij gezocht. Dat gebeurt tijdens de intakefase, maar ook later in het traject is het zaak om continu te onderzoeken of de klant de juiste hulp krijgt. Een schuldhulpverlener ziet toe op goede en tijdige uitvoering van alle onderdelen van de schuldhulpverlening. Ook zorgt hij voor afstemming van de schuldhulpverlening met flankerende hulp zoals re-integratie, verslavingszorg en psycho-sociale hulp. Managen van schuldhulpverlening (van aanmelding tot nazorg) wordt ook wel klantmanagement genoemd, en kan worden gezien als een apart product.

Schuldhulpverlening begint meestal met een kort aanmeldgesprek. De gemeente informeert de klant over de schuldhulpverlening en zijn rechten en plichten. Daarna verwijst de gemeente de klant door voor een adviesgesprek, een uitgebreidere intake of naar een andere instantie. Bij de aanmelding gaat de gemeente na of er sprake is van een crisissituatie waarbij directe actie nodig is. Tot slot stelt de schuldhulpverleningsorganisatie de klant op de hoogte van de volgende stappen in het schuldhulpverleningsproces en de verwachte wachttijd tot aanvang van de intake.

Doel van de intake is: goed inzicht krijgen in de financiële situatie van de hulpvrager en de samenhang met immateriële problemen. Een intake resulteert in een plan van aanpak. Bij invoering van de wet vindt het eerste intakegesprek uiterlijk vier weken na aanmelding plaats.<sup>11</sup> Bij een crisissituatie – bijvoorbeeld bij dreigende woningontzuiming of afsluiting van energie – is de gemeente verplicht om binnen drie werkdagen actie te ondernemen.<sup>12</sup> Ook is de gemeente gehouden om binnen een redelijke termijn na indiening van de aanvraag een besluit te nemen over toelating tot schuldhulpverlening. Als de gemeente niet binnen

deze termijn een besluit neemt, kan zij (onder voorwaarden) een dwangsom verschuldigd zijn.<sup>13</sup>

Na afloop van de schuldhulpverlening is het raadzaam om nog een tijdje de vinger aan de pols te houden, en te checken of de klant in staat is om schuldenvrij te leven. Bijvoorbeeld door de klant uit te nodigen of door contact op te nemen met andere hulpverleners. Zonodig kan de schuldhulpverlener opnieuw hulpverlening aanbieden.

## STABILISATIE

Soms volstaat een simpel advies waarmee de klant op eigen kracht zijn schulden te lijf kan gaan. In andere gevallen is het nodig om intensief aan de slag te gaan met de klant en om naast zijn gedrag ook de omstandigheden waarin hij verkeert aan te pakken. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van verslavingen, werkloosheid, echtscheiding of huiselijk geweld. De taak van de schuldhulpverlener is niet om deze problemen op te lossen. De schuldhulpverlener heeft echter wel een actieve rol in de afstemming tussen de schuldhulpverlening en flankerende trajecten.

Door mensen te leren om met geld om te gaan, probeert de gemeente op een duurzame manier te voorkomen dat inkomsten en uitgaven uit balans raken. Bij een deel van de klanten is dat echter niet mogelijk. Mensen zijn niet altijd in staat om hun geld te beheren, bijvoorbeeld door psychische problemen, verstandelijke handicap, echtscheiding, verslaving of gebrek aan motivatie. Deze problemen kunnen van tijdelijke of structurele aard zijn. Om schuldeisers, derden en de klant niet verder te duperen, is het soms nodig om tijdelijk het stuur van de klant over te nemen.

## BUDGETBEHEER

Budgetbeheer (ook wel 'inkomensbeheer') is daarvoor een geschikt instrument. Het inkomen van de schuldenaar wordt daarbij gestort op een rekening van de budgetbeheerder. De budgetbeheerder betaalt daarvan de vaste lasten, reserveert voor de aflossing van schulden en geeft de schuldenaar maand- of weekgeld voor de dagelijkse boodschappen. Bij beschermingsbewind, curatele en mentorschap – aan te vragen bij de rechtbank – wordt de verantwoordelijkheid van de klant nog verder ingeperkt.

Een andere manier om schulden te voorkomen is het in evenwicht brengen van inkomsten en uitgaven. Bijvoorbeeld door de klant te wijzen op

inkomensregelingen zoals bijzondere bijstand, zorgtoeslag of belastingteruggaaf. Daarnaast wordt onderzocht of besparingen mogelijk zijn op bepaalde uitgaven. De combinatie van deze producten wordt stabilisatie genoemd (zie ook hoofdstuk 2). Doel van het stabilisatietraject is om rust te creëren voor de klant, zodat de gemeente kan inzetten op gedragsverandering. In deze fase worden schulden (nog) niet opgelost. Een deel van de klanten blijft langdurig in de stabilisatiefase hangen; hanteerbaar maken van de schulden is dan het hoogst haalbare doel. Zo kan de schuldenaar zoveel mogelijk in zijn levensonderhoud blijven voorzien, maar blijft waarschijnlijk altijd enkele schulden houden.

### **OPLOSSEN VAN SCHULDEN**

Als de schulden niet heel ernstig zijn, kunnen herfinanciering of een betalingsregeling uitkomst bieden. Daarmee worden de termijnen en hoogte van de aflossingen aangepast ten gunste van de schuldenaar. Doel blijft: volledige aflossing van de schuld. Als de schulden wel problematisch zijn, wordt onderzocht of een schuldregeling haalbaar is. Bij een schuldregeling maken schuldeisers en schuldenaar afspraken over de hoogte en termijnen van de aflossing en gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld. De schuldhulpverleningsorganisatie heeft dan een bemiddelende rol. Een schuldregeling houdt meestal in dat de schuldenaar drie jaar lang leeft van een inkomen van ongeveer 95 procent van de bijstandsnorm. Alle inkomsten boven dit 'vrij te laten bedrag' worden aangewend voor aflossing van de schulden. Wanneer na drie jaar de schuld op deze wijze nog niet volledig is afgelost, wordt de rest van de schuld kwijtgescholden. Sommige schulden, zoals boetes bij het CJIB, worden niet kwijtgescholden en moeten na het derde jaar alsnog worden afgelost. Bij een schuldregeling worden alle schuldeisers betrokken. Een belangrijk uitgangspunt is: alle schuldeisers krijgen eenzelfde percentage van hun vordering aangeboden. Er mogen dus – behoudens enkele uitzonderingen – geen schuldeisers worden bevoordeeld.

### **SCHULDSANERING EN SCHULDBEMIDDELING**

Er zijn twee soorten schuldregelingen. Bij een schuldsanering verstrekt de gemeente een krediet waarmee in één keer de schulden deels worden afgekocht. De rest van de schulden worden kwijtgescholden. De schuldenaar heeft daarna nog maar één schuldeiser, namelijk de gemeente. Bij een schuldbemiddeling ontvangen de schuldeisers periodiek een deel van het door de schuldenaar gereserveerde bedrag. De schuldenaar behoudt dus meerdere schuldeisers.



## MORATORIUM

Als er sprake is van een bedreigende situatie voor de schuldenaar, bijvoorbeeld bij naderende gedwongen woningontruiming, kan bij de rechter een zogeheten moratorium worden aangevraagd. Het moratorium geeft de schuldenaar en schuldhulpverlening zes maanden de tijd om samen met de schuldeisers tot een schuldregeling te komen.

Soms lukt het niet om een schuldregeling te treffen doordat één of meer schuldeisers niet akkoord gaan met het aanbod. In dat geval kan een beroep worden gedaan op de rechter (zie hoofdstuk 2). Deze kan een onterecht weigerachtige schuldeiser over de streep trekken met een dwangakkoord. Als meerdere schuldeisers weigeren, kan de rechter de Wsnp van toepassing verklaren. Echter, de rechter doet dit niet automatisch na een mislukte minnelijke schuldregeling.

## SAMENHANG EN MAATWERK

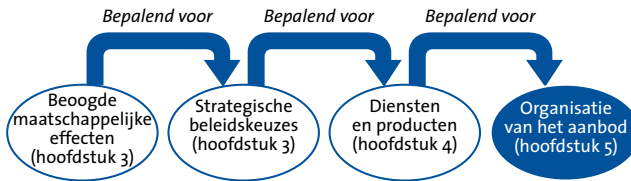
Kortom, gemeenten hebben veel producten en regelingen tot hun beschikking voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Nu is het de kunst om het hulpverleningsplan, de organisatie en werkprocessen zodanig vorm te geven dat deze naadloos aansluiten op de hulpvraag van de klant. Het volgende hoofdstuk zet daarvoor een aantal aandachtspunten op een rij.



## 5 De organisatie

Welke disciplines zijn betrokken bij de uitvoering van schuldhulpverlening?

Voert de gemeente deze zelf uit, of besteedt zij deze uit? Of werkt de gemeente samen? En hoe kan de gemeente schuldhulpverlening financieren en de kwaliteit ervan waarborgen?



### WIE DOET WAT?

Bij integrale schuldhulpverlening komen verschillende disciplines samen. De ene organisatie of medewerker richt zich vooral op de financieel-technische zaken, de ander meer op de begeleidende of agogische aspecten. Uitgangspunt is: iedereen doet waar hij goed in is.

### KREDIETBANK

Van oudsher richten kredietbanken (ook wel 'stadsbanken') zich vooral op de financieel-technische en curatieve kant van schuldhulpverlening. Zij verrichten ook een aantal bancaire activiteiten zoals kredietverstrekking en inkomensbeheer die andere organisaties niet zomaar mogen uitvoeren. De kredietbank kan een afdeling van de gemeente zijn, maar ook meer op afstand staan. De kredietbank op afstand is bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling (waarin de gemeente al dan niet participeert), stichting, BV of andere rechtsvorm. De gemeente kan in prestatiecontracten afspraken vastleggen over de kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening.

### GEMEENTE

De gemeente kan schuldhulpverlening zelf uitvoeren of (delen ervan) uitbesteden. Bij gedeeltelijke uitbesteding houden veel gemeenten de intake, opstellen van het hulpverleningsplan en casemanagement in eigen hand, en besteden de hulpverlening uit.

### FLANKERENDE ORGANISATIES

In elke gemeente zijn veel organisaties die zich richten op flankerende ondersteuning. Ze zijn vaak gespecialiseerd in gedragsverandering van

specifieke doelgroepen, spelen een rol bij vroegtijdige signalering van schuldenproblematiek of bieden noodhulp. Voorbeelden daarvan zijn: algemeen maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, re-integratiebedrijven, verslavingsklinieken, maatschappelijke opvang, reclassering, kerken en particuliere noodfondsen. De formele relatie van gemeenten met deze organisaties verschilt.

### COMMERCIEËLE PARTIJEN

Er zijn diverse commerciële partijen die schuldhulpverlening aanbieden. Deze bedrijven bieden integrale schuldhulpverlening aan of voeren bepaalde onderdelen van een schuldhulpverleningstraject uit. Gemeenten kunnen hun diensten inkopen. Echter, voorzichtigheid is geboden. Er zijn ook malafide organisaties die hun diensten aanbieden aan mensen met financiële problemen. Of een organisatie handelt in strijd met de Wet op het consumentenkrediet, beoordeelt de Belastingdienst Holland Midden unit MOD. Bij twijfel kan ook informatie bij de NVVK opgevraagd worden.

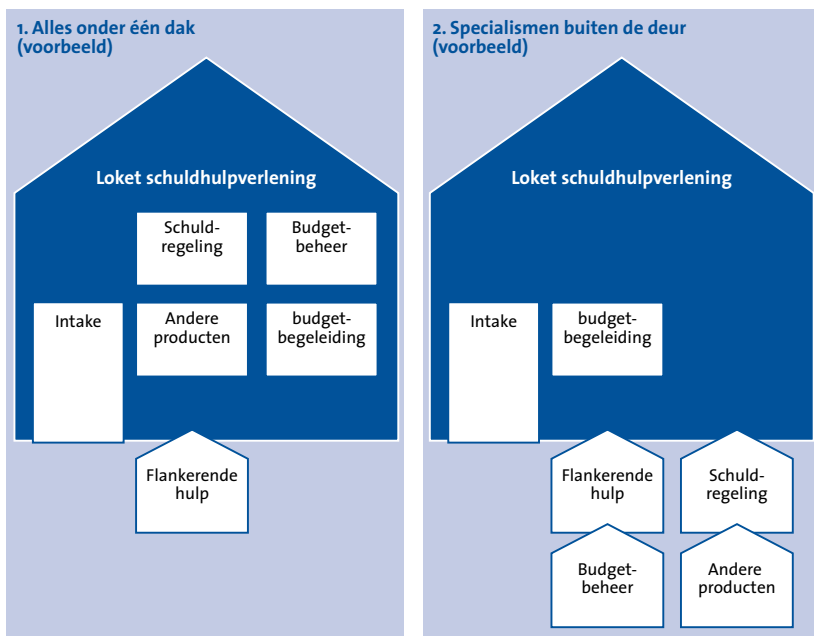
### VRIJWILLIGERSORGANISATIES

Sommige gemeenten schakelen vrijwilligers in om mensen te helpen met het invullen van formulieren en het ordenen van de thuisadministratie. Of zij bieden mensen met schulden hulp en coaching. Sommige vrijwilligers werken op eigen kracht. Anderen werken onder de vlag van een professionele organisatie, en krijgen daarvoor ook begeleiding. Met al deze organisaties kan de gemeente contracten of samenwerkingsafspraken maken. Gezamenlijke doelen staan voorop. Ook hier geldt als uitgangspunt: iedereen doet waar hij goed in is (zie ook hoofdstuk 2, figuur 3).

### ALLES ONDER ÉÉN DAK?

De gemeente kan ervoor kiezen de producten van schuldhulpverlening grotendeels te laten uitvoeren door één organisatie. Dat heeft een aantal voordelen:

- Het is gemakkelijker om een uniform werkproces te maken.
- Er zijn minder kwetsbare overdrachtsmomenten.
- Het aantal loketten voor de klant is beperkt.
- Een casemanager kan gemakkelijk alle producten overzien en aansturen.
- Managementinformatie wordt centraal gegenereerd.
- Er wordt centraal gewerkt aan deskundigheidsbevordering.
- De uitvoeringsorganisatie is een duidelijk aanspreekpunt voor schuldeisers, gemeente en andere organisaties.



Een alternatief is onderbrengen van meerdere organisaties onder één dak. Voordeel daarvan zijn de 'korte lijnen'. Of een dergelijk geïntegreerd model haalbaar is, is mede afhankelijk van de omvang van het verzorgingsgebied van de schuldhulpverlenende instantie.

Ook is het mogelijk om de producten voor schuldhulpverlening door verschillende organisaties, op verschillende locaties, uit te laten voeren. Voeren van regie is dan een grotere opgave. Een aantal zaken verdient in dat geval extra aandacht:

- Maak een eenduidige werkprocesbeschrijving waaraan alle organisaties zich committeren.
- Voorkom dat schuldenaren en schuldeisers met teveel verschillende medewerkers te maken krijgen.
- Bewaak dossieroverdrachten met duidelijke werkafspraken en liefst een gezamenlijk klantvolgsysteem.
- Creëer een laagdrempelig loket. Zo'n loket kan bijvoorbeeld aansluiting vinden bij het werkplein of Wmo-loket.

## ZELF UITVOEREN, UITBESTEDEN OF SAMENWERKEN

Het werkgebied van schuldhulpverlening moet groot genoeg zijn om een stabiele organisatie te maken waarin schuldhulpverleners een specialisme kunnen ontwikkelen. Zo mag ziekteverzuim van één medewerker niet al te grote gevolgen hebben voor de dienstverlening. Bij een kleine organisatie zijn de kosten van faciliteiten zoals ict, trainingen en kantoormeubilair relatief hoog. De optimale schaalgrootte kan worden bereikt door schuldhulpverlening in te kopen bij een gemeente of organisatie die op een grotere schaal werkt. Een andere mogelijkheid is samenwerking met gemeenten in de regio. Door in te kopen of samen te werken wordt de schuldhulpverlening meer op afstand geplaatst. Daardoor kost het gemeenten wel meer inspanningen om de regie te houden. Zo zijn goede resultaatafspraken nodig; niet behalen van resultaten kan leiden tot het verliezen van de opdracht. Bij regionalisering is ook de reistijd van klanten een aandachtspunt.

Schuldhulpverlening hoeft niet in alle gevallen Europees te worden aanbesteed.<sup>14</sup> Dit hangt af van de manier waarop de gemeente de schuldhulpverlening organiseert. Aanbesteden mag uiteraard wel. Aanbesteding dwingt de gemeente om goed na te denken over doelgroep, producten en te behalen resultaten. Dat moet in het bestek namelijk scherp worden geformuleerd.

## HULPVERLENERS- EN REGISSEURSMODEL

Er zijn twee modellen te onderscheiden voor het organiseren van de schuldhulpverlening. Uiteraard zijn er ook tussenvarianten.

### 1. *Hulpverlenersmodel*

Eén schuldhulpverlener neemt de uitvoering van de intake en hulpverlening zoveel mogelijk voor zijn rekening. De hulpverlener doet bijvoorbeeld de intake, de budgetcoaching én de schuldregeling. De schuldhulpverlener is een generalist. Voordeel is dat de klant één contactpersoon heeft en dat er geen kwetsbare overdrachtsmomenten zijn.

### 2. *Regisseursmodel*

Verschillende organisaties en medewerkers voeren verschillende onderdelen van schuldhulpverlening uit. De medewerkers zijn gespecialiseerd in een bepaald product. Een gemeentelijke casemanager zorgt voor de afstemming. Een variant hierop is dat de gemeente de intake door één organisatie laat uitvoeren en zelf de hulpverlening regisseert.

Bij deze twee modellen kan de gemeente zich afvragen of zij de integrale aanpak wil organiseren rondom de problematische schuldsituatie of

multiproblematiek. In het eerste geval heeft de gemeente bijvoorbeeld een loket schuldhulpverlening en een klantmanager. De klantmanager verbindt alle onderdelen die voor het oplossen van de schuldenproblematiek relevant zijn. Als de hulpverlening rond de multiproblematiek is georganiseerd, vormt schuldhulpverlening (of onderdelen daarvan) slechts één van de onderdelen van de hulpverlening. Een casemanager of zorgnetwerk regisseert de hulpverlening vanuit een breed loket (bijvoorbeeld Wmo).

## **FINANCIERING**

Schuldhulpverlening kan uit diverse middelen worden gefinancierd (zie ook hoofdstuk 2). De meest voor de hand liggende zijn:

- a. gemeentefonds en eigen middelen,
- b. specifieke uitkering,
- c. participatiebudget,
- d. private middelen.

## **GEMEENTEFONDS EN EIGEN MIDDELEN**

De gemeente is uiteraard vrij om te bepalen welk deel van het gemeentefonds en de eigen middelen zij aanwendt voor schuldhulpverlening. In 2007 hebben gemeenten, bij monde van de VNG, met het ministerie van SZW in een Bestuursakkoord afgesproken dat zij een deel van het gemeentefonds bestemmen voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening (zie tabel 3). Individuele gemeenten zijn vrij om hiervan af te wijken. Het geld is dus niet geormerkt.

## **SPECIEFIEKE UITKERING**

Het kabinet heeft in 2009 extra middelen vrijgemaakt om de gevolgen van de kredietcrisis te bestrijden. Gemeenten ontvangen daarvan € 110 miljoen, verdeeld over 2009-2011, voor schuldhulpverlening. Met dit extra geld kunnen zij aan de toenemende vraag naar schuldhulpverlening voldoen. Ook kunnen zij het geld investeren om aan de vereisten van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening te voldoen. Gemeenten ontvangen dit geld via een specifieke, dus geormerkte, uitkering.

Tot slot was er in de periode 2007-2009 een stimuleringsmaatregel. Gemeenten konden daarbij subsidie aanvragen voor schuldhulpverlening. In 2009 ging het om € 15 miljoen.

	2009	2010	2011	structureel
Armoedebestrijding en schuldhulpverlening (ongeoormerkt)	10	60	80	80
Schuldhulpverlening (geoormerkt)	15	-	-	-
Extra middelen crisis (geoormerkt)	27,5	40,75	41,75	-

Tabel 3 Middelen schuldhulpverlening en armoedebestrijding (€ x mln).

### PARTICIPATIEBUDGET

Schuldhulpverlening kan, omdat het belemmeringen voor participatie wegneemt, worden gefinancierd uit het participatiebudget. Het budget kan ook worden ingezet voor burgers die geen uitkering ontvangen of in een re-integratietraject zitten.

### PRIVATE MIDDELEN

Marktpartijen zijn soms bereid om mee te betalen aan integrale schuldhulpverlening. Een woningcorporatie, energiebedrijf of werkgever is er bijvoorbeeld bij gebaat dat snel aandacht wordt geschonken aan klanten of werknemers met financiële problemen. Dat voorkomt dure incassoprocedures, ontruimingen en afsluitingen en stress op het werk.

### BIJDRAGE VAN DE KLANT

Gemeenten mogen voor bepaalde onderdelen van schuldhulpverlening een eigen bijdrage aan de schuldenaar vragen. Een deel van de afloscapaciteit van de schuldenaar wordt dan gebruikt voor financiering van bijvoorbeeld de schuldbemiddeling of budgetbeheer. Vragen van een eigen bijdrage is aan wettelijke grenzen gebonden.

### KWALITEIT

Kwalitatief hoogwaardige schuldhulpverlening bereik je onder andere door interne audits en continue scholing van de medewerkers. Ook gebruik van de juiste automatisering en sturing op resultaat zijn een must.

Om de kwaliteit van schuldhulpverlening te verhogen – maar ook om malafide schuldhulpverleningsorganisaties uit de branche te weren – zijn er kwaliteitsnormen ontwikkeld voor schuldhulpverlening. Met dat certificaat kan een organisatie duidelijk maken dat de organisatie, werkprocessen en schuldhulpverleners voldoen aan bepaalde normen. Een voordeel is dat



schuldeisers zo waarschijnlijk gemakkelijker instemmen met een schuldregeling. Ook het Nvvk-lidmaatschap zien (onder andere) schuldeisers vaak als kwaliteitskeurmerk.



# Bijlage 1

## Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

### WET LEGT BODEM IN SCHULDHULPVERLENING

Het kabinet wil met het wettelijke kader een 'bodem' leggen voor de schuldhulpverlening, die nu in kwaliteit en effectiviteit nog sterk van gemeente tot gemeente verschilt. Gemeenten worden geacht de regie over de schuldhulpverlening op zich te nemen. Het kabinet verwacht dat er van het vaste overleg tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders een belangrijke impuls uitgaat om de effectiviteit van de schuldhulp te verbeteren. Deze bijlage beschrijft kort de hoofdlijnen van de wet. Integraal en preventief

Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat de schuldhulpverlening een integraal karakter heeft. Dat betekent dat er bij de schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een klant, maar ook voor eventuele omstandigheden die in verband kunnen staan met de financiële problemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om psycho-sociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie. Het is van belang in het kader van de schuldhulpverlening de eventuele oorzaken, die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de schulden, zo mogelijk weg te nemen. Ook het op deze wijze voorkomen van problematische schulden (preventie) is een belangrijk doel van de wet.<sup>15</sup>

### BELEIDSPLAN

Gemeenten dienen voor ten hoogste vier jaren een beleidsplan vast te stellen. Daarin wordt in ieder geval beschreven: doelen, acties, beoogde resultaten, maatregelen om de kwaliteit te borgen, (preventieve) maatregelen om schulden te voorkomen, de wijze waarop de schuldhulpverlening wordt afgestemd op de situatie van de verzoeker en de maximale wachttijd voor het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.

### WACHTTIJD

Bovengenoemde wachttijd mag maximaal vier weken bedragen, en maximaal drie werkdagen bij een bedreigende situatie. De gemeente moet inzicht geven

in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van het resultaat. De maximale wachttijd is een termijn van orde. Dit betekent dat er geen directe sanctie voor de gemeente is, indien deze de geldende termijn overschrijdt.

### **BEZWAAR EN BEROEP**

Er ontstaat op grond van dit wetsvoorstel van rechtswege niet een recht op schuldhulpverlening. Een eventueel recht op schuldhulpverlening ontstaat pas nadat het college van b&w de beslissing heeft genomen tot aanbod van schuldhulpverlening. Een beslissing van het college van b&w tot het doen van een aanbod of tot het weigeren van schuldhulpverlening is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een dergelijke beslissing is dan ook bezwaar en beroep mogelijk.

### **BELEIDSREGELS**

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het gewenst is dat gemeenten beleidsregels opstellen waarin wordt vastgelegd wat het aanbod is van de gemeente en onder welke voorwaarden de doelgroep daarvan gebruik kan maken.

### **BREDE TOEGANG**

De gemeentelijke schuldhulpverlening moet breed toegankelijk zijn voor natuurlijke personen waarvan redelijkerwijs is te voorzien dat die niet kunnen voortgaan met het betalen van de schulden of die verkeren in een toestand dat zij zijn opgehouden te betalen. Op voorhand mogen geen groepen van schuldhulpverlening worden uitgesloten.

## Bijlage 2

### Meer informatie

Website	Toelichting
<a href="http://www.bureauwsnp.nl">www.bureauwsnp.nl</a>	De website van het Bureau Wsnp geeft informatie over de wettelijke schuldsanering.
<a href="http://www.divosa.nl">www.divosa.nl</a>	Divosa is de vereniging van managers van sociale diensten. Het dossier schuldhulpverlening biedt informatie over de stand van zaken van wet- en regelgeving en het standpunt van Divosa.
<a href="http://www.gemeenteloket.szw.nl">www.gemeenteloket.szw.nl</a>	Het gemeenteloket van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) biedt op gemeenten toegespitste informatie over onder andere schuldhulpverlening.
<a href="http://www.hkz.nl">www.hkz.nl</a>	Voor de schuldhulpverlening vanuit de maatschappelijke dienstverlening heeft de HKZ eveneens kwaliteitsnormen ontwikkeld. Op deze website vindt u informatie over de normen van HKZ en de afstemming met de NEN-normen.. Ook kunt u er de registers met gecertificeerde organisaties raadplegen.
<a href="http://www.mogroep.nl">www.mogroep.nl</a>	De website van de MOgroep W&MD beschrijft de schuldhulpverlening vanuit het perspectief van de sector maatschappelijke dienstverlening en welzijn.
<a href="http://www.nen8048.nl">www.nen8048.nl</a>	NEN 8048 is de Nederlandse norm voor de schuldhulpverleningssector. Op deze website vindt u informatie over de normen en certificatie. Ook kunt u er de registers met gecertificeerde organisaties en personen raadplegen.
<a href="http://www.nibud.nl">www.nibud.nl</a>	Het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud) informeert en adviseert over financiën van huishoudens. De website geeft informatie en biedt een aantal praktische instrumenten.
<a href="http://www.nvvk.eu">www.nvvk.eu</a>	De website van de Nederlandse vereniging

voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) geeft informatie over minnelijke schuldhulpverlening. Voor leden is er een besloten gedeelte met modellen, handreikingen en instrumenten.

[www.stimulansz.nl](http://www.stimulansz.nl)

Stimulansz is een onafhankelijke stichting die gemeenten ondersteunt bij beleid en uitvoering van onder andere schuldhulpverlening.

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)

De website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) beschrijft in een dossier schuldhulpverlening de wet- en regelgeving, standpunten van de VNG en praktijkvoorbeelden.

[www.zelfjeschuldenregelen.nl](http://www.zelfjeschuldenregelen.nl)

Deze website biedt hulp bij het zelf oplossen van schulden. Het biedt tegelijkertijd voor de leek een heldere beschrijving van schuldhulpverlening.

# Voetnoten

1. P. Vroonhof e.a. (2009) Monitor betalingsachterstanden, meting 2009, Panteia Den Haag, p. 5. Volgens dit onderzoek zijn er in het totaal 1.767.000 huishoudens met een betalingsachterstand. Afgezet tegen de 7,1 miljoen huishoudens die Nederland volgens het CBS telt, betekent dit dat bijna een kwart van de huishoudens een schuld of betalingsachterstand heeft. In dit onderzoek is gemeten of mensen rood staan, een achterstallige rekening, een krediet of lening (exclusief hypotheek), een afbetalingsregeling, een creditcardschuld hebben.
2. P. Vroonhof e.a. (2009) Huishoudens in de rode cijfers, Panteia Den Haag, p. 10.
3. Er zijn geen gegevens over de ontwikkeling van het aantal aanvragen bij alle gemeenten. Wel is er inzicht in het aantal aanvragen bij NVVK-leden. Aangezien het merendeel van de schuldenaren die bij een gemeente om hulp vraagt in behandeling komen bij een NVVK-lid, wordt ervanuit gegaan dat de ontwikkeling bij NVVK-leden representatief is voor heel Nederland. NVVK (2010) Jaarverslag 2009, Den Haag, p.16.
4. In februari 2010 heeft de staatssecretaris het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhelpverlening bij de Tweede Kamer ingediend. De behandeling stond gepland voorafgaand het zomerreces, maar is opgeschoven. Naar verwachting behandelt de Tweede Kamer het wetsvoorstel najaar van 2010. Vervolgens moet de Eerste Kamer het wetsvoorstel goedkeuren. Het ligt in de rede dat de wet begin 2011 in werking treedt, maar op dit punt van de parlementaire behandeling is dat nog niet met zekerheid te zeggen.
5. De Greef, M.H.G. (1992), Het oplossen van problematische schulden; een analyse van de invloed van hulpverlening, interorganisatorische samenwerking en huishoudkenmerken op de effectiviteit van schuldregelingen Groningen. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
6. Het wetsvoorstel is te vinden op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl) Kamerstukken II 2009/2010 32 291 nr.3.

7. Een verdienstelijke poging om de kosten en besparingen van integrale schuldhulpverlening in kaart te brengen is uitgevoerd door de Maatschappelijke Dienstverlening Oldambt, de Stadsbank Noordoost Nederland en Stichting Welzijn Delfzijl in het rapport 'Maatschappelijk rendement integrale schuldhulpverlening' (2007).
8. N. Jungmann e.a.(2008) Schulden? De Gemeente helpt!, Hiemstra & De Vries, Utrecht.
9. P. Vroonhof e.a. (2009) Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, Den Haag, p. 10.
10. P. Vroonhof e.a. (2009) Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, Den Haag, p. 49.
11. Let op: de 'aanmelding' kan ook schriftelijk plaatsvinden.
12. De normen voor de wachttijd tussen aanmelding en intake (4 weken) danwel crisisinterventie (3 werkdagen) zijn opgenomen in het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening.
13. De Wet Dwangsom is pas van toepassing nadat de wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking is getreden.
14. Lees meer over aanbesteding in het rapport Schuldhulpverlening aanbesteden? Onder bepaalde voorwaarden! Hiemstra & De Vries, Utrecht, november 2007.
15. Bij het ter perse gaan van deze Toekomstverkenning is de wet nog niet aangenomen. In deze bijlage wordt het wetsvoorstel beschreven.





