

12.0017100

**Beleidsplan integrale schuldhulpverlening
gemeente Losser 2012-2015**

Gemeente Losser
Werk Inkomen en Zorg
november 2012

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	3
Hoofdstuk 2	Visie en uitgangspunten	4
§ 2.1	De Losserse visie op schuldhulpverlening	4
§ 2.2	Uitgangspunten van beleid	5
2.2.1	<i>Schuldhulpverlening blijft breed toegankelijk: wachttijden blijven binnen wettelijke termijnen</i>	5
2.2.2	<i>De schuldenaar is probleemeigenaar</i>	6
2.2.3	<i>Schuldhulpverlening is eenmalig</i>	6
2.2.4	<i>Schuldhulpverlening is tijdelijk</i>	7
2.2.5	<i>Het schuldenpakket, de motivatie en vaardigheden bepalen het maximaal haalbare resultaat</i>	8
2.2.6	<i>Een integrale aanpak van schuldhulpverlening zorgt voor duurzame (financiële) zelfredzaamheid</i>	10
2.2.7	<i>Aandacht voor preventie, vroegsignalering en nazorg voorkomt het ontstaan van (nieuwe) schulden</i>	10
Hoofdstuk 3	Uitvoering integrale schuldhulpverlening Losser	11
§ 3.1	Het model van integrale schuldhulpverlening in Losser	11
§ 3.2	De spelers binnen integrale schuldhulpverlening en hun rollen	12
3.2.1	<i>De gemeente: regierol</i>	12
3.2.2	<i>De Stadsbank: casemanagement + financieel-technische dienstverlening</i>	12
3.2.3	<i>De maatschappelijke partners: achterliggende problemen oplossen</i>	15
§ 3.3	Preventie, vroegsignalering en nazorg	16
Hoofdstuk 4	Doelstellingen, gewenste resultaten en kwaliteit	18
§ 4.1	Doelstellingen	18
§ 4.2	Gewenste resultaten	18
§ 4.3	Kwaliteit	19
Hoofdstuk 5	Financiën	20
§ 5.1	Kosten en dekking	20
§ 5.2.	Baten	20

Hoofdstuk 1: Inleiding

Vanwege de zorg voor haar inwoners, biedt de gemeente Losser, al geruime tijd hulp aan inwonende burgers met schulden. Hiervoor bestond voor de gemeente eigenlijk géén wettelijke verplichting, maar in het kader van het armoedebeleid werd deze hulp wel verleend. Hiermee werden verdere (financiële) problemen voor zowel burger als maatschappij voorkomen.

Deze schuldhulpverlening wordt voor Losserse inwoners uitgevoerd door de Stadsbank Oost Nederland binnen een gemeenschappelijke regeling. Bij deze gemeenschappelijke regeling zijn 22 Twentse en Achterhoekse gemeenten aangesloten. Hiervoor is gekozen vanwege de verwachting dat de Stadsbank de schuldhulpverlening efficiënter kon uitvoeren dan iedere individuele gemeente voor zich.

Zoals vermeld, bestond er voor de gemeente op het terrein van schuldhulpverlening nooit een wettelijke verplichting. Met ingang van 1 juli 2012 is echter de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) van kracht geworden. Hierdoor is de gemeente nu wettelijk verantwoordelijk geworden voor integrale schuldhulpverlening en moet zij in een beleidsplan aangeven hoe invulling wordt gegeven aan integrale schuldhulpverlening.

Dit betekent dat er bij schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van financiële problemen van een klant, maar dat er ook wordt gekeken naar de eventuele oorzaken of omstandigheden die hebben bijgedragen aan het ontstaan van de schulden. Om de financiële problemen structureel op te lossen is het vaak essentieel om deze oorzaken of omstandigheden weg te nemen.

Het Rijk verwacht dat hierdoor de kwaliteit en de effectiviteit van de schuldhulpverlening verbetert.

Eisen beleidsplan

De gemeente(raad) dient voor ten hoogste vier jaren een beleidsplan vast te stellen. Preventie is een onderdeel waaraan in ieder geval aandacht moet worden besteed. Daarnaast moet schuldhulpverlening breed toegankelijk zijn en mogen er geen groepen mensen op voorhand worden uitgesloten. Ook moet zijn vastgelegd welke resultaten de gemeente wenst te behalen en welke maatregelen de gemeente neemt om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te borgen. Gemeenten moeten aangeven welke maximale wachttijd voor schuldhulpverlening zij nastreven. Ook moet in het plan staan beschreven hoe er wordt omgegaan met schuldhulpverlening aan gezinnen met minderjarige kinderen.

Schuldhulpverlening binnen Algemene wet bestuursrecht

Door schuldhulpverlening te gieten in een wet, verschuift de schuldhulpverlening van het privaatrechtelijke naar het publiekrechtelijke domein. Er ontstaat op grond van de wet van rechtswege nog geen recht op schuldhulpverlening, maar pas nadat het college van B&W een beslissing heeft genomen over wel of geen aanbod schuldhulpverlening. Een beslissing van het college van B&W tot het doen van een aanbod of tot een weigering van schuldhulpverlening is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is.

Het college dient de voorwaarden hiervoor in beleidsregels vast te leggen. Deze beleidsregels schuldhulpverlening 2012 zullen afzonderlijk van dit beleidsplan worden vastgesteld.

Opbouw beleidsplan

Het tweede hoofdstuk van dit beleidsplan beschrijft de visie en uitgangspunten van de gemeente Losser. In hoofdstuk 3 wordt het model van integrale schuldhulpverlening behandeld waarbij de rollen van de verschillende spelers wordt uitgelegd. Het vierde hoofdstuk werkt de doelstellingen, kwaliteitseisen en de gewenste resultaten uit. Hoofdstuk 5 sluit af met een beschrijving van de benodigde financiën (kosten en baten).

Hoofdstuk 2: Visie en uitgangspunten

§ 2.1 De Losserse visie op schuldhulpverlening

De Losserse visie op schuldhulpverlening luidt als volgt:

De burger is zelf primair verantwoordelijk voor het voorkomen en het oplossen van zijn of haar schulden. Daar waar mensen hun schulden zelf of samen met hun omgeving niet kunnen oplossen, heeft de gemeente Losser samen met haar ketenpartners een rol. De gemeente Losser wil dan met een effectieve en efficiënte inzet van schuldhulpverlening helpen om het voor de klant maximaal haalbare aan financiële zelfredzaamheid te bereiken waardoor schulden als eventuele belemmering om deel te nemen aan de samenleving worden weggenomen danwel beheersbaar worden gemaakt. Met deze inzet op zelfredzaamheid, kan de gemeente tevens de maatschappelijke kosten van schulden voor de samenleving beperken.

Deze visie op schuldhulpverlening past in een bredere visie waarin eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en participatie centraal staan. Schulden kunnen namelijk een belangrijke belemmering zijn om deel te nemen aan de samenleving. De gemeente wil met verschillende instrumenten een bijdrage leveren om deze belemmering weg te nemen voor die burgers die hiertoe zelf of met steun van hun sociale omgeving niet in staat zijn. Schuldhulpverlening is één van deze instrumenten die kan bijdragen aan een situatie waarin de financiële positie van de klant geen beletsel meer vormt om mee te doen in de samenleving.

Het is van belang om hier te benadrukken dat schuldhulpverlening dus niet het doel op zich is, maar een middel is om de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van onze inwoners te bevorderen. Mee kunnen doen en daardoor mee kunnen tellen zijn dus onze belangrijkste doelstellingen en niet alleen meer het realiseren van een compleet schuldenvrije eindsituatie voor de klant. Wanneer een schuld nog wel bestaat, maar deze voor de cliënt beheersbaar is, is meedoen aan de maatschappij ook mogelijk.

In de praktijk betekent dit dus wellicht minder gestarte en afgeronde schuldhulptrajecten, maar meer situaties die eindigen met een financieel stabiele situatie die maatschappelijke deelname niet belemmert. Met andere woorden is dit dus een verschuiving van het volledig oplossen van problemen naar het hanteerbaar maken van problemen.

De term 'hulp' uit het begrip schuldhulpverlening slaat dus niet op de vanzelfsprekende hulp die de gemeente en ketenpartners iedereen biedt, maar op de benodigde hulp voor Lossersnaren die niet zelf of met behulp van hun sociale omgeving in staat zijn om schulden hanteerbaar te maken en daardoor kunnen participeren in de samenleving. Evenmin slaat hulp hier op een eindsituatie dat met hulp de schuldensituatie volledig is opgelost. De hulp is namelijk primair gericht op het weer zelfredzaam kunnen maken van de klant.

Het in de visie genoemde maatwerk (maximaal haalbare financiële zelfredzaamheid) is noodzakelijk vanwege de beperkte middelen waarmee we de groter wordende doelgroep moeten bedienen. Dit wil zeggen dat we als gemeente kritisch moeten kijken hoe we (gegeven het beperkte budget) onze klanten toch het meest effectief en efficiënt kunnen bedienen. Door de specifieke situatie van de klant als vertrekpunt te nemen (maatwerk), wil de gemeente Losser de juiste en benodigde ondersteuning bieden die in dat specifieke geval nodig is.

Uit de visie blijkt ook dat het beperken van maatschappelijke kosten een belangrijke doelstelling van ons is. Mensen met schulden zijn niet altijd in staat om op zoek te gaan naar werk of schulden kunnen uiteindelijk leiden tot huisuitzetting. Meer algemeen vergt een schuldenlast veel tijd en energie van de schuldenaar en heeft deze last gevolgen voor de persoon zelf, zijn / haar gezin en meer algemeen de samenleving.

§ 2.2 Uitgangspunten van beleid

Op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening wordt schuldhulpverlening gedefinieerd als *'het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg'*.

Concreet betekent dit hulp aan burgers met problematische schulden. Wij spreken van problematische schulden, wanneer iemand in een schuldsituatie zit, waar hij niet meer zelfstandig uit kan komen. Dan is schuldhulpverlening mogelijk, gericht op oplossen danwel beheersbaar maken van de schuld.

Bij de uitvoering van de schuldhulpverlening hanteren wij de volgende uitgangspunten:

- *De schuldhulpverlening blijft breed toegankelijk; wachttijden blijven binnen wettelijke termijn;*
- *De schuldenaar is probleemeigenaar;*
- *Schuldhulpverlening is eenmalig;*
- *Schuldhulpverlening is tijdelijk;*
- *Het schuldenpakket, de motivatie en vaardigheden van de schuldenaar bepalen het maximaal haalbare resultaat;*
- *Een integrale aanpak van schuldhulpverlening voor duurzame financiële zelfredzaamheid;;*
- *Aandacht voor preventie, vroegsignalering en nazorg ter voorkoming van(nieuwe) schulden.*

2.2.1 De schuldhulpverlening blijft breed toegankelijk; wachttijden blijven binnen wettelijke termijn

Schuldhulpverlening blijft, net zoals nu, in beginsel toegankelijk voor alle burgers van de gemeente Losser, van 18 jaar of ouder. Omdat schuldhulpverlening zorgt dat inwoners worden voorzien in de primaire levensbehoeften (als wonen, gas, water en licht) en hierdoor hogere maatschappelijke kosten worden voorkomen, heeft de gemeente belang bij schuldhulpverlening.

Wachttijd binnen wettelijke termijn

Belangrijk voor een goede kwaliteit van de schuldhulpverlening zijn de wacht- en doorlooptijden. Zo belangrijk, dat daar specifieke bepalingen over zijn opgenomen in de wet. Wachttijd is de tijd die verstrijkt vanaf het moment dat de schuldenaar zich meldt voor hulp tot het intakegesprek. Voor de wachttijd geldt dat deze niet langer mag zijn dan 4 weken. In *crisissituaties* mag deze niet langer zijn dan 3 werkdagen. Er is sprake van een crisissituatie wanneer gedwongen woningontruiming, afsluiting van water, gas of elektriciteit of ontbinding van de zorgverzekering dreigt. In die situatie is overigens niet het streven om een volledig intakegesprek met de klant te voeren, maar uitsluitend de dreigende situatie aan te pakken.

Gezinnen met kinderen

Wij hanteren het uitgangspunt dat iedereen die zich meldt, binnen de toepasselijke termijnen in behandeling wordt genomen en we zorgen voor een passend aanbod.

Mocht er op enig moment toch een wachtlijst ontstaan, dan wordt in geval van een crisissituatie voorrang verleend aan gezinnen met kinderen. Dit vanwege de bepaling in de wet gemeentelijke schuldhulpverlening dat er bijzondere aandacht dient te zijn voor gezinnen met inwonende kinderen. Wanneer kinderen opgroeien in een problematische schuldsituatie kan dit een risicofactor zijn.

Ondernemers

Gemeentelijke schuldhulpverlening is niet toegankelijk voor natuurlijke personen met een onderneming (zelfstandigen). Toch bieden we ook deze doelgroep schuldhulpverlening. Ondernemers kunnen voor schuldhulpverlening namelijk een beroep doen op het Regionale Organisatie Zelfstandigen (ROZ). Zolang zij een onderneming voeren kunnen zij een beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Ex-ondernemers, die niet meer staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, kunnen wel een beroep doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening.

Uitsluitingsgronden

Ondanks ons uitgangspunt dat schuldhulpverlening in principe voor iedereen toegankelijk moet zijn, bepaalt de wet dat de gemeente een inwoner kan uitsluiten van schuldhulpverlening wanneer deze:

- al eerder gebruik maakte van schuldhulpverlening (recidivebeleid);

- is veroordeeld voor fraude met overheidsdienstverlening of daarvoor een bestuurlijke sanctie opgelegd heeft gekregen;

In paragraaf 2.2.3 wordt hierop verder ingegaan.

2.2.2 De schuldenaar is probleemeigenaar

De burger is zelf primair verantwoordelijk voor zijn of haar schulden. Vooral ook omdat de mensen ook zelf een verantwoordelijkheid hebben om het uitgavenpatroon aan te passen, aan een (tijdelijke) periode van minder inkomen. De burger moet zelf verantwoordelijkheid nemen voor zijn eigen leven, in dit geval meer specifiek: zijn financiën. Hij weet zelf het beste hoe zijn huishouding en administratie is of kan zijn. Hoe iemand zijn geld wenst uit te geven is eigen keuze, zolang hij ook verantwoording neemt voor die keuzes. Niet iedereen neemt deze verantwoordelijkheid (niet-willer) en niet iedereen kan deze verantwoordelijkheid nemen (niet-kunner). In alle gevallen staat de gemeente wanneer iemand een beroep doet op schuldhulpverlening voor de uitdaging om passende hulp te bieden of door te verwijzen.

Van de klant mag worden verwacht dat hij verantwoordelijkheid neemt. Dit betekent dat afspraken worden nagekomen, informatie op tijd wordt aangeleverd, dat tijdens het traject geen nieuwe schulden worden gemaakt en dat inzet wordt getoond. Bij het oplossen van de schulden gaat de gemeente uit van eigen verantwoordelijkheid, kracht en creativiteit van de inwoner zelf. Waar mogelijk dient de inwoner het eigen sociale netwerk te betrekken in de zoektocht naar een oplossing. Met andere woorden, de klant doet zelf wat hij kan. Vanwege de eigen verantwoordelijkheid die de klant heeft ten aanzien van zijn schulden én voor het oplossen ervan, betaalt de klant vanaf 1 januari 2012 ook gedeeltelijk mee aan de kosten voor zijn budgetbeheerrekening. Hiervoor zijn op 1 november 2011 door het college nadere regels vastgesteld die in de uitvoeringspraktijk worden gehanteerd. Werkt betrokkene niet mee actief mee aan het schuldhulpverleningstraject, dan loopt hij het risico dat hij niet toegelaten wordt tot de schuldhulpverlening of dat het ingezette traject beëindigd wordt.

In verband met de consequenties voor toekomstige schuldhulpverlening (vanwege toepassing recidivebeleid) is het wel van belang te weten of wij te maken hebben met een niet-willer of een niet-kunner.

Niet-willer:

De niet-willer kan omschreven worden als iemand die wel beschikt over de juiste vaardigheden (zelfredzaam) maar niet gemotiveerd is uit onwil om zelf een bijdrage te leveren aan het oplossen van zijn schuldenproblematiek. In deze gevallen zullen wij, vanwege ons beleidsuitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid bij de schuldenaar, geen hulp verlenen, ook niet in een crisissituatie. In de periode voor de crisissituatie heeft de klant veelal genoeg mogelijkheden gehad om hulp voor zijn probleem te zoeken, maar is het desondanks toch tot afsluiting van energie of een aankondiging tot huisuitzetting gekomen.

Niet-kunner:

De niet-kunner is de persoon die niet beschikt over de juiste vaardigheden om zonder hulp uit de financiële problemen te komen en te blijven. Een niet-kunner kan op het eerste gezicht ook aangemerkt worden als een niet-willer wanneer hij niet meewerkt aan het traject en bijvoorbeeld afspraken niet nakomt.

Bij de keuze of de gemeente een aanbod schuldhulpverlening doet of een gestart schuldhulpverleningstraject vanwege verwijtbaar gedrag van de klant beëindigt, is het daarom van belang de reden te weten waarom iemand niet (meer) meewerkt. Is dit vanwege onvermogen (verstandelijke beperking) of vanwege andere problematiek (als bijv. verslaving)? Opent iemand vanwege zijn verstandelijke beperking zijn post niet meer of komt dit door zijn verslaving? Of weigert iemand simpelweg uit onwil zijn medewerking.

Uit het niet meewerken aan een traject is daarom niet direct af te leiden of we te maken hebben met een niet-willer of een niet-kunner.

2.2.3 Schuldhulpverlening is eenmalig

Wij hanteren het uitgangspunt dat schuldhulpverlening in principe eenmalig is, aangezien de hoop en verwachting is dat een klant niet snel opnieuw in de financiële problemen komt. Daarnaast mogen wij

er van uit gaan dat een klant gemotiveerd is om zijn schulden op te lossen en daarvoor de noodzakelijke medewerking verleent. Om die reden biedt de gemeente Losser een inwoner in principe ook één kans om de schuldsituatie op te lossen of beheersbaar te maken. De gemeente neemt eenmaal de kosten voor een traject schuldhulpverlening voor haar rekening.

Recidivebeleid t.a.v. hernieuwde aanvraag

In sommige gevallen kloppen mensen echter toch opnieuw aan voor hulp voor hun schulden. Op basis van het B&W-besluit van 1 november 2011 hanteren wij sinds 1 januari 2012 recidivebeleid. In dat beleid staat aangegeven wanneer iemand na een eerder schuldhulpverleningstraject weer toegelaten wordt tot schuldhulpverlening. Komt iemand eerder terug dan kan de toegang geweigerd worden. Hoe lang de periode is dat iemand de toegang ontzegd wordt, is afhankelijk van het eerder doorlopen traject. Is het schuldhulpverlenings-traject door verwijtbaar toedoen van de klant beëindigd of heeft de klant ondanks een eerder geslaagd schuldhulpverleningstraject helaas weer nieuwe schulden opgebouwd.

Alleen als de klant (of betrokken ketenpartner) gemotiveerd kan aantonen dat de situatie is veranderd, wordt een heraanmelding binnen deze periode opnieuw in overweging genomen. De consequentie van dit recidivebeleid in specifieke gevallen is dat de gemeente een dreigende huisuitzetting niet voorkomt of wil voorkomen.

Wanneer een uitsluitingsgrond feitelijk van toepassing is, kan de gemeente deze vanwege het maatwerkprincipe in bijzondere gevallen buiten toepassing verklaren, bijvoorbeeld in het geval van een crisis-situatie voor een gemotiveerde klant of wanneer vastgesteld is dat de klant een niet-kunner is. Als door de inzet van integrale schuldhulpverlening een duidelijk perspectief bestaat op een structurele oplossing van de financiële problemen en de oorzaken daarvan, kan iemand toch toegelaten worden tot de schuldhulpverlening. Wanneer dit perspectief er niet is en de klant houdt zich ook niet aan de gemaakte afspraken kan dit leiden tot niet in behandeling nemen van de aanvraag en dus tot daadwerkelijke huisuitzetting.

Het in de uitvoering gehanteerde recidivebeleid wordt ook nog weer opgenomen in de beleidsregels schuldhulpverlening 2012 Losser. De recidive termijnen gelden overigens niet voor het enkel geven van informatie, advies en/of een doorverwijzing.

Indien een klant gebruik maakt van budgetbeheer en na afloop vervolgens sprake zou zijn van recidive, dan worden ook voor het product Budgetbeheer ook de beleidsregels rondom recidive toegepast.

Fraude

In de wet gemeentelijke schuldhulpverlening is opgenomen dat de gemeente een aanbod van schuldhulpverlening kan weigeren aan een persoon die fraude heeft gepleegd waarmee een bestuursorgaan financieel benadeeld is, en de persoon hiervoor strafrechtelijk is veroordeeld of hiervoor een bestuurlijke sanctie opgelegd heeft gekregen. Wij willen fraudeurs niet bij voorbaat uitsluiten aangezien ons uitgangspunt is dat de schuldhulpverlening voor iedere inwoner vanaf 18 jaar toegankelijk moet zijn. Vanuit onze maatwerkgedachte (zie 2.2.5) kan het fraude-aspect echter wel meewegen bij ons aanbod schuldhulpverlening. Het aanbod wordt namelijk afgestemd op het soort schulden, de motivatie en de vaardigheden van de cliënt. Wij kunnen bijvoorbeeld besluiten om ter ondersteuning tijdelijk budgetbeheer in te zetten, zodat de primaire vaste lasten in ieder geval geborgd zijn.

2.2.4 Schuldhulpverlening is tijdelijk

We streven er naar dat een klant ooit weer zelfstandig verder kan en de schuldhulpverlening is daarom tijdelijk, bijv. wat betreft de duur van budgetbeheer. In het verleden was de primaire doelstelling om iedereen een schuldenvrije toekomst te bieden. In de praktijk leidde dit tot situaties dat een deel van de klanten langdurig gebruik maakt van het product budgetbeheer. Dit geldt met name voor de klanten waarvoor een schuldenregeling te hoog gegrepen is en langdurige stabilisatie het enige alternatief is. Deze ongelimiteerde ondersteuning in de vorm van veelal budgetbeheer past niet in onze visie van eigen verantwoordelijkheid en schuldhulpverlening als opmaat naar zelfredzaamheid. De klant wordt namelijk niet gestimuleerd om na enige tijd zelf zijn financiële zaakjes weer te gaan regelen. Indien de zelfredzaamheid van de klant daarom onvoldoende is voor het budgetbeheer, dan kiest de gemeente

voor doorverwijzing naar beschermingsbewind. Dit is een voorziening onder toezicht van de rechter waarbij een bewindvoerder de financiële huishouding van een persoon langdurig beheert. In dat geval is er ook sprake van (financiële) zelfredzaamheid (weliswaar met hulp).

In de gevallen waarbij budgetbeheer wél uitzicht biedt op zelfredzaamheid, levert de gemeente dit product voor de duur van maximaal drie jaar, met een eventuele verlenging van een jaar. Deze periode is gekoppeld aan de duur dat de klant bezig is met het aflossen indien er een schuldregeling gestart is. De hulpverlening is er tijdens deze drie jaar dan op gericht dat de klant na afloop van deze periode weer zelfredzaam is.

2.2.5 Het schuldenpakket, de motivatie en vaardigheden bepalen het maximaal haalbare resultaat

Om van een efficiënte en effectieve schuldhulpverlening te kunnen spreken, wordt afgestapt van de gedachte dat door de schuldhulpverlening iedereen schuldenvrij moet worden. Dit is door de grote toeloop financieel niet mogelijk. Daarom is schuldhulpverlening maatwerk. Belangrijk uitgangspunt van het nieuwe beleid is dat de kenmerken van de schuld én de kenmerken van de klant tezamen bepalen welk product wordt aangeboden. Op dit moment gaat nog relatief veel aandacht uit naar de aard van het schuldenpakket, terwijl de hulpverlening juist ook zou moeten worden afgestemd op de motivatie en vaardigheden.

Maatwerk zorgt voor meer effectiviteit en efficiency binnen de schuldhulpverlening, wanneer met de minimale inspanning een voor de schuldenaar maximaal resultaat wordt behaald.

Heel concreet betekent dit dat het van belang is dat zo snel mogelijk inzicht bestaat over:

- de aard van het schuldenpakket (type schuld) en
- de motivatie en de vaardigheden van de schuldenaar (type schuldenaar).

Bij de kenmerken van het type schuld gaat het om de vraag of een schuld wel of niet regelbaar is. Van een regelbare schuld is sprake als deze schuld in aanmerking komt voor een schuldenregeling (het minnelijke traject). Dit geldt niet voor elke schuld. Voorbeelden zijn schulden van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en schulden waarbij het door juridische procedures jaren kan duren voordat duidelijk is hoe hoog de vordering is.

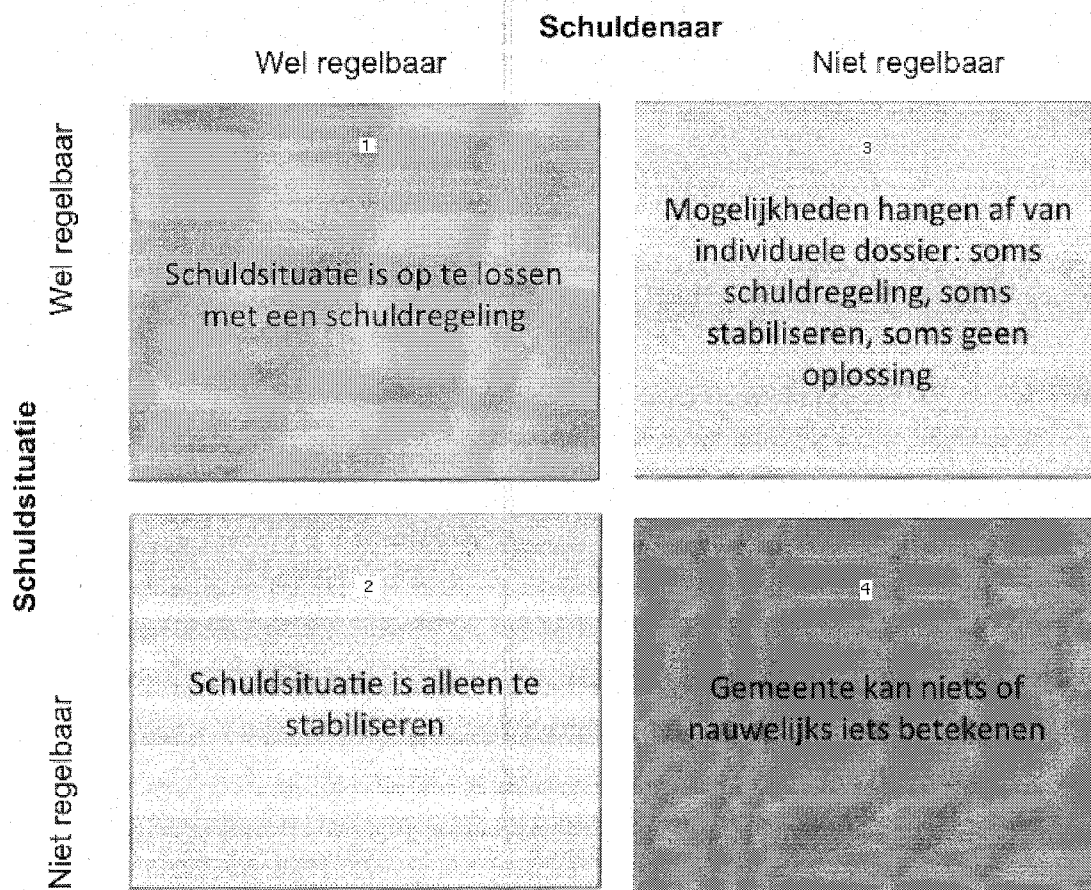
Bij de kenmerken van het type schuldenaar gaat het om de vraag of deze persoon 'regelbaar' is. De regelbare schuldenaar houdt zich (met hulp) aan afspraken, is gemotiveerd, is bereid om zelf (meer) inkomen te verwerven, etc. Onder een onregelbare schuldenaar wordt verstaan: iemand die niet in staat is een schuldhulpverleningstraject te volgen door onvermogen, onwil of andere problematiek.

De gedachte achter deze onderverdeling in type schuld en type schuldenaar is dat het aanbod van de gemeente bepaald wordt door de combinatie van deze twee kenmerken. De mogelijke combinaties zijn te verduidelijken in de vorm van een kwadrant (*figuur 1*). Wat de gemeente in een individueel dossier kan betekenen, hangt af van het 'kwadrant' waarbinnen dit dossier valt. Dit kwadrant is onderverdeeld op basis van het type schuld (Y-as) en het type schuldenaar (X-as). Dit model is door de gemeente Tilburg ontwikkeld en geïntroduceerd. Het biedt zicht op het maximaal haalbare aanbod dat de gemeente aan de schuldenaar kan bieden. Anders gezegd, de hulpverlening wordt meer afgestemd op de situatie van de klant. Het schuldenpakket, de motivatie en de vaardigheden van de schuldenaar bepalen de grenzen van die dienstverlening. Dit betekent ook dat een schuldenvrije toekomst niet voor iedereen haalbaar is en dat in sommige gevallen een burger helemaal niet geholpen wordt of kan worden.

Deze werkwijze met kwadranten betekent dat elke klant individueel beoordeeld wordt en ingedeeld wordt in één van de vier kwadranten. Dit geldt zowel voor de jongere, oudere, verslaafde, verstandelijk beperkte alsmede voor het gezin met minderjarige kinderen. Maatwerk staat bij elk van hen voorop om zo het best mogelijke en hoogst haalbare resultaat voor elk individu te bereiken.

Binnen de kwadranten kan het maximaal haalbare resultaat verschillen, afhankelijk van de situatie van de klant. Zo zorgt beschermingsbewind bij een klant met een licht verstandelijke handicap voor een duurzame schuldenvrije toekomst, en is bij een klant met een gokverslaving stabilisatie van de schuldsituatie voorlopig het maximaal haalbare resultaat. Deze klant zal voor een duurzame schuldenvrije toekomst eerst behandeld moeten worden voor zijn gokverslaving. Hoewel beide personen als onregelbare schuldenaar worden gezien (kwadrant 3) is het maximaal haalbare resultaat verschillend.

Eenzijds is het hierdoor direct helder voor de klant wat het hoogst haalbare is, en voorkomen we dat de klant in een later stadium van het traject alsnog gedesillusioneerd uitvalt. Anderzijds willen we hiermee bereiken dat we de beschikbare middelen goed inzetten.



figuur 1. Matrix Schuldenaar – schuldsituatie (Tilburgs model)

Kwadrant 1 : regelbare schuldenaar met een regelbaar schuldenpakket

Kwadrant 2 : regelbare schuldenaar met een onregelbaar schuldenpakket

Kwadrant 3 : onregelbare schuldenaar met een regelbaar schuldenpakket

Kwadrant 4 : onregelbare schuldenaar met een onregelbaar schuldenpakket:

Bij figuur 1 moet worden opgemerkt dat het kwadrant de grenzen tussen de 4 situaties scherper neerzet dan ze in werkelijkheid zijn. De dossiers in de spreekkamer kennen juist vaak allerlei grijstinten. Het kwadrant moet dan gezien worden als een model om in de dagelijkse praktijk het maximaal haalbare in een dossier te kunnen afwegen. Hierbij is het dus van belang om te weten of we te maken hebben met een niet-willer of een niet-kunner.

Het is met het oog op het bepalen van het maximaal haalbare resultaat voor de klant belangrijk om te weten waarom iemand niet in staat is een schuldhulpverleningstraject te volgen of af te maken. De motivatie en vaardigheden van de klant bepalen immers het hoogst haalbare resultaat van de schuldhulpverlening. Motivatie is daarbij de cruciale factor. Een gebrek aan vaardigheden en leerbaarheid is namelijk te compenseren door de inzet van instrumenten als bewindvoering of ondersteuning vanuit het eigen netwerk. Een gebrek aan motivatie om het gedrag te vertonen dat nodig is om uit de problematische schulden te komen, kan niet gecompenseerd worden.

Een niet-willer kan hierdoor bijvoorbeeld in de situatie komen dat de gemeente niets meer voor betrokkene doet. De schuldenaar kan in zo'n geval ook een gezin met kinderen zijn, dat door een forse huurachterstand uit de woning dreigt te worden gezet. In het verleden bood de gemeente in zulke gevallen vanwege de aanwezigheid van kinderen financiële hulp om de uithuiszetting af te wenden.

Kinderen mochten niet de dupe worden van de moeilijke situatie van hun ouder(s). Ervaring uit de praktijk leert echter dat hierdoor het hebben van kinderen min of meer een vrijbrief was om schulden te mogen maken: uiteindelijk bood de gemeente immers toch wel financiële hulp. Die hulp van de gemeente staat haaks op het uiteindelijke doel van de schuldhulpverlening, namelijk de klant zelf weer verantwoordelijk te maken voor zijn schulden. Daarbij maakt het niet uit of een schuldenaar (jonge) kinderen heeft of niet. Juist het hebben van kinderen dient voor de schuldenaar de motivatie te zijn iets te willen doen aan zijn schuldenproblematiek. Daarom mag verwacht worden dat de schuldenaar in een vroeg stadium al hulp zoekt en niet pas in de week waarin de klant vanwege een huurachterstand ook daadwerkelijk uit zijn huis zal worden gezet.

In de praktijk is het niet altijd gemakkelijk om te bepalen of wij te maken hebben met een regelbare of een onregelbare schuldenaar. Landelijk wordt gewerkt aan een screeningsinstrument op basis waarvan de schuldenaar in klantprofielen is in te delen. Aan de hand van een door de klant zelf in te vullen vragenlijst, is iets te zeggen over de mate van zelfredzaamheid van de klant. Het klantprofiel geeft de professionele schuldhulpverlener een indicatie wat het maximaal haalbare resultaat voor de klant is. Wanneer het screeningsinstrument gereed is, zal worden beoordeeld of dit instrument toegevoegde waarde heeft voor de uitvoering.

2.2.6 Integrale aanpak schuldhulpverlening zorgt voor duurzame (financiële) zelfredzaamheid

Integrale schuldhulpverlening is het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn/haar financiële problemen, maar ook bij het vinden van een oplossing voor de eventuele oorzaken hiervan of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost.

Veel schuldenaren hebben naast een financieel probleem ook andere problemen. Op het moment van aanmelding voor schuldhulpverlening bestaat er vaak ook al contact met andere hulpverleners. Voor een duurzame oplossing van schulden moeten we ook andere aan deze schulden gerelateerde problemen willen aanpakken. Integrale schuldhulpverlening vraagt nauwe afstemming met partners in de keten van zorg, welzijn en werk. Participatie in deze keten is overigens niet exclusief voorbehouden aan professionele dienstverleners. Ook de inzet van vrijwilligers of het netwerk van de klant (familie, bekenden, vrijwilligers) zien wij als waardevol.

Doel is om de klant weer financieel zelfredzaam te maken. Iemand is ook financieel zelfredzaam als deze met enige vorm van ondersteuning door het eigen netwerk, vrijwilligers of bijv. via beschermingsbewind 'zelf' zijn financiële zaken beheert.

2.2.7 Aandacht voor preventie, vroegsignalering en nazorg voorkomt het ontstaan van (nieuwe) schulden

Bij schuldenproblematiek geldt dat voorkomen van, vroegtijdig signaleren (én ingrijpen) van schulden van groot belang zijn. De praktijk wijst namelijk uit dat naarmate de schuldenproblematiek groter is, de kans op een snelle oplossing afneemt.¹ Om die reden vormen inzet op preventie, vroegsignalering en interventie belangrijke elementen van ons beleid. De tijdige signalering en interventie (ook wel: vroegsignalering) zijn eveneens onderdelen van ons gemeentelijk beleid en zijn daarnaast ook taken die onze ketenpartners invullen.

Door preventie en vroegsignalering voorkomen wij financiële problemen bij de burger en crisissituaties als een dreigende huissuitzetting. Daardoor blijven de maatschappelijke kosten ook beperkt.

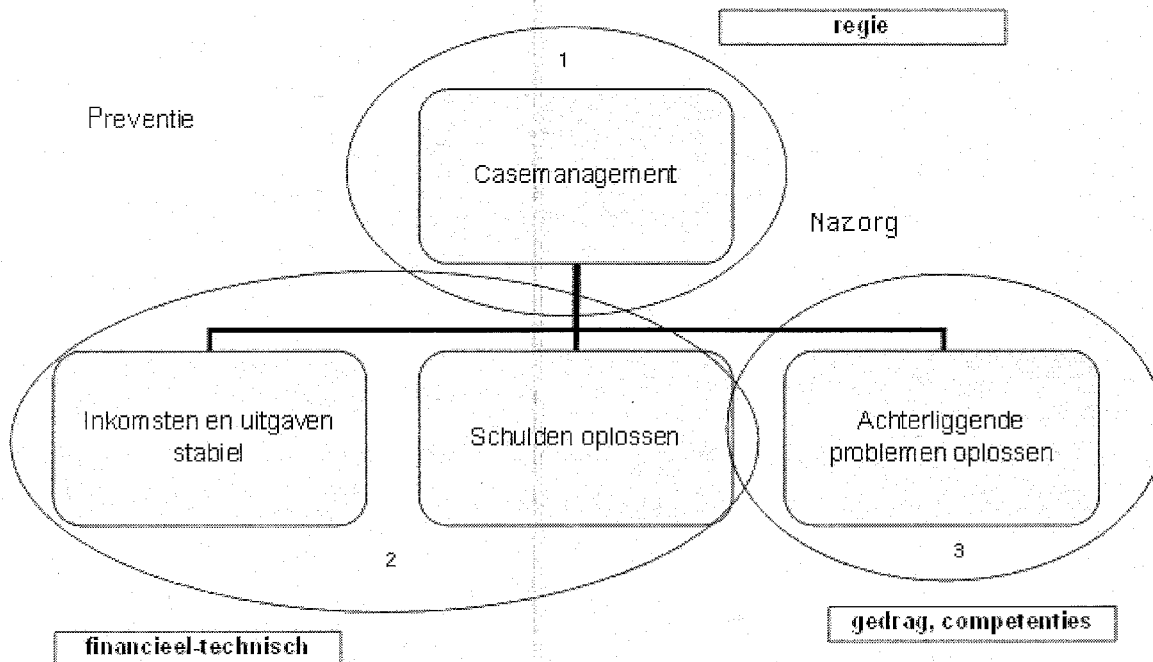
Verder is nazorg na een schuldhulpverleningstraject van belang om terugval en recidive te voorkomen.

¹ Zie onder meer N. Jungmann e.a. 'Schulden? De gemeente helpt', Hiemstra & De Vries, Utrecht, 2008.

Hoofdstuk 3: Uitvoering integrale schuldhulpverlening Losser

§ 3.1 Het model van integrale schuldhulpverlening in Losser

Het model van integrale schuldhulpverlening dat wij voor Losser voor ogen hebben ziet er volgens onderstaand schema uit. In het schema zijn alle onderdelen die bij dit proces van belang zijn opgenomen. In deze paragraaf wordt aan de hand van de verschillende spelers die zich op dit terrein bezighouden uitgelegd wat hun rol is.



Figuur 2: Model integrale schuldhulpverlening Losser

Het uitvoeringsproces van integrale schuldhulpverlening Losser is in bovenstaand figuur weergegeven. Hieronder staan de 6 verschillende onderdelen en tevens is aangegeven wiens taak dit is. De taken worden verder uitgelegd in paragraaf 3.2.

Onderdeel:	Door wie:	Uitleg:
• Regie	gemeente	3.2.1
• Casemanagement (cirkel 1)	Stadsbank	3.2.2
• Financieel-technische hulpverlening (cirkel 2)	Stadsbank	3.2.2
• Niet-financiële hulpverlening (cirkel 3)	maatschappelijke partners	3.2.3
• Preventie	alle ketenpartners	3.3
• Nazorg	alle ketenpartners	3.3

§ 3.2 De spelers binnen integrale schuldhulpverlening en de verschillende rollen hierbij

3.2.1 De gemeente: regierol voor het gehele proces van integrale schuldhulpverlening

De gemeente heeft de wettelijke verantwoordelijkheid gekregen voor de integrale schuldhulpverlening binnen de gemeente. Simpel gezegd houdt dit in dat de gemeente er voor zorgt dat integrale schuldhulpverlening wordt verleend en bepaalt hoe dit wordt uitgevoerd.

De gemeente heeft niet de intentie om alle taken hierin in eigen hand te nemen en dit weg te halen bij de instanties die op dit moment hierin een rol vervullen, als de Stadsbank of andere instanties. Daarom is voor een goede invulling van de regierol noodzakelijk om te weten wat er allemaal speelt op het terrein van de schuldhulpverlening in Losser.

De regierol van de gemeente wordt vormgegeven:

- op *bestuurlijk niveau*, door het maken van bestuurlijke afspraken met uitvoerende organisaties als bijv. Stadsbank of maatschappelijke partners;
- op *beleidsmatig niveau*, door afstemming van het te voeren beleid door de gemeente met uitvoerende organisaties en maatschappelijke partners en

Daarnaast moet het beleid van de gemeente gericht zijn op het wegnemen van oorzaken van schulden. Financiële problematiek is vaak het resultaat van een incompetentie van de schuldenaar of kent een oorzaak op een ander terrein, bijvoorbeeld werkloosheid, psychische problematiek, verslaving of anderszins.

Het wegnemen van een aantal van de hierboven genoemde onderliggende oorzaken is mede een taak van de gemeente. In het kader van de integrale schuldhulpverlening is afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen als werk en inkomen, participatie, zorg en volksgezondheid noodzakelijk. De gemeente heeft daarin als regisseur een leidende taak.

Ten behoeve van een goede regie heeft de gemeente ook de taak om de kwaliteit en het resultaat van de integrale schuldhulpverlening te borgen en te monitoren. Zie daarvoor hoofdstuk 4.

3.2.2 De Stadsbank: casemanagement + financieel-technische dienstverlening

De gemeente Losser heeft de uitvoering van de schuldhulpverlening al langere tijd in handen gelegd van de gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost Nederland (SON), waar 22 gemeenten in Oost Nederland bij zijn aangesloten.

Wanneer een inwoner zich bij de gemeente Losser meldt voor hulp bij zijn schuldenproblematiek, wordt hij dan ook doorverwezen naar de Stadsbank, vestiging Enschede. Cliënten kunnen zich ook rechtstreeks bij de Stadsbank melden zonder tussenkomst van het gemeentelijk Zorgloket. De Stadsbank verzorgt voor de gemeente de rol van schuldhulpverlener.

Hoewel het mogelijk is om de rol van daadwerkelijke schuldhulpverlener als gemeente weer zelf op ons te nemen en deze weg te halen bij de Stadsbank Oost Nederland, zien wij hiertoe op dit moment geen aanleiding aangezien wij tevreden zijn over de dienstverlening van de Stadsbank. Daarnaast zijn er nog een aantal redenen:

- door de regionale afspraak om de basisschuldhulpverlening uit te laten voeren binnen de gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost Nederland, is de schuldhulpverlening voor een kleine gemeente als Losser ook betaalbaar. De basisschuldhulpverlening weer zelf doen, zou betekenen dat Losser extra kosten voor haar rekening moet nemen omdat ze uit de gemeenschappelijke regeling treedt.
- de Stadsbank Oost Nederland is aangesloten bij de brancheorganisatie Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NNVK) en is ook ISO-gecertificeerd. Hierdoor zijn wij verzekerd van professionele hulp en is de kwaliteit én tijdigheid van de schuldhulpverlening gewaarborgd.
- de gemeente heeft op dit moment niet de mogelijkheid om de rol van schuldhulpverlener voor alle inwoners van Losser volledig zelf in te vullen. Hiervoor ontbreekt capaciteit en deskundigheid (als het gaat om het financieel technische deel van de schuldhulpverlening).

De Stadsbank verzorgt in het schuldhulpverleningsproces voor ons daarom onderstaande 2 taken (zie cirkel 1 en 2 in figuur 2 op pagina 11):

1. *Casemanagement inclusief eventueel doorverwijzen*
2. *Schulden stabiliseren en oplossen (financieel-technische dienstverlening).*

ad 1 Casemanagement en doorverwijzing

Casemanagement

Voor een goede dienstverlening is het van belang goed in kaart te brengen wat de problemen zijn. Hierbij is een belangrijke rol voor de casemanager/schuldhulpverlener van de Stadsbank die aan de klant wordt toegewezen.

Om de beoordeling te kunnen maken welke vorm van schuldhulpverlening ingezet moet worden, wordt in het gesprek tussen Stadsbank en klant gekeken naar de oorzaak van de financiële problemen, worden de wederzijdse verwachtingen uitgesproken en gekeken of maandelijkse inkomsten kunnen worden vergroot of uitgaven verkleind.

De medewerker van de Stadsbank beoordeelt wat gezien de situatie schuld-schuldenaar het voor de klant maximaal haalbare resultaat is. In het ene geval is een adviesgesprek afdoende om de klant op het goede spoor te brengen. Al dan niet met een gerichte verwijzing naar een ketenpartner. In andere gevallen is de keuze voor een schuldhulpverleningstraject geïndiceerd. De casemanager volgt in dat geval het totale schuldhulpverleningstraject, controleert of alle partijen zich aan de gemaakte afspraken houden en anticipeert op ontwikkelingen.

Wanneer er sprake is van doorverwijzing om achterliggende problemen op te lossen, bemoeit de medewerker van de Stadsbank zich niet inhoudelijk met de uitvoering van die trajecten. Alleen het beoogde resultaat, zoals opgenomen in het hulpverleningsplan, telt.

Doorverwijzing

Bij veel schuldenaren staat het hebben van schulden niet op zichzelf. Vaak zijn onderliggende oorzaken de oorzaak van verschuldiging. Te denken valt hierbij aan verkeerde keuzes in de besteding, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, analfabetisme, psychische en/of sociale problemen, relatiebreuk (echtscheiding), verslavingsproblematiek of combinaties hiervan.

De Stadsbank is een financiële dienstverlener. Dat wil zeggen dat zij de klant helpen met financiële vragen en problemen. Voor overige vraagstukken en problemen verwijst de Stadsbank daarom door naar andere gespecialiseerde instanties omdat eerst andere problematiek moet worden opgelost voordat de Stadsbank een schuldenregeling kan treffen. De casemanager van de Stadsbank is in staat om het achterliggende probleem bij de klant te onderkennen en door te verwijzen naar de instanties die de deskundigheid hebben om het probleem ook structureel op te lossen.

In het verleden bestond de dienstverlening van de Stadsbank uit méér dan alleen financiële dienstverlening en werd ook aandacht besteed aan de gedragscompetenties (budgetcoaching e.d.) en de achterliggende oorzaken van de schulden. De Stadsbank is zich echter bewust geworden dat de oorzaken van de schulden vaak buiten het bereik van de Stadsbank liggen en het oplossen van deze oorzaken ook niet tot de bevoegdheid van een bank horen. In die gevallen verwijst de Stadsbank door naar één of meerdere ketenpartners, als Maatschappelijk Werk, Juridisch Loket of thuisadministratie. Deze partners hebben de expertise en de kerntaak om eerst deze onderliggende problematiek op te pakken, voordat sprake kan zijn van echte schuldhulpverlening.

Casemanagement bij gemeente bekende cliënten

Inwoners die zich voor schuldhulpverlening melden bij de Stadsbank en al bij de gemeente cliënt zijn bijv. in het kader van een uitkering Wet werk en bijstand, zitten vaak al in een bepaald zorg of re-integratietraject. Wanneer de schuldsituatie een belemmering vormt voor dit zorg- of re-integratietraject en er spelen achterliggende problemen (zoals bijv. verslaving e.d.), dan moeten deze vaak ook eerst weggenomen worden in het kader van het zorg- of re-integratietraject. In dat geval vindt er al doorverwijzing naar ketenpartners plaats door de gemeentelijk consulent. De gemeentelijk consulent verzorgt dan in principe al het casemanagement met betrekking tot een individueel klant dossier en heeft de situatie van de klant al in beeld gebracht. Het zou dan dubbelop zijn wanneer de casemanager van de Stadsbank de situatie van deze klant ook nog eens in beeld moet brengen, alleen omdat er ook

sprake is van een problematische schuld. Het moet in die gevallen daarom mogelijk zijn om de gemeente de regie over het individuele dossier (het casemanagement) te laten verzorgen. Voor de financieel-technische dienstverlening (het daadwerkelijk stabiliseren en oplossen van schulden) wordt dan een beroep gedaan op de Stadsbank.

ad 2 Schulden stabiliseren en oplossen

Het schulden stabiliseren én oplossen behoort tot de specifieke financieel-technische dienstverlening van de Stadsbank.

Schulden stabiliseren

Wanneer een burger zich meldt voor schuldhulpverlening is het soms nodig om (tijdelijk) het stuur van de klant over te nemen. De schulden worden gestabiliseerd, zodat deze niet verder oplopen. De inkomsten en uitgaven worden weer op elkaar afgestemd. Financiële regelingen waar eventueel nog geen beroep op is gedaan als bijv. een zorg- en huurtoeslag worden aangevraagd.

Hierdoor wordt de betaling van de primaire vaste lasten van huur, electra, gas, water en zorgverzekering geborgd. Het veiligstellen van de primaire levensbehoeften is cruciaal om het integrale schuldhulpverleningstraject kans van slagen te bieden.

Voor de stabilisatie wordt vaak een Budgetbeheerrekening (BBR) gebruikt.

Schulden oplossen

Voor het oplossen van schulden wordt een schuldenregeling getroffen. Het soort schuldenregeling is afhankelijk van de hoogte van de schuld, het aantal schuldeisers en of de schuldeisers akkoord gaan met de voorgestelde regeling. Een schuldenregeling duurt meestal 3 jaar en kan maximaal 5 jaar duren. Elke maand betaalt de schuldenaar een deel van zijn schuld terug. De Stadsbank treedt op als bemiddelaar tussen de cliënt en de schuldeisers en probeert in overleg een regeling te treffen.

Wanneer één of meerdere schuldeisers niet mee willen werken aan een schuldenregeling, is een minnelijk traject niet mogelijk en is de rol van de Stadsbank ook veel geringer. In dat geval is de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) de enige uitweg om schulden opgelost te krijgen. Op basis van deze wet worden schuldeisers verplicht mee te werken aan een schuldenregeling. De rechtbank spreekt de WSNP uit en wijst een bewindvoerder toe, die er op moet toezien dat de klant de gemaakte afspraken nakomt. Na 3 jaar de WSNP te hebben doorlopen, is iemand schuldenvrij.

Het doorlopen van een schuldenregeling is niet makkelijk. De klant moet namelijk drie jaar rondkomen van een inkomen dat lager is dan een bijstandsuitkering, namelijk 90% zijnde de beslagvrije voet.

Als schuldeisers niet willen meewerken, kan de schuldhulpverlener onder bepaalde voorwaarden nog een speciale regeling treffen bij de rechter. Dit is een moratorium: een periode van uitstel of afkoeling van maximaal zes maanden. De rechter verbiedt de schuldeisers om tijdens deze periode water, gas en elektriciteit af te sluiten, de zorgverzekering stop te zetten of tot ontruiming van de woning over te gaan. In deze periode wordt gepoogd samen met de schuldeiser(s) alsnog een oplossing te vinden.

De mogelijkheid van het moratorium is vanaf 1 januari 2013 wettelijk mogelijk en is geschikt in het geval van crisissituaties.

De Stadsbank hanteert bij de uitvoering van bovengenoemde taken binnen het proces schuldhulpverlening de beleidsregels opgesteld door de gemeente Losser.

Mandaat aan Stadsbank

Doordat schuldhulpverlening in een wet is geregeld, is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit betekent dat er een formeel B&W besluit moet worden genomen over een aanvraag tot schuldhulpverlening. Een burger kan toegang worden verleend tot de schuldhulpverlening of de toegang kan worden geweigerd. En het besluit tot toegang kan ook worden ingetrokken. In beleidsregels zullen hiervoor criteria worden opgenomen.

Aangezien wij de uitvoering van de schuldhulpverlening laten uitvoeren door de Stadsbank Oost Nederland, willen wij de Stadsbank mandateren om namens de gemeente Losser een besluit te kunnen nemen en beschikkingen af te geven.

Tegen het genomen besluit is bezwaar en beroep mogelijk. Een eventueel bezwaarschrift zal niet door de Stadsbank worden behandeld, maar door onze eigen bezwaar- en beroepscommissie.

3.2.3 De maatschappelijke partners: achterliggende problemen oplossen

Een belangrijk onderdeel van integrale schuldhulpverlening is het oplossen van de achterliggende problemen die er mede de oorzaak van zijn dat betrokkene schulden heeft gemaakt. Deze achterliggende problemen hebben te maken met het gedrag en de competenties van de schuldenaar. Wanneer deze problemen niet opgelost worden heeft het niet veel zin een schuldenregeling te treffen. Het risico dat iemand na verloop van tijd opnieuw weer een groot bedrag aan schulden heeft gemaakt is dan erg groot.

Wanneer de casemanager van de Stadsbank oordeelt dat de klant eerst geholpen moet worden met zijn achterliggende problemen, vindt doorverwijzing plaats naar andere maatschappelijke partners als bijvoorbeeld het Algemeen Maatschappelijk Werk of Tactus. Doorverwijzing vindt plaats naar instanties die de expertise in huis hebben om de klant te helpen met bijv. zijn verslaving. Dit behoort ook tot de kerntaak van deze instantie. Hiermee wordt eerst de onderliggende problematiek opgepakt, voordat er sprake kan zijn van daadwerkelijke schuldhulpverlening.

Naast de professionele instellingen die hulp bieden aan inwoners van Losser zijn ook vrijwilligers zeer effectief bij de uitvoering van schuldhulpverlening. Waar een burger niet kan terugvallen op het eigen netwerk, kan ondersteuning door een vrijwilliger namelijk zeer waardevol zijn, om de zelfredzaamheid van de klant te vergroten. De vrijwilliger kan bijv. (tijdelijk) helpen met het ordenen van de administratie van de klant. Inwoners van Losser kunnen op dit moment al gebruik maken van het project Thuisadministratie van Humanitas.

Belangrijke voorwaarde voor een positieve gedragsbeïnvloeding van de schuldenaar is dat alle maatschappelijke partners en ook vrijwilligers die met hulpverlening rondom de klant zijn belast dezelfde boodschap richting klant geven. Voor het bevorderen van de zelfredzaamheid moet de hulpverlening zo min mogelijk zaken van de klant over gaan nemen of uit handen nemen. Hierdoor wordt de klant nadrukkelijker gewezen op zijn eigen verantwoordelijkheid voor zijn schuldenproblematiek. De klant zal zelf initiatieven moeten nemen en ook bereid zijn om zijn steentje bij te dragen aan het oplossen van zijn schulden. Daarbij mag hij niet achterover blijven leunen en het probleem neerleggen bij de gemeente of andere hulpverlenende instanties.

Wanneer de burger niet alleen door de Stadsbank of gemeente maar ook door de maatschappelijk hulpverlener op zijn eigen rol in het geheel wordt aangesproken, zal de burger eerder geneigd zijn mee te werken aan het oplossen van zijn schuldenprobleem.

De schuldeisers: maatschappelijk verantwoord ondernemen

Een maatschappelijke partner die ook een rol speelt bij het schuldhulpverleningsproces is de schuldeiser. Bij het opzetten van een schuldregeling is de medewerking van schuldeisers namelijk van essentieel belang. Schuldeisers zijn ook vaak maatschappelijke partners zoals woningbouwvereniging Domijn. Door woningbouwverenigingen aan te spreken op de maatschappelijke verantwoordelijkheid kan de gemeente hen motiveren om de samenwerking te intensiveren.

Door de Stadsbank wordt met een aantal grote schuldeisers contacten gelegd om te kijken of er afspraken kunnen komen waardoor het (slechte) betalingsgedrag van hun afnemers wordt verbeterd. De Stadsbank is bezig om een soort leveranciers-budgetbeheerrekening (BBR) te openen voor puur het afdragen van primaire vaste lasten. Het gaat dan om huur, electra, gas, water en zorgverzekering. Deze BBR is dan voor rekening van deze leveranciers. Hun voordeel is immers dat een slechte betaler voortaan een tijdige betaler is en de schuldeisers zelf geen hoge kosten kwijt zijn aan incasso-activiteiten.

Hierdoor zullen de gemeentelijke uitgaven voor schuldhulpverlening afnemen, omdat op dit moment de gemeente nog een groot deel van de uitvoeringskosten van de individuele BBR-rekeningen betaalt.

§ 3.3 Preventie, vroegsignalering en nazorg

De definitie van schuldpreventie luidt 'een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die er op gericht zijn dat mensen financieel weer vaardig worden en zich zo gaan gedragen dat zij hun financiën op orde houden'.

Daarbij kan o.a. worden gedacht aan het:

- voorlichting geven over inkomensondersteunende regelingen;
- geven van individueel financieel advies door de Stadsbank;
- aanbieden van een cursus budgetbegeleiding of
- (financiële) begeleiding door vluchtelingenwerk (St. Palet) van inburgeraars.

Bovenstaande zaken behoren nu ook al tot de activiteiten en voorzieningen die op het gebied van preventie plaatsvinden.

Vroegsignalering

Naast preventie is vroegsignalering bij het voorkomen van problematische schulden evenzo belangrijk. Vroegsignalering is het in een zo vroeg mogelijk stadium herkennen van het ontstaan van een problematische schuldsituatie en hier actie op ondernemen. Om verdere escalatie van schulden te voorkomen willen we de signaleringsfunctie actief oppakken en meer structuur geven.

Het tijdig signaleren van een mogelijk problematische schuldsituatie geeft de mogelijkheid om de (financiële) problemen met de burger bespreekbaar te maken, om bij te sturen of wanneer dit aan de orde is tijdig te interveniëren en bemoeizorg uit te oefenen.

Daarbij vergeten wij niet ons geformuleerde uitgangspunt dat de burger primair zelf verantwoordelijk is voor zijn of haar schulden en ook voor de oplossing ervan. Wij verwachten dat de burger een dreigende schuldsituatie zelf herkent en ook de nodige actie hierop onderneemt. Wanneer iemand een achterstand in de betaling van bijv. de huur heeft, wordt hij hierover door de schuldeiser geïnformeerd. De schuldenaar kan hier op reageren, maar hij kan ook doen of er niets aan de hand is en hoopt dat het probleem vanzelf verdwijnt. Dat laatste is natuurlijk niet het geval.

Het is door de vroegsignalering nadrukkelijk niet de bedoeling om deze verantwoordelijkheid van de burger weer over te nemen, maar door het signaal hebben wij wel in beeld bij wie het dreigt mis te gaan. Doordat de persoon in veel gevallen al bij de gemeente bekend is (via een bijstandsuitkering of Wmo-voorziening), kunnen wij de persoon ook wijzen op mogelijke oplossingen voor zijn schuld. In sommige gevallen is het probleem bijvoorbeeld vrij eenvoudig op te lossen door het aanvragen van een zorgtoeslag. Sommige burgers hebben nu eenmaal een duwtje in de rug nodig richting oplossing voor hun probleem. Het zou jammer zijn dat de schuld door incassokosten e.d. onnodig hoog oploopt terwijl het hebben van achterstand in de betaling al in een vroeg stadium bekend is.

Wanneer de klant niet bij de gemeente bekend is, kunnen wij een afweging maken over de manier waarop wij de klant willen wijzen op de verschillende mogelijkheden, waarbij wij de regels rondom privacy van onze burgers respecteren.

Het vroegsignaleren en het in gesprek gaan met de klant over zijn schuld is om meerdere redenen van belang, zowel voor de klant als voor de gemeente. Het voorkomt dat een kleine schuld uitmond in een problematische schuld. Tevens zorgt het ervoor dat de klant al aan het begin op de hoogte is van zijn moeilijke financiële situatie en weet van de mogelijkheden van schuldhulpverlening. Hierdoor is hij zich bewust van zijn eigen financiële situatie en weet welke stappen hij kan ondernemen en ook wat de consequenties zijn van het eventueel nalaten van deze stappen. In een later stadium kan de gemeente afleiden in hoeverre de klant zich verantwoordelijk heeft gevoeld voor zijn schulden. Aan de hand van de door de klant zelf ondernomen stappen weet de gemeente hoe het zit met de motivatie van een klant en of het gaat om een niet-willer of een niet-kunner. Voor het goed kunnen hanteren van het recidivebeleid is dit belangrijk.

Hoe krijgt de gemeente deze signalen?

Een belangrijke rol bij deze vroegsignalering is weggelegd voor de gemeente zelf, aangezien veel medewerkers van de gemeente in direct contact staan met de potentiële doelgroep. Van onze eigen Wmo-consulent, consulent inkomen of de werkcoach mag verwacht worden dat deze tijdig kunnen

signaleren. Door het rechtstreekse contact van de klant met de gemeente is de gemeente vaak vroeg op de hoogte van (onverwachte) belangrijke gebeurtenissen in het leven van een burger als voortijdig schoolverlaten, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, scheiding en faillissement. Deze momenten zorgen voor een verandering van inkomen en kunnen het begin zijn van financiële problemen. Deze momenten dat de klant in contact is met de gemeentelijke organisatie willen wij daarom benutten om mensen actief te wijzen op de verantwoordelijkheid voor de eigen financiële huishouding. In eerste instantie is er aandacht voor schuldpreventie op het Werkplein, in de spreekkamer en bij het Zorgloket.

Daarnaast krijgt de gemeente ook buiten de klant om via een andere weg signalen van schulden. Regelmatig verzoeken namelijk deurwaarders om beslag te leggen op de bijstandsuitkering van een schuldenaar. Verder zijn wij verplicht bij mensen met een bijstandsuitkering die de zorgpremie niet betalen in te houden op de uitkering en door te betalen aan het College voor Zorgverzekeringen (CVZ).

Signalen van maatschappelijke partners

Ook onze maatschappelijke partners die op één of andere manier contact hebben met burgers hebben een belangrijke taak bij deze vroegsignalering. Daarom willen wij ons wat betreft de vroegsignalering ook meer concentreren op deze personen aangezien zij in de praktijk ook vaak de eerste signalen opvangen. Het gaat hierbij om maatschappelijk werkers, docenten, huisartsen, thuiszorgmedewerkers, vrijwilligers en anderen. In het kader van de privacy moet het van de kant van de gemeente blijven bij voorlichting en kunnen wij geen namen van mensen doorgespeeld krijgen om deze mensen pro-actief te benaderen. Door de maatschappelijk partners voor te lichten, kunnen deze partners, voor zover zij nog niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden, hun klant hierover van informatie voorzien.

Binnen de gemeente vindt overigens al regelmatig overleg plaats tussen maatschappelijke partners. In het netwerkoverleg hebben het Algemeen maatschappelijk werk, scholen, politie e.d. al regelmatig overleg over bepaalde gezinnen waar meerdere problemen spelen. Steeds vaker blijkt het hebben van schulden een belangrijke factor te vormen in de multi-problematiek van gezinnen.

De Stadsbank zelf speelt ook een rol in de vroegsignalering. Wanneer het voor de Stadsbank bij een klant met een budgetbeheerrekening niet mogelijk is om de maandelijkse primaire vaste lasten door te betalen omdat er geen inkomen gestort wordt, moet hiervan een signaal uitgaan naar de klant en naar ons. Wij kunnen de klant in dit geval wijzen op de mogelijkheden en de eventuele consequenties.

In het verleden hadden wij met woningbouwvereniging Domijn de afspraak dat de gemeente in een vroegtijdig stadium op de hoogte werd gesteld van een huurachterstand van iemand. Wanneer iemand 2 maanden achter was met het betalen van de huur kregen wij hiervan een melding. De gemeente nam contact op met de betreffende huurder en gaf informatie over oplossingsmogelijkheden inclusief de mogelijkheden van schuldhulpverlening door de Stadsbank. Wanneer de klant actie ondernam kon in overleg met alle partijen nog vaak een oplossing worden gezocht waardoor verdere problemen voorkomen werden.

Omdat het in steeds meer gevallen echter niet leidde tot het weer gaan betalen van de huur, is Domijn gestopt met het melden van 2 maanden huurachterstand aan de gemeente. Domijn zag er de meerwaarde niet meer van in.

Hierdoor komt het steeds vaker voor dat huurders pas hulp zoeken op het moment dat de huurder al dreigt uit zijn huis te worden gezet. In dat geval wordt van de gemeente verwacht dat zij een oplossing bieden en de huurachterstand gaan betalen. Dit doen wij niet standaard, aangezien het de eigen verantwoordelijkheid van de huurder is om eerder hulp te gaan zoeken. Als er nog sprake is van een kleine schuld is een oplossing immers veel gemakkelijker dan wanneer deze is uitgegroeid tot een grote problematische schuld. Om die reden ziet de gemeente wel de meerwaarde in van de melding van een huurachterstand door Domijn en wil zij de afspraak daarom ook weer opnieuw invoeren. Op die manier kan veel eerder de afweging worden gemaakt of er sprake is van een niet-willer of een niet-kunner en eventueel actie ondernemen.

Nazorg

Een goede nazorg bij een schuldhulpverleningstraject voorkomt dat personen die eerder schulden hadden opnieuw in de financiële problemen komen. De schuldhulpverlening is erop gericht om mensen weer financieel zelfredzaam te maken en daarvoor eventuele belemmeringen weg te nemen. Voor

velen is een schuldhulpverleningstraject daarom eenmalig maar er zullen ook mensen zijn die opnieuw in de problemen dreigen te geraken. Het blijft daarom in het kader van de nazorg ook belangrijk signalen hiervan op te vangen.

Overigens verzorgt de Stadsbank bij iedere klant waarvan de budgetbeheerrekening tot een einde is gekomen standaard nazorg. Dat houdt in dat in de periode 3 tot 6 maanden na beëindiging BBR contact wordt opgenomen om te informeren hoe het staat met de financiële zelfredzaamheid van de klant. Wanneer er behoefte is aan een gesprek, dan wordt er een afspraak gemaakt.

Hoofdstuk 4: Doelstellingen, gewenste resultaten en kwaliteit

§ 4.1 Doelstellingen

Met integrale schuldhulpverlening beogen wij de volgende doelstellingen:

- een integrale werkwijze tot stand brengen waarmee schuldhulpverlening een blijvend resultaat heeft en leidt tot minder recidive;
- schuldhulpverlening richten op duurzame financiële zelfredzaamheid, waarbij nadrukkelijk gekeken wordt naar de eigen verantwoordelijkheid van de burger;
- een aanbod schuldhulpverlening leveren dat maatwerk biedt;
- voorkomen van problematische schulden door naast preventie te investeren in vroegsignalering en nazorg;
- bevorderen van de maatschappelijke participatie door het wegnemen of beheersbaar maken van het obstakel schulden en
- een vermindering van maatschappelijke problematiek en kosten verbonden aan de gevolgen van crises.

§ 4.2 Gewenste resultaten

Met het beleid zoals in dit plan geformuleerd willen we de in paragraaf 4.1 genoemde doelstellingen behalen. Dit dient gemonitord te worden. Monitoring gebeurt door een aantal zaken te registreren.

- Aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening;
- Aantal toelatingen tot een vorm van schuldhulpverlening;
- Aantal weigeringen tot een vorm van schuldhulpverlening en om welke reden;
- Aantal aanmeldingen onderverdeeld naar gezinssituatie en combinatie van type schuld / type klant;
- Aantal aanmeldingen waarvan het eerste gesprek binnen vier weken is gevoerd;
- Aantal spoedaanmeldingen waarvan het eerste gesprek binnen drie werkdagen is gevoerd en het resultaat ervan;
- Aantal gestarte versus succesvol afgeronde trajecten budgetbeheer;
- Aantal gestarte versus succesvol afgeronde trajecten schuldenregeling;
- Uitvalcijfers en de reden van uitval;
- Aantal adviesgesprekken;
- Doorlooptijden en wachttijden per traject;
- Aantal doorverwijzingen van de Stadsbank naar ketenpartners en naar welke;
- Aantal recidivisten;
- Aantal contacten nazorg.

Ondanks het feit dat de gewenste resultaten moeilijk in cijfers uit te drukken zijn, geven de gevraagde aantallen wel iets aan. Daarom is het van belang te weten of alle inwoners toegang blijven behouden tot de Stadsbank. Dit doen we door alle aanmeldingen bij de Stadsbank te monitoren en te splitsen naar toelatingen of weigeringen tot een vorm van schuldhulpverlening. Ten tweede willen we monitoren hoe deze aanmeldingen verdeeld zijn over de vier kwadranten van het Tilburgs model (paragraaf 2.2.5) Dit geeft waardevolle informatie over type schulden en type klanten op basis waarvan ons beleid eventueel kan worden aangepast. Ten derde is van belang om te monitoren of we voldoen aan de wettelijke termijnen waarbinnen de Stadsbank het eerste gesprek moet voeren met de klant die zich tot ons wendt met een hulpvraag. Ten vierde willen we als gemeente graag de effectiviteit van ons beleid blijven monitoren. Dit doen we door het aantal gestarte trajecten (onderverdeeld naar de product

'schuldregeling' en 'budgetbeheer') af te zetten tegen het aantal succesvol afgeronde trajecten. Ten vijfde en laatste vinden we het van belang om het aantal doorverwijzingen van de Stadsbank naar onze ketenpartners te registreren. Zo ontstaat inzicht in de verhouding tussen financiële problematiek versus multi-problematiek

Doelstelling is om te gaan werken met prestatie-indicatoren. Hiervoor is het nodig dat er sprake is van een nulmeting. De resultaten over het eerste jaar (2013) zullen gebruikt worden om prestatie-indicatoren op te stellen. Er kan dan gekeken worden of naar aanleiding van de resultaten aanpassing of bijsturing op bepaalde onderdelen noodzakelijk is. Jaarlijks zal hierover een rapportage aan de Raad plaatsvinden.

Samen met de Stadsbank wordt gekeken in hoeverre de gevraagde aantallen in de bestaande managementrapportages van de Stadsbank kunnen worden verwerkt, voor zover deze cijfers nog geen onderdeel uitmaken van deze managementrapportages.

§ 4.3 Kwaliteit

Een belangrijke voorwaarde voor een effectieve integrale schuldhulpverlening is dat de kwaliteit van de schuldhulpverlening goed is. Het is essentieel dat schuldeisers en schuldenaren vertrouwen hebben in de wijze waarop de gemeentelijke schuldhulpverlening wordt uitgevoerd en dat recht wordt gedaan aan ieders belangen.

Aangezien de Stadsbank is aangesloten bij de NVVK, de koepelorganisatie van schuldhulpverlenende instanties in Nederland, is de kwaliteit van de financieel-technische schuldhulpverlening gewaarborgd. De NVVK heeft gedragscodes ontwikkeld waarin richtlijnen voor goede schuldhulpverlening opgenomen zijn. Het werken volgens deze gedragscodes levert een grote bijdrage aan de kwaliteit. Ook het lidmaatschap van een branchevereniging op het gebied van professionele bewindvoering en inkomensbeheer levert hieraan een bijdrage.

Hoofdstuk 5: Financiën

§ 5.1 Kosten en dekking

Door de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening verwacht het Rijk dat er sprake zal zijn van een efficiëntere en meer gerichte uitvoering van de schuldhulpverlening. Vanaf 2012 kort het Rijk daarom structureel op het budget voor schuldhulpverlening via het gemeentefonds. Dit betekent dat er vanuit het Gemeentefonds minder beschikbaar is voor schuldhulpverlening.

Dit heeft niet geleid tot een bijstelling van het begrote bedrag in de Losserse Programmabegroting. Voor de komende jaren is jaarlijks € 140.000,-- begroot. De reden voor het niet naar beneden bijstellen van het bedrag is het feit dat dit bedrag de laatste jaren al niet toereikend was en het bedrag van € 140.000,-- noodzakelijk is. Het budget wordt aangewend voor het betalen van de maandelijkse facturen van de Stadsbank. Omdat in vorige jaren een voortdurende stijgende lijn te zien was in de kosten van dienstverlening door de Stadsbank en de kosten structureel het begrote bedrag overschreden, zijn wel maatregelen genomen om de kosten beheersbaar te houden.

Ten eerste zijn een aantal efficiency-maatregelen binnen de Stadsbank zelf doorgevoerd waardoor de kosten van de dienstverlening van de Stadsbank al zijn verminderd. Daarnaast hebben wij als gemeente besloten om met ingang van 1 januari 2012 te stoppen met de dienstverlening door de Stadsbank op lokatie in het Werkplein Noord Oost Twente en hebben wij de uitvoeringsregels aangescherpt. Doordat wij een beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de klant voor zijn schuldsituatie hanteert de Stadsbank vanaf 1 januari 2012 recidivebeleid voor inwoners van de gemeente Losser die eerder een schuldhulpverleningstraject verwijtbaar hebben beëindigd. Verder betalen klanten nu zelf ook gedeeltelijk mee aan de uitvoeringskosten voor hun budgetbeheer rekening (BBR). Door deze maatregelen is de verwachting dat wij de gemeentelijke uitgaven voor schuldhulpverlening voor 2012 en 2013 binnen het budget van € 140.000,-- kunnen houden.

Ondanks dit moeten we ons bewust blijven van het feit dat het een zogenaamde open einde regeling is. Iedere inwoner die schuldhulpverlening nodig heeft, kan hiervoor in aanmerking komen. Gezien de economisch zwaardere tijden, werkloosheid en de dalende woningmarkt is een verdere toename in het aantal aanvragen te verwachten. Dit heeft consequenties voor onze uitgaven.

De uitgaven voor schuldhulpverlening worden overigens maandelijks gemonitord.

§ 5.2 Baten

De baten van het bieden van een effectief schuldhulpverleningsaanbod blijken lastig te kwantificeren. Er zijn de afgelopen jaren een aantal onderzoeken gedaan, waaruit steeds weer naar voren komt dat schuldhulpverlening loont. Uit het recente onderzoek "Schuldhulpverlening loont" uit 2011 blijkt dat de investering van € 1,00 op het terrein schuldhulpverlening gemiddeld € 2,40 oplevert op andere maatschappelijke terreinen, (vooral wonen en uitkeringsverstrekking).²

Conclusie uit dit onderzoek is dus dat de investering in schuldhulpverlening zichzelf dubbel terugverdient. De baten komen ongeveer voor de helft ten goede aan de gemeente, voor het grootste deel bestaande uit besparing op bijstandsuitkeringen. De andere helft komt ten goede aan andere organisaties zoals de woningbouwverenigingen en het UWV-WERKbedrijf. De inzet op schuldhulpverlening leidt tot besparingen op uitkeringsduur, houdt mensen aan het werk en zorgt onder andere voor minder huur- en energieachterstanden. Dit is een argument om tijdens de bezuinigingen te blijven inzetten op schuldhulpverlening om daarmee hoge maatschappelijke kosten op andere terreinen te beperken.

² N. Jungmann e.a. (2011) 'Schuldhulpverlening loont! Onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van schuldhulpverlening', Hogeschool Utrecht / Regioplan, Utrecht / Amsterdam.