



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

Op weg naar effectieve schuldhulp

# Gemeenten en Schuldhulpverlening

Bouwstenen voor de ontwikkeling  
van visie en beleid



# Voorwoord

De schuldhulpverlening is flink in beweging. Door de economische crisis raken meer mensen in financiële problemen en veranderen aard en omvang van de schulden. Schuldhulpverlening wordt hierdoor complexer, terwijl de uitvoering vaak beter kan en gemeenten naar verwachting de komende jaren over minder middelen beschikken. Zij staan voor de uitdaging om meer te doen met minder.

Schulden zijn de afgelopen jaren hoger geworden en het aantal schuldeisers per schuldenaar is gestegen. Waren het voorheen vooral mensen met lage inkomens of een uitkering die tot de risicogroep behoorden, nu treft het ook hogere inkomensgroepen waarin mensen hun baan verliezen terwijl ze een hoge hypotheek hebben. Omdat meer dan 20% van de schuldenaren ouders met kinderen zijn, is de kans op sociale uitsluiting van kinderen groter geworden. Daar komt bij dat uit onderzoek is gebleken dat de uitvoering van schuldhulpverlening in veel gevallen voor verbetering vatbaar is. Al met al reden genoeg om schuldhulpverlening effectiever te maken. Tegen deze achtergrond is het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening ingediend. Het wetsvoorstel omschrijft 'wat' gemeenten moeten realiseren, maar niet 'hoe': het laat de vaststelling en de uitvoering van lokaal beleid over aan gemeenten. Zij zijn regisseur van het beleid en bepalen met ketenpartners wie welke rol heeft in de uitvoering.

Om schuldhulpverlening effectiever te maken is het programma 'Op weg naar effectieve schuldhulp' gestart. In het programma werken Nibud, VNG, Divosa, MO-groep, NVVK, Wijzer in geldzaken en SZW samen. Deze organisaties vertegenwoordigen het brede werkveld van gemeentelijke schuldhulpverlening. Het programma wil gemeenten en haar partners ondersteunen bij het ontwikkelen, vaststellen, uitvoeren en bijstellen van beleid. Daarvoor zijn onder meer handreikingen en onderzoeken beschikbaar. Het programma 'Op weg naar effectieve schuldhulp' brengt alle producten en activiteiten en verdere relevante informatie voor gemeenten en haar partners over schuldhulpverlening bij elkaar op de portal [www.effectiveschuldhulp.nl](http://www.effectiveschuldhulp.nl). In de maandelijkse nieuwsbrief is ruimte voor opinie, inspiratie en nieuws rondom effectievere schuldhulpverlening en de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel. U kunt zich abonneren via de portal.

## Auteurs

Soraya Ghanem (BMC Groep)  
Stefan van de Griendt (BMC Groep)  
Krista Schofield (BMC Groep)

## Redactie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

## Opmaak

Osage, Utrecht

## Copyright

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011

Een uitgave van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

September 2011

# Inhoud

	<b>Voorwoord</b>	2
1	<b>Doel handreiking</b> Bouwstenen voor een lokale visie op schuldhulpverlening en integraal beleid	5
2	<b>Schuldhulpverlening in beweging</b> Zorgwekkende cijfers en een andere landelijke context	7
3	<b>Van visie tot werkelijk maatschappelijk effect: het proces</b> Het komen tot een visie op schuldhulpverlening en deze omzetten in concrete resultaten	13
4	<b>Strategische beleidskeuzes: het uitwerken van uw visie</b> Welke strategische beleidskeuzes kunnen volgen op beoogde maatschappelijke effecten?	19
5	<b>Beleidsmatige keuzes</b> Welke beleidsmatige opties heeft u volgend op uw strategische keuzes?	25
6	<b>De winst van samenwerking</b> De combinatie van middelen voor een slimme uitvoering van de schuldhulpverlening	31
7	<b>Woord van dank</b>	37
	<b>Bijlage A</b> Van visie tot werkelijk maatschappelijk effect: uitgangspunten en keuzes	38
	<b>Bijlage B</b> In het wetsvoorstel voorgeschreven onderdelen voor het beleidsplan schuldhulpverlening	39

EKT EKP 2002

20

10

5

1



## 1

# Doel handreiking

## Bouwstenen voor een lokale visie op schuldhulpverlening en integraal beleid

Om de effectiviteit en de kwaliteit van de schuldhulpverlening een impuls te geven is het Wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening ontwikkeld. Dit wetsvoorstel is kaderstellend en bepaalt *dat* schuldhulpverlening een wettelijke taak is van gemeenten, maar dat gemeenten zelf bepalen *hoe* ze daar invulling aan geven. In de rolverdeling tussen Rijk en gemeenten is het Rijk systeemverantwoordelijk in de uitvoering van de schuldhulpverlening, gemeenten zorgen voor vaststelling en uitvoering van lokaal beleid. U bent als gemeente regisseur van het beleid en bepaalt, samen met uw ketenpartners, wie welke rol heeft in de uitvoering en wie de regie op de klant heeft. Het ministerie van SZW wil u, dat wil zeggen bestuurders en beleidsbepalers van gemeenten, helpen. Deze handreiking biedt u daarom bouwstenen bij de ontwikkeling van een visie en een daarop gebaseerd (wettelijk voorgeschreven<sup>1</sup>) beleidsplan schuldhulpverlening. De gemeenteraad moet in een plan richting geven aan de integrale schuldhulpverlening. Om tot een plan te komen is het noodzakelijk dat u als gemeente weet wat u wilt bereiken (visie op beoogde maatschappelijke effecten en doelstellingen) en hoe u dat doet (beleid, uitvoering en evaluatie).

Om aan te sluiten bij de behoefte in het veld en om tot een breed gedragen handreiking te komen is voor de totstandkoming van deze handreiking een aantal denkdiners georganiseerd. Tijdens deze denkdiners is met een brede vertegenwoordiging van bestuurders, directeuren en managers met expertise op het terrein van onder meer re-integratie, participatie, zorg, armoede en schuldhulpverlening gesproken over wat er leeft op lokaal niveau. Er is kennis opgedaan en er zijn ervaringen gedeeld, maar de diners hebben vooral ook bijgedragen aan het opdoen van inspiratie en ideeën voor lokale visie- en beleidsvorming.

Deze handreiking bouwt voort op de publicatie *'Schuldhulpverlening: Strategische keuzes voor gemeenten'* van Divosa, VNG, NVVK en MOGroep (Toekomstverkenning), uit september 2010. Deze toekomstverkenning heeft bestuurders en managers voorzien van achtergrondinformatie over de complexiteit van schuldhulpverlening. Met de toekomstverkenning is een eerste stap gezet in de ondersteuning van gemeenten om tot een toekomstbestendige visie te komen op basis waarvan gemeenten beleidskeuzes kunnen maken. Daarnaast geeft het een overzicht van keuzes en mogelijkheden die gemeenten hebben om tot een effectief en betaalbaar aanbod van schuldhulpverlening te komen.

Met deze handreiking zetten we een stap verder in de ondersteuning van gemeenten door inzicht te geven in de beleidsmatige keuzes die kunnen volgen op gewenste maatschappelijke effecten. Deze handreiking levert u geen pasklare antwoorden voor een juiste aanpak van de schuldhulpverlening. Het ondersteunt u wel in het proces om te komen tot een visie en bij het maken van weloverwogen beleidskeuzes die vervolgens verwerkt kunnen worden in een plan. Aangezien deze publicatie zich richt op de ondersteuning bij de visie en de maak van een lokaal beleidsplan, gaat de aandacht niet uit naar het selecteren van diensten en producten en naar organisatievraagstukken. Deze zullen immers per gemeente verschillen. Doel is dat deze handreiking een handreiking is voor iedere gemeente, ongeacht hoe de schuldhulpverlening is georganiseerd, en daarbij voldoende prikkels oplevert om tot een lokale visie en een daarop afgestemd beleidsplan te komen.

<sup>1</sup> Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening

380. 33  
6711. 97  
175 -  
6536. 97  
1611. -  
4925. 97  
3581. 47  
344. 50  
35 02

1309. 48  
+ 8000 -  
6309. 48  
1404. -  
158

# 2

## Schuldhelpverlening in beweging

### Zorgwekkende cijfers en een andere landelijke context

Schuldhelpverlening is een onderwerp dat in alle facetten flink in beweging is. Steeds meer en vooral andere klanten hebben te maken met problematische schulden. Behoorden voorheen mensen met lage inkomens of een uitkering tot de risicogroep die door schulden getroffen werd, nu wordt een verschuiving gesignaleerd naar ook hogere inkomensgroepen. Baanverlies in combinatie met onder andere (hoge) hypotheek is hier onder meer debet aan. Daarbij heeft onderzoek naar de kwaliteit van en ontwikkelingen binnen de schuldhelpverlening door de Rijksoverheid uitgewezen dat verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering bij gemeenten noodzakelijk is.

#### 2.1 Zorgwekkende cijfers

Door de economische crisis zijn de laatste jaren meer mensen in de financiële problemen terecht gekomen en in de schulden geraakt. Niet alleen is er sprake van een toename van het aantal schuldenaren, er is ook sprake van een verandering in aard en omvang van de schulden. Schulden zijn de afgelopen jaren hoger geworden en het aantal schuldeisers per schuldenaar is

gestegen. Ondanks dat we nu een zekere stabilisatie zien optreden spreken we nog steeds van zorgwekkende cijfers, temeer als we bedenken dat het voor mensen met financiële problemen moeilijker wordt maatschappelijk actief te zijn. Maatschappelijke inactiviteit brengt de nodige (lokale) kosten met zich mee<sup>3</sup>, hetgeen zijn weerslag heeft op de economie. Daarbij treft het van de mensen die in de financiële problemen zijn geraakt in meer dan 20% van de gevallen ouders met kinderen, hetgeen ook de kans op sociale uitsluiting van hun kinderen vergroot. Kortom, problematische schulden kunnen een belangrijke belemmering zijn om te participeren. Daarom moet schuldenproblematiek zo veel mogelijk worden voorkomen. En als er ernstige problemen ontstaan, dan vraagt dit om een zo effectief mogelijk aanpak van de gemeente. In nagenoeg elke gemeente wordt er enige vorm van schuldhelpverlening geboden. Sommige gemeenten hebben een eigen afdeling schuldhelpverlening, andere gemeenten besteden de uitvoering van de schuldhelpverlening uit aan de eigen of regionale kredietbank en weer anderen huren daarvoor medewerkers van een externe private organisatie in.

Tabel 1.1 Overzicht cijfers schuldhelpverlening afkomstig van NVVK-leden

	2010	2009	2008
Aantal aanvragen	78.986	53.250	44.100
Slagingspercentage	38%	31%	34%
Aantal crediteuren	16	17	15
Gemiddelde schuld in €	30.742	33.700	29.900
Uitval	-	30%	25%
Leeftijd jonger dan 25 jr	12%	10%	9%
Leeftijd: 25 - 45 jaar	51%	56%	57%
Leeftijd: 46 - 65 jaar	32%	31%	31%
Leeftijd: ouder dan 65 jaar	5%	3%	3%
Burgerlijke staat: alleenstaand	-	67%	60%
Soort inkomen: uitkering	57%	63%	82%
Hoogte inkomen > €50.000	-	17%	2%

In de schuldhulpverlening is er sprake van een minnelijk en een wettelijk traject. Het overgrote deel van de schuldenaren weet de weg naar schuldhulpverlening nog niet te vinden. Een deel van deze groep lost haar schulden zelf op en heeft daar geen schuldhulpverlening voor nodig. Een ander deel juist wel. Van de mensen die wel een beroep doen op de schuldhulpverlening kunnen we afleiden dat een steeds groter deel kampt met meerdere problemen, zoals een depressie, werkloosheid, relatiebreuk, verslaving of ziekte<sup>3</sup>. Een groot gedeelte van de mensen die zich melden bij de gemeente voor ondersteuning op het gebied van schulden heeft contact met een andere vorm van hulpverlening, zoals maatschappelijk werk.

Bij de uitvoering van de schuldhulpverlening wordt, vaak door u als gemeente, bemiddeld tussen de schuldeisers en schuldenaar voor de totstandkoming van een minnelijke schuldregeling. Aan de kant van de schuldenaar zien we dat er een verandering optreedt. Er is sprake van nieuwe en andere typen schuldenaren. Zo stijgt het aantal ouderen met schulden en komen we steeds meer schuldenaren tegen uit een hogere inkomensklasse. Naast de schuldenaar heeft u ook te maken met de schuldeisers. Zij hebben er recht op dat hun vordering wordt voldaan. Doordat er per schuldenaar meerdere schuldeisers zijn en de uitvoering aangeeft dat er sprake is van een verharding in de opstelling van een aantal schuldeisers, wordt het voor gemeenten steeds moeilijker om mensen met schulden te helpen. Wanneer mensen wel geholpen kunnen worden is het risico op uitval nog steeds groot.

## 2.2 Een veranderende rol van de overheid

Naast de economische terugval die veranderingen in de schuldhulpverlening noodzakelijk maakt, is er ook sprake van druk op de verzorgingsstaat die gemeenten dwingt om op een andere manier naar schuldhulpverlening te kijken. De vergrijzing en het oplopende overheidstekort hebben tot gevolg dat er keuzes gemaakt zijn ten aanzien van de omvang van de zekerheid en hulpverlening die de overheid kan bieden. De nieuwe overheid is een activerende overheid die aanstuurt op meer *zelforganiserend vermogen* in de samenleving.<sup>4</sup>

De nadruk komt meer te liggen op de zelfredzaamheid van mensen. De huidige overheid is een overheid die hier actief op stuurt. De verantwoordelijkheid om problemen op te lossen, moet blijven liggen bij degene die ze veroorzaakt. Rekeningen

moeten worden betaald en schulden afgelost. Het is voor de lokale situatie en de schuldenaar zelf goed als hij in staat is eigenstandig zijn problemen het hoofd te bieden en een gedragsverandering te bewerkstelligen. Daar moeten we wel een kanttekening bij maken: er blijft altijd een groep mensen over die verdere ondersteuning nodig heeft.

De veranderende rol van de overheid komt ook tot uiting in de decentralisaties van een aantal belangrijke taken binnen het sociale domein: de overgang van de jeugdzorg van de provincie naar de gemeente, de dagbesteding en begeleiding uit de AWBZ naar de gemeenten (Wmo) en de samenvoeging van een aantal regimes (WWB, WIJ, WSW, Wajong) in de Wet Werken Naar Vermogen (WWNV). Bij deze laatste decentralisatie komt de doelgroep jonggehandicapten over van het UWV naar de gemeenten. Deze decentralisaties gaan gepaard met bezuinigingen op re-integratiemiddelen. Er vinden vanaf 2011 kortingen plaats op het participatiebudget. Dit is van belang omdat het participatiebudget als belangrijke financieringsbron geldt voor schuldhulpverlening. Een belangrijk kenmerk van die veranderende rol van de overheid is een (centrale) overheid die zich meer terugtrekt op haar kerntaken. Lagere overheden zien zich gesteld voor de opgave om meer met minder te doen, slimmere verbindingen te maken (koppeling van beleidsvelden) en effectiever en efficiënter te zijn in de uitvoering.

## 2.3 Financiële effecten: meer met minder

Per 2012 vallen de tijdelijke middelen die het Rijk beschikbaar had gesteld voor de schuldhulpverlening (voor de opvang van de extra toeloop, de brede toegankelijkheid en het aanpakken van wachtlijsten en doorlooptijden) weg. In verband met meer selectieve en gerichte schuldhulpverlening vindt er een structurele uitname uit het gemeentefonds plaats van € 20 mln. Dit past in een context waarin de overheidsfinanciën, na een periode van crisis, op orde gebracht moeten worden.

Ook op andere beleidsterreinen wordt er bezuinigd op budgetten. De uitdaging voor u is om vanuit een integrale benadering te kijken hoe er meer met minder gerealiseerd kan worden. Het is van belang dat u een duidelijk beeld krijgt bij de financiële stromen op de aanpalende beleidsterreinen zoals onder meer de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Vanuit deze regimes gebeurt er ook een



en ander op het terrein van schuldhulpverlening. Denk aan de verschillende prestatievelen in de Wmo, de wijkaanpak en de combinatie van re-integratie en financiële stabiliteit in de WWB. Het is van belang met elkaar te kijken welke initiatieven er al zijn waar schuldhulpverlening aan gekoppeld kan worden. Deze initiatieven zijn vaak al georganiseerd en gefinancierd, en vragen derhalve een beperkte extra inzet en geld van de gemeente. Via deze weg kunt u uw integrale dienstverlening organiseren en optimaliseren. Denk hierbij aan de rol van het zorgloket, sociaal raadslieden of de WWB-klantmanager voor een integrale intake, maar ook de inzet van partners op basis van bestaande subsidie- of contractafspraken.

## 2.4 Integraal werken

Financiële problemen staan doorgaans niet op zichzelf. Bij een groot deel van de schuldenaren is er naast een financieel probleem ook sprake van daarmee samenhangende immateriële verstoringen, bijvoorbeeld van psychosociale en fysieke aard. Daarnaast kan het hebben van schulden ervoor zorgen dat het niet mogelijk is om inkomen uit arbeid te genereren, kinderen een stabiele opvoeding te geven en maatschappelijk actief te zijn. Een problematische schuld kan derhalve een belemmering zijn om te participeren in de zin van volwaardig deelnemen aan de samenleving. Schulden moeten daarom als het even kan voorkomen, en waar het niet anders kan met ondersteuning van de gemeente, hanteerbaar worden. Dus *preventie* waar mogelijk en *ondersteuning* waar nodig.

Om te komen tot een adequate structurele oplossing zult u bij de ondersteuning aandacht moeten hebben voor het bestrijden van de omstandigheden waaronder de schulden zijn ontstaan en niet alleen naar het oplossen of hanteerbaar maken van de schulden zelf. Andersom kan het ook zijn dat het hebben van schulden een negatieve weerslag heeft op het welbevinden van de persoon in kwestie waardoor psychosociale problemen optreden. Evengoed is dan aandacht voor de bestrijding van deze problemen belangrijk. Omdat problemen van verscheidene aard vaak wel met elkaar samenhangen, is een integrale aanpak noodzakelijk. Kortom: een integrale aanpak richt zich niet alleen op de aanpak van de schuldenproblematiek. Het gaat tegelijkertijd ook om de aanpak van dikwijls daarmee samenhangende problematiek. En een integrale aanpak vraagt van u ook of u zoveel mogelijk problemen (op de verschillende leef-

domeinen van de schuldenaar) tegelijkertijd aan kunt pakken. Soms is dat niet mogelijk. Maar eerst het ene probleem aanpakken en vervolgens het andere, kan onnodig vertragend werken (een lang traject kan demotiverend werken voor de schuldenaar) en bovendien de samenhang in de aanpak schaden.

Integrale schuldhulpverlening vraagt om samenwerking op diverse (binnen)gemeentelijke beleidsterreinen. Dit noemen we ook wel *interne integraliteit*. Doordat er sprake is van schuldenproblematiek, veelal in samenhang met psychosociale problematiek, zijn verschillende organisaties betrokken bij de klant. Samenwerking met betrokken partijen, (o.a. (maatschappelijke) organisaties zoals het algemeen maatschappelijk werk, Centrum voor Jeugd en Gezin, de verslavingszorg, sociale werkvoorziening, maar ook andere organisaties zoals de Belastingdienst, woningcorporaties, zorgverzekeraars, werkgevers en niet te vergeten schuldeisers zelf) is dan ook noodzakelijk. De samenwerking met externe (buitengemeentelijke) organisaties noemen we ook wel *externe integraliteit*. In de *toekomstverkenning* van Divosa e.a. worden de actoren die een rol kunnen spelen bij het oplossen van (problematische) schuldsituaties, schematisch weergegeven<sup>5</sup>.

Een integrale aanpak kan leiden tot een belangrijke bijdrage aan andere doelstellingen zoals (arbeids)participatie. De nadruk ligt op vertrouwen in de eigen kracht van de samenleving en verhoging van de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van de burger. Meer en meer wordt er een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. Gemeenten zouden een integrale aanpak kunnen realiseren door bijvoorbeeld de schuldhulpverleningsinstrumenten op te nemen in de beleidsplannen die gemaakt worden in het kader van de WWB en de Wmo. U heeft immers te maken met een structurele groep inwoners – van wisselende samenstelling – die zorg en ondersteuning nodig heeft om haar financiële problemen het hoofd te bieden. Circa zestig procent van de schuldenaren heeft als inkomen een uitkering. De aanpak van schulden, bewegen richting werk en meedoen, het zijn interventies die nauw met elkaar verweven zijn. Middels het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening, maar ook in de Wmo en de WWB, wordt het belang van een sterke gemeentelijke rol bij het voorkomen en aanpakken van schulden benadrukt. Reden temeer om de samenhang tussen deze wettelijke regimes te zoeken. De hiervoor genoemde wetten geven de mogelijkheid en

legitimatie om een integrale aanpak van problematische schulden te positioneren als een essentiële gemeentelijke taak en daarmee een krachtig instrument voor het realiseren van WWB en Wmo doelstellingen. Het biedt u tevens de mogelijkheid dit op effectieve wijze te realiseren.

Binnen beide wetten staat immers de participatiedoelstelling centraal (participatie, re-integratie en het stimuleren van de zelfredzaamheid van kwetsbare burgers).

Integrale samenwerking waarbij iedere organisatie (van werkegevers tot maatschappelijke partners tot aan de gemeente) doet waar hij goed in is, zal direct van invloed zijn op de effectiviteit van de dienstverlening. De klantvraag centraal stellen, een juiste wisselwerking tussen collectiviteit en maatwerk, een adequate opvolging van partijen richting de klant, een gedragsverandering bij de schuldenaar bewerkstelligen. Dan kan terugdringing van recidive een gevolg zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit een sterke regierol van een van de betrokken partijen in het netwerk rondom de schuldenaar vereist.

## 2.5 Kansen voor een nieuwe dynamiek: meer kwaliteit en meer effectiviteit

Veel gemeenten zijn al actief bezig om veranderingen door te voeren op het gebied van schuldhulpverlening. Doelstellingen veranderen en steeds vaker wordt een andere rol opgepakt die de eigen verantwoordelijkheid van de klant voorop stelt. Ook werken gemeenten steeds vaker samen met binnen- en buitengemeentelijke partners en schuldeisers. Daarbij is niet langer het doel om schulden op te lossen maar om ze hanteerbaar te maken. Kerndoel is problematische schulden middels een integrale aanpak zoveel als mogelijk te voorkomen, en daarmee te voorkomen dat schulden een belemmering vormen voor volwaardige deelname aan de samenleving.

Ondanks deze reeds ingezette inspanningen is er op beleids- en uitvoeringsniveau nog een lange weg te gaan voordat van een efficiëntere en effectievere uitvoering gesproken kan worden. De doelgroep verandert, het aantal aanvragen en de complexiteit daarvan stijgt. De uitvalpercentages binnen schuldhulpverleningstrajecten zijn nog hoog en er recidiveert vooralsnog een grote groep schuldenaren. Ook laten de wacht-<sup>6</sup> en doorlooptijden te wensen over, wat de schuldenproblematiek en de motivatie van de schuldenaar niet ten goede komt. Gemeenten

blijken dikwijls geen meetbare doelstellingen voor schuldhulpverlening te hanteren. Bij de groep die dat wel doet, hebben de doelstellingen doorgaans betrekking op acties in plaats van op te bereiken resultaten. Kortom, de urgentie is aanwezig om de kwaliteit en de effectiviteit van schuldhulpverlening te verbeteren.

Gelet op het hiervoor geschetste beeld van de huidige schuldhulpverlening en de veranderde politieke en economische context staat u nu voor de uitdaging om scherpe en doordachte keuzes te maken. Dit zijn geen gemakkelijke keuzes. Er is immers sprake van een onbekende en diverse groep schuldenaren, meer vraag, complexer wordende probleemsituaties, minder middelen, een hoeveelheid aan maatschappelijke partners en niet te vergeten de schuldeisers die graag zien dat hun vordering wordt voldaan. Tegelijkertijd biedt het maken van keuzes kansen. Immers, door een effectieve integrale schuldhulpverlening worden de uitgaven, ook op andere terreinen, ingedamd.<sup>7</sup> Centrale gemeentelijke sturing en financiering van een integrale aanpak van schuldsituaties biedt u kansen de dienstverlening op een effectieve en kwalitatieve wijze te realiseren hetgeen van positieve invloed is op het welbevinden van de klant.

Effectiviteit en kwaliteit begint bij een duidelijke visie op integrale schuldhulpverlening die is vertaald in meetbare en resultaatgerichte doelstellingen. Door allereerst stil te staan bij waar schuldhulpverlening toe moet leiden (beoogde maatschappelijke effecten vertaald in meetbare doelstellingen) zet u de eerste stap in het realiseren van uw ambities.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we het proces van hoe te komen tot een visie op de schuldenproblematiek en hoe u de schuldhulpverlening in uw gemeente om kunt zetten in concrete resultaten. We doen dat aan de hand van het proces 'van visie tot werkelijk maatschappelijk effect'. Beginpunt daarbij is uw visie op de samenleving (wat voor een gemeente wilt u zijn voor uw inwoners) met als afgeleide uw visie op schuldenproblematiek en schuldhulpverlening, die uitmondt in de maatschappelijke effecten die u wilt bereiken. In de hoofdstukken daaropvolgend geven we aan de hand van strategische beleidskeuzes en beleidsmatige opties aan hoe u uw visie op schuldhulpverlening in een beleidsplan kunt uitwerken.

- 2 Zie 'Schuldhelpverlening, Strategische keuzes voor gemeenten', Divosa e.a. september 2010, pag. 24
- 3 Zie Som+, Magazine voor sociaal ondernemers binnen welzijn & maatschappelijke dienstverlening, jaargang 2, december 2010, nummer 4, pag. 11
- 4 Zie 'Grenzen bereikt? De noodzaak tot herontwerp van de beleidssystemen', BMC 2010, pag.107
- 5 Zie 'Schuldhelpverlening, Strategische keuzes voor gemeenten', Divosa e.a. september 2010, pag. 201
- 6 Onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW ' Meer zicht op wachttijden schuldhelpverlening', 13-04-2010
- 7 Zie 'Schulden? De gemeente helpt!', Hiemstra en de Vries 2008



## 3

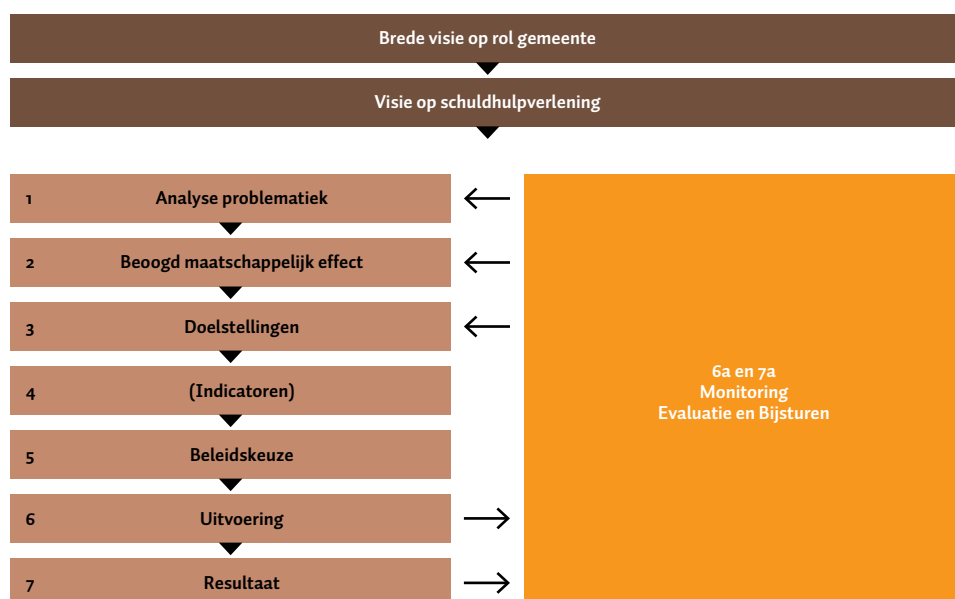
## Van visie tot werkelijk maatschappelijk effect: het proces

### Het komen tot een visie op schuldhulpverlening en deze omzetten in concrete resultaten

In de *toekomstverkenning* van Divosa e.a. wordt beschreven dat voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de schuldhulpverlening scherpe beelden van de door u gewenste maatschappelijke effecten noodzakelijk zijn. Om te bepalen welke maatschappelijke effecten u wenst na te streven, is uw visie op schuldenproblematiek en bijgevolg schuldhulpverlening essentieel. Het belang van een visie valt niet genoeg te benadrukken. Door als gemeente te bepalen waar u voor staat, kunt u zorgen voor een effectief en consequent beleid. Dat begint met de beantwoording van meer algemene vragen als: wat voor gemeente wilt u zijn? Wat wilt u uw inwoners kunnen bieden? En als gevolg: wat wilt u uw inwoners kunnen bieden als het gaat om schuldenproblematiek? Uw visie op schuldhulpverlening maakt dan dus onderdeel uit van uw gemeentebrede visie en ligt in het verlengde daarvan. Een voorbeeld: wanneer binnen de gemeente zelfredzaamheid van inwoners uitgangspunt is bij het maken van beleid, en dit uitgangspunt bijgevolg ook op de afdeling schuldhulpverlening gehanteerd wordt voor de visie op hulp bij schuldenproblematiek, maar er op een andere afdeling

bijzondere bijstand wordt verleend voor het voldoen van een huurschuld bij een dreigende uithuiszetting, dan heeft dat direct invloed op de effectiviteit van uw beleid (en beoogde maatschappelijke effecten). Beantwoordt u dus voor uzelf voortdurend de vraag: is een maatregel of instrument van afdeling A consistent met een instrument van afdeling B? En passen deze instrumenten voorts binnen de bredere visie van de gemeente op haar rol richting inwoners? Bij een visie die gemeentebreed gedragen wordt is het van belang dat er koersvast gehandeld wordt en er commitment is op elk niveau, van College van B&W tot in de uitvoering. Dit geldt uiteraard ook voor de partners van de gemeente. Alle neuzen moeten dezelfde kant op wijzen.

Vanuit welke visie op schuldhulpverlening (die passen binnen de landelijke kaders) u ook start, om bepaalde maatschappelijke effecten te realiseren bij een doelgroep waarvan u vindt dat dit (mede) met overheidshandelen moet gebeuren, kunt u een aantal stappen doorlopen. Deze stappen lichten we in dit hoofdstuk toe (figuur 3.1):



**Figuur 3.1**  
Van beoogd maatschappelijk effect tot werkelijk maatschappelijk effect

Alvorens u kiest welke maatschappelijke effecten (stap 2) u wenst te behalen, is ten eerste een compleet beeld van de (lokale) problematiek in aard en omvang (stap 1) noodzakelijk. Om een compleet beeld te kunnen maken, zijn de juiste betrokken partners aan tafel nodig. Diezelfde partners heeft u ook nodig om richting te bepalen in de aanpak van de problematiek. Op basis van de gesignaleerde problematiek stelt u de beoogde maatschappelijke effecten vast, die u vertaalt in meetbare doelstellingen (stap 3 en 4). Om de beoogde maatschappelijke effecten daadwerkelijk te kunnen bereiken is een scala aan beleidskeuzes (stap 5) vervolgens mogelijk. De mogelijke beleidskeuzes komen aan bod in de volgende hoofdstukken. Het beleid voert u uit (stap 6) en zowel de uitvoering als het resultaat van beleid (stap 7) monitort en evalueert u (stap 6a en 7a) om te bezien of met ingezet beleid doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten worden en zijn behaald.

### 3.1 Analyse problematiek: bewustwording van lokale aard en omvang (stap 1)

Voordat u visie en richting bepaalt in de aanpak van de lokale schuldenproblematiek, is een analyse van de omvang en aard van die lokale problematiek noodzakelijk. Wanneer we het hebben over omvang, dan doelen we op de aantallen personen met problematische schulden en (aanverwante) problemen en de hoogte van deze schulden. De aard geeft inzicht in de profielen van inwoners met schulden en het type hulpvraag dat ze stellen.

Als gemeente kent u uw inwoners. U weet bijvoorbeeld welke wijken meer problemen geven dan andere wijken. U weet welke inkomensklassen welke wijken bevolken. Uit lokaal bevolkingsonderzoek weet u of er veel of juist weinig alleenstaanden zijn, of veel of weinig gezinnen met kinderen. U heeft bovendien een beeld van de werkgelegenheid en het bedrijfsleven in uw gemeente. Kortom, u kent dus uw gemeente en uw lokale bevolkingssamenstelling. Door een goed beeld van uw lokale bevolkingssamenstelling te koppelen aan bijvoorbeeld de klantprofielen (waarover ook een handreiking voor gemeenten is verschenen) maakt u een begin om inzicht te verkrijgen in de aard en omvang van de lokale schuldenproblematiek. Het moet gezegd, de cijfers tonen aan dat de diversiteit onder de schuldenaren toeneemt waardoor dit bemoeilijkt wordt. Maar door deze werkwijze aan te vullen met het bereik en de ervaringen

van uw ketenpartners en lokaal werkende schuldeisers en door lokaal onderzoek te doen, kunt u een goed beeld krijgen.<sup>8</sup>

Naast de omvang en de aard van de lokale problematiek moet voorts (het ontstaan van) de schuldsituatie van de schuldenaren blootgelegd worden. Door inzicht te krijgen in wat de mogelijke oorzaken (scheiding, verliezen werk, verslaving) zijn van de problemen kunt u een keuze maken of en welke oorzaken u wilt en kunt aanpakken en hoe u dit gaat doen. Kortom, inzicht in de oorzaken maakt dat u uw beleidskeuzes eenvoudiger kunt maken.

Met het verkrijgen van inzicht in de oorzaken van de problemen, krijgt u ook inzicht in het risico dat inwoners lopen om in de problemen te raken. Door bovendien klantprofielen te koppelen aan gegevens over uw lokale bevolkingssamenstelling ontstaat zicht op waar de risico's in de gemeente zitten (wijken, buurten etc.). En deze combinatie van inzichten maakt dat u een keuze kunt maken of u bepaalde beleidsinstrumenten voor een bepaalde groep op een bepaalde plek wilt inzetten of juist niet.

Als de risico's die samenhangen met aard en omvang in beeld zijn, ontstaat nagenoeg een volledige plaat van de lokale situatie. Het kan een toegevoegde waarde zijn om te bekijken of bepaalde problemen zich juist in een specifiek deelgebied of bij bepaalde doelgroepen plaatsvinden. Dit inzicht maakt dat u een gerichte keuze kunt maken voor bepaald beleid.

Voorbeeld: uit uw analyse kan blijken dat u te maken heeft met een groep personen die net werkloos is geraakt, achteruit gegaan is in inkomen doordat ze een werkloosheidsuitkering (WW-uitkering) ontvangt, maar het kan ook de alleenstaande werkloze dertiger zijn die kampt met een verslaving. De hulpvraag van de persoon met een WW-uitkering zal dan meer gelegen zijn in hoe om te gaan met minder middelen en weer aan het werk te komen terwijl de hulpvraag van de verslaafde ingewikkelder is, want er is sprake van meer dan één probleem. In eerste instantie zal daar de focus liggen op ondersteuning om af te komen van de verslaving. Als dat gelukt is, dan kan gewerkt worden aan het voorzien in eigen onderhoud middels werk (en waar mogelijk werkt u daar tegelijkertijd aan).

### Dienstverlening

Naast bewustwording van de lokale problematiek is kennis van de inrichting van de dienstverlening (de uitvoeringscapaciteit qua slagkracht in fte's maar ook in termen van kennis en kunde) in brede zin (van de gemeente zelf en de betrokken ketenpartners) noodzakelijk. Kennis van de capaciteit is essentieel om realistische doelstellingen te formuleren die, wanneer noodzakelijk, ook betrekking hebben op de nodige veranderingen in de uitvoering. Een achterstand in kennis en kunde van de uitvoering is wellicht door middel van scholing aan te pakken. Betrek in uw analyse dus de manier waarop u uw dienstverlening aan de betreffende doelgroep op dit moment hebt vormgegeven.

### 3.2 Van visie tot beoogde maatschappelijke effecten (stap 2)

Met de aard en omvang van de lokale problematiek inzichtelijk, is het zaak dat u bepaalt hoe u tegen deze problematiek aankijkt. In uw visie wordt duidelijk welke maatschappelijke effecten u wilt nastreven.

De kernvragen in deze fase zijn:

Wat vindt u, samen met uw partners, een of het probleem?  
 Wie wilt u helpen en waarom?  
 Wat wilt u, per doelgroep of bijvoorbeeld in een bepaald gebied, bereiken?

#### Wat vindt u, samen met uw partners, een of het probleem?

Als u een beeld heeft van de lokale situatie, dan kunt u bepalen wat het probleem is dat u wilt gaan aanpakken. Ook in deze fase is het noodzakelijk om met de juiste gemeentelijke stakeholders aan tafel te zitten. Een integrale aanpak begint, welke keuzes gemeenten hierin ook maken, bij het betrekken van relevante beleidsterreinen zoals de Wmo en de WWB,<sup>9</sup> maar ook economische zaken.

Betrek niet alleen in de analyse, maar ook bij het vaststellen van de gewenste maatschappelijke effecten en de aanpak, de ketenpartners. Ook, als het even kan, de ketenpartners<sup>10</sup> die geen onderdeel uitmaken van de gemeentelijke organisatie, maar wel een relatie hebben met de klant. Aandachtspunt hierbij is dat gemeenten en maatschappelijke organisaties elkaar werkelijk als partner moeten zien en hierin ook blijven investeren.

Inzicht in ieders rol en heldere verwachtingen ten aanzien van elkaar maken dat dienst- of hulpverlening kans van slagen heeft. Om die reden moeten er spel- en gedragsregels worden afgesproken over de manier waarop maatschappelijke effecten en de daaruit voortvloeiende doelstellingen worden vastgesteld.<sup>11</sup> Een platform integrale schuldhulpverlening (of bijvoorbeeld een initiële integrale aftrap), waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd, kan er voor zorgen dat de ambities gedeeld worden, de doelstellingen worden bewaakt en waar nodig worden bijgesteld en de uitvoering betrokken blijft. Regelmatig contact en weten van elkaar waar je mee bezig bent, zorgt voor partnerschap en betrokkenheid.

#### Wie wilt u helpen en waarom?

Nauw samenhangend met de bepaling van wat het probleem is, is de vraag 'wie ga je dan helpen?'. En hoe ga je dan om met de schaarsere middelen die beschikbaar zijn? Door bijvoorbeeld een grotere inzet op preventie, een gericht en selectievere selectie van de doelgroep en inzet op nazorg? U moet dus vaststellen voor welke doelgroep er een vorm van dienstverlening toegankelijk moet zijn. Welke dienstverlening dit is, volgt uit uw beleidskeuzes.

#### Wat wilt u, per doelgroep of bijvoorbeeld in een bepaald gebied, bereiken?

Door de gewenste maatschappelijke effecten te koppelen aan de specifieke kennis over de problematiek, per deelgebied of per doelgroep, maakt dat u uw beleidskeuzes weloverwogen kunt maken en gericht kunt inzetten. Dit draagt bij aan het daadwerkelijk realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten. De toekomstverkenning van Divosa e.a. noemt ook al een aantal voorbeelden van maatschappelijke effecten<sup>12</sup>.

Voorbeelden van beoogde maatschappelijke effecten zijn:

1. Het vergroten van de zelfredzaamheid van de burger.
2. Het voorkomen van maatschappelijke kosten.
3. Meedoen, participatie van de burger.

Om tot een samenhangend pakket van beleidskeuzes te komen, pleiten wij er voor om zo exact mogelijk de positieve consequenties van uw gewenste maatschappelijke effecten en beleid voor de doelgroep te omschrijven. Het concreet maken van effecten (wat wilt u bereiken) helpt u bij de bepaling van het in te zetten beleid. Zie voor een nadere uitwerking van de visie hoofdstuk 4.

### 3.3 Doelstellingen en indicatoren (stap 3 en 4)

Maatschappelijke effecten hebben doorgaans een enigszins abstract karakter. Bijvoorbeeld het vergroten van de zelfredzaamheid van de burger. Met behulp van doelstellingen kunnen beoogde maatschappelijke effecten concreet gemaakt worden.

Een voorbeeld van de koppeling van een gewenst maatschappelijk effect en een daaruit voortvloeiende doelstelling: gemeente X beoogt financiële zelfredzaamheid voor haar burgers (gewenst maatschappelijk effect). Van het aantal aanvragen schuldhulpverlening per jaar is de doelstelling van gemeente X dat 80% van die groep schuldenaren binnen 3 jaar financieel zelfstandig kan functioneren zonder dat een beroep op de gemeente nog nodig is.

Bovengenoemd voorbeeld is beschreven om de koppeling tussen een maatschappelijk effect, doelstelling en indicator weer te geven. De doelstelling is voor de gemeente meetbaar gemaakt met behulp van een indicator. De gemeente kan hier actief op toezien en er met beleid voor zorgen dat deze doelstelling wordt behaald. Eventueel stuurt u tijdens de uitvoering bij (zie paragraaf 3.5).

Uit het onderzoek 'Schulden? De gemeente helpt!' Van Hiemstra en de Vries uit 2008 is gebleken dat nog niet de helft van de gemeenten meetbare doelstellingen voor schuldhulpverlening hanteert. Uit dit onderzoek blijkt tevens dat van de groep die wel meetbare doelstellingen formuleert, het vaak voorkomt dat ze betrekking hebben op acties in plaats van op te behalen resultaten.

Werkelijk maatschappelijke effecten realiseren, dat is de ultieme doelstelling van veel lokaal beleid. Tegelijkertijd is dit aspect ook de achilleshiel, want het effect van veel beleid is onduidelijk. De aandacht gaat doorgaans meer uit naar beleidsontwikkeling dan naar de beleidsuitvoering. En de evaluatie van beleid behoort nog niet tot de corebusiness van iedere gemeente.

In de praktijk blijkt dat het ingewikkeld is om maatschappelijke effecten te formuleren en te bepalen welke beleidsinzet daarbij hoort. Om die reden is het zaak de gewenste maatschappelijke effecten zo specifiek mogelijk te maken, bijvoorbeeld per doelgroep of deelgebied. Hoe specifieker u voor ogen heeft wat u wilt bereiken des te makkelijker is het om daar realistische doelstellingen aan te koppelen en om te bepalen welke

beleidsinzet noodzakelijk is. Een kanttekening bij het bepalen van de inzet, oftewel in het maken van de beleidskeuzes, is wel dat u de betekenis onderkent van de uitvoeringspraktijk. Juist in de concrete uitvoering blijkt namelijk de effectiviteit en is de samenhang in een vraagstuk zichtbaar. Een belangrijke vraag is daarom op welke manier die uitvoeringspraktijk een centralere positie kan krijgen in uw beleidsproces. Daarvoor is het nodig dat gemeenten de verbinding leggen tussen de beoogde maatschappelijke effecten en de uitvoeringspraktijk bij het benoemen van de concrete doelstellingen.<sup>13</sup> Bij het vaststellen van uw doelstellingen moet u er van overtuigd zijn dat het behalen van de doelstelling bijdraagt aan het door u gewenste maatschappelijk effect. Nogmaals, juist in de concrete uitvoering blijkt uiteindelijk de effectiviteit van beleid en is de samenhang in een vraagstuk zichtbaar.

Een bekend voorbeeld van een doelstelling waarvan je je kunt afvragen of die bijdraagt aan een gewenst maatschappelijk effect is het bonnenquotum van een politieagent. Wie stelt immers dat met het uitschrijven van 100 bonnen per jaar (target) per agent het gevoel van sociale veiligheid in een bepaalde omgeving verbetert?

Realistische doelstellingen, met name wanneer deze kwantitatief van aard zijn, kunnen tevens indicatoren (stap 4) zijn op basis waarvan gestuurd kan worden. Dus wanneer gemeente x als doelstelling formuleert dat van 80% van het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening de schuldenaren binnen 3 jaar financieel zelfstandig kunnen functioneren, dan is dit een concrete indicator op basis waarvan u als gemeente gericht beleid kunt inzetten en kunt sturen. Wanneer een doelstelling kwalitatief van aard is, doet u er het beste aan hier een meetbare indicator aan te koppelen. Daarmee wordt monitoring van scores op indicatoren mogelijk.

### 3.4 Beleidsinzet en planning (stap 5)

Wanneer de gewenste maatschappelijke effecten helder zijn, daar realistische doelstellingen aan zijn gekoppeld, er voldoende helderheid bestaat over rollen en verantwoordelijkheid en er spel- en gedragsregels met de betrokken partijen zijn afgesproken, dan is er een scala aan beleidsmatige instrumenten voorhanden om deze doelstellingen en bijgevolg deze maatschappelijke effecten na te streven. Welke opties u heeft, leest u in de



volgende hoofdstukken. Wanneer er overeenstemming bestaat over de in te zetten beleidsinstrumenten is het zaak te koppelen aan een vooraf gedefinieerde planning. Hiermee ontstaat een uitvoeringsagenda die de verbinding maakt tussen beoogd maatschappelijk effect, de daaruit vertaalde doelstellingen, het beleidsinstrumentarium en de uitvoering.

### 3.5 Uitvoering, monitoring, evaluatie en bijsturing (stap 6 en 7)

Een goede monitor laat zien of doelstellingen behaald worden. Belangrijker nog is of met de behaalde doelstellingen ook werkelijk een bijdrage is geleverd aan beoogde maatschappelijke effecten. Een goede beleidscyclus levert u deze antwoorden.

Naast het concreet vaststellen van doelstellingen en eventueel indicatoren is het zaak dat resultaten in de uitvoering zichtbaar worden. Aandachtspunt hierbij is wel dat de resultaten in de uitvoering tevens afhankelijk zijn van de oordelen van de partners en 'gebruikers' van de dienstverlening. Op basis van de scores op de indicatoren wordt zichtbaar of beleid succesvol is: hebben we de juiste beleidsmatige keuzes gemaakt voor betreffend vraagstuk, zijn doelstellingen behaald en vooral, heeft realisatie van die doelstellingen bijgedragen aan de gewenste maatschappelijke effecten? Als dat niet het geval is geweest, dan moet er worden bijgestuurd en zijn andere doelstellingen en beleidskeuzes nodig.

### 3.6 Integraal (samen)werken: het belang van spelregels

In het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening wordt het belang van integraal werken benadrukt. Het vormt zelfs een van de vereisten in het door de gemeenteraad goed te keuren beleidsplan schuldhulpverlening. In de verschillende stappen die u zet om te komen tot de keuze van beleidsinstrumenten komt integraal werken aan de orde: in de brede analyse (met betrokken partners) van de problematiek, in het bepalen van de doelstellingen met de bijbehorende aanpak en in de evaluatie daarvan. Een integrale aanpak betekent de betrokkenheid van meerdere binnengemeentelijke of buitengemeentelijke partners.

Spel- en gedragsregels dragen bij aan duidelijkheid in wat een ieder van elkaar kan verwachten (helderheid over rollen en taken) en borgen ook de manier waarop verantwoording afgelegd kan

worden. Vertaald naar de schuldhulpverlening zorgt, in het streven naar een integrale aanpak, het vaststellen van de spelregels (contractering, samenwerkingsconvenanten etc.) en het maken van prestatieafspraken voor commitment aan het traject. In de trant van: gezamenlijk werken we aan een succesvolle uitkomst voor deze klant. U moet dus vooraf afspraken maken. Ook met de partners met wie u geen directe financiële relatie heeft.

Meer met minder betekent ook dat u bij het vaststellen van de spel- en gedragsregels meer dan ooit de afweging moet maken: wat doen we zelf en wat besteden we uit? Op het moment dat u als gemeente kiest voor uitbesteding, dan is contracting met betreffende partner nodig. Oftewel, u spreekt in dit geval de spelregels rondom opdrachtgever- en opdrachtnemerschap af. Uitgangspunt is dat iedere partij doet wat hij het beste kan, en tegen een faire prijs. Kennis van de sociale kaart is hiervoor noodzakelijk. Door bijvoorbeeld te weten welke partijen (lokaal dan wel regionaal) (vrijwillig) een bijdrage kunnen en willen leveren aan het voorkomen van problematische schulden, kan de toestroom aan aanvragen voorkomen worden. De uitdaging is hierbij 'out of de box' te denken en de horizon te verbreden naar andere organisaties dan de instellingen die het eerst in het oog springen zoals de maatschappelijke dienstverlening, woningcorporaties en energiebedrijven. Zo zijn werkgevers en schuldeisers wellicht ook bereid een grotere rol te spelen in het voorkomen van problematische schulden dan ze nu doen.

Afspraken met partners over de wijze van verantwoording (ten behoeve van stap 6.a), de wijze van (meerjarige) contracting en over het proces van besluitvorming zijn nodig. Dergelijke spelregels vormen immers de kaders voor de uitvoering. Het is van belang dat alle betrokkenen zich verbinden aan deze spelregels. U bewaakt in de uitvoering van de schuldhulpverlening, als regisseur op het beleid, het naleven van deze vooraf opgestelde spelregels.

8 Zie ook hoofdstuk 3 van de Toekomstverkenning van Divosa e.a.

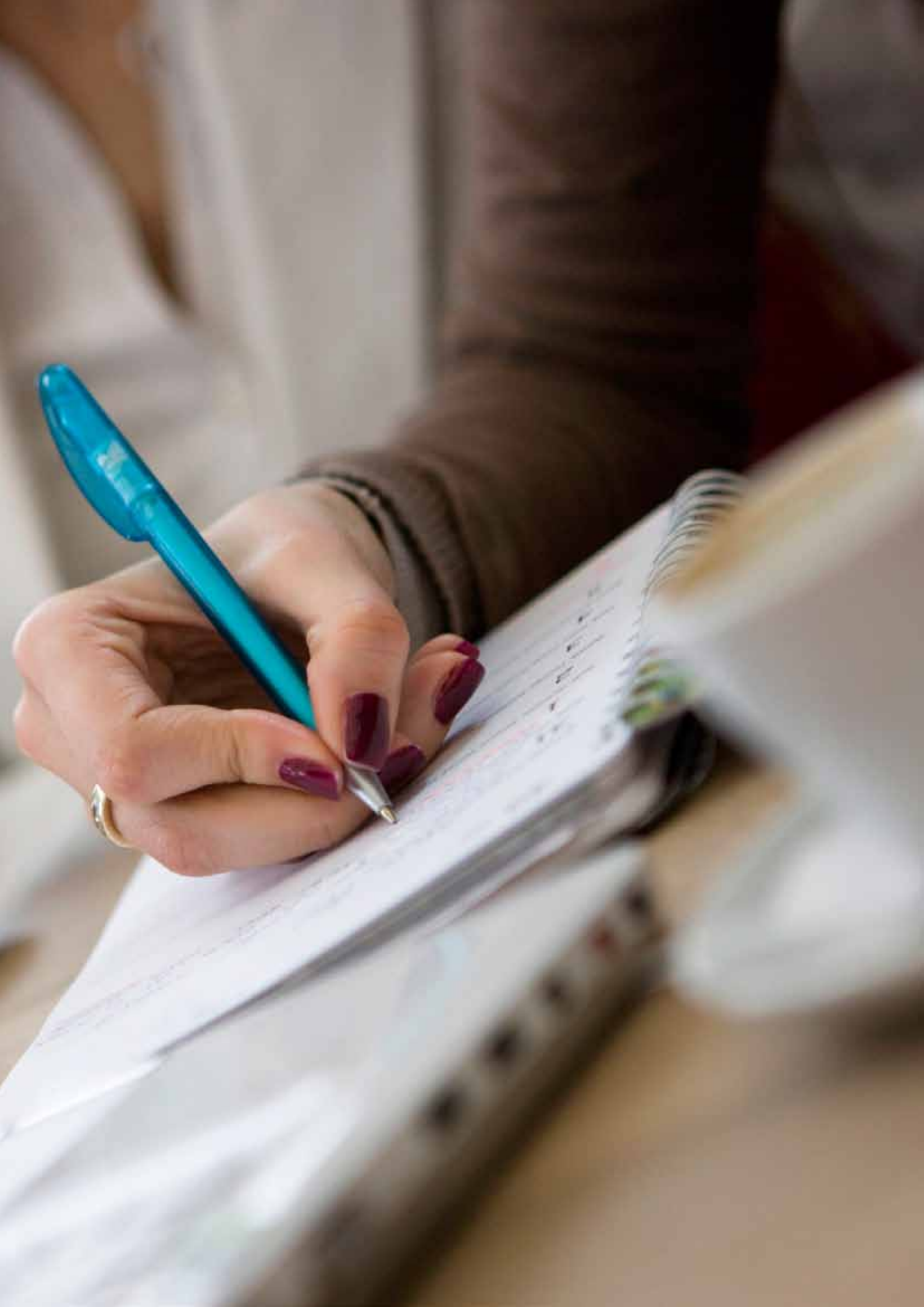
9 Zie 'Schuldhulpverlening, Strategische keuzes voor gemeenten', Divosa e.a. september 2010, pag. 20

10 Zie voor mogelijke ketenpartners 'Schuldhulpverlening, Strategische keuzes voor gemeenten', Divosa e.a. september 2010, pag. 21

11 Zie 'Van visie tot maatschappelijk effect', BMC, pag. 29

12 Zie 'Schuldhulpverlening, Strategische keuzes voor gemeenten', Divosa e.a. september 2010, pag. 30

13 Zie 'Van visie tot maatschappelijk effect', BMC, pag. 32



# 4

## Strategische beleidskeuzes: het uitwerken van uw visie

### Welke strategische beleidskeuzes kunnen volgen op beoogde maatschappelijke effecten?

Als u een beeld heeft van de aard en omvang van de in uw gemeente aanwezige schuldenproblematiek en u weet wat u (per doelgroep of gebied) wilt bereiken (beoogde maatschappelijke effecten) is de volgende stap het maken van een aantal strategische keuzes. U heeft een visie en u werkt deze visie verder uit. Een visie staat immers nooit op zichzelf. Een visie betekent dat u een verandering inzet. Om deze verandering in te zetten is het noodzakelijk dat u overgaat tot het maken van strategische keuzes. Met de uitwerking van de visie en de strategische keuzes bepaalt u een koers om de beoogde maatschappelijke effecten te kunnen realiseren. Deze koers om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken, werkt u verder uit in een beleidsplan.

Alvorens u kunt overgaan tot het bepalen van welke beleidsinstrumenten u in welke fase (van preventie tot nazorg, zie ook hoofdstuk vijf) inzet is het van belang dat u bepaalt hoe uw rol zich verhoudt tot de rol van de burger en betrokken partners. Het maken van deze strategische keuzes is essentieel voor een gerichte inzet van beleidsmiddelen en een optimale dienstverlening.

#### 4.1 Wat wordt uw rol?

De gemeente heeft in de schuldhulpverlening een centrale rol. Ze heeft beleidsvrijheid en kan zelf invulling geven aan de mate van dienstverlening. U moet als gemeente stilstaan bij de vraag hoe u invulling geeft aan uw rol ten opzichte van de schuldenaar en de schuldeiser.

In de lijn van de veranderende rol van de overheid, die aanstuurt op meer zelforganiserend vermogen in de samenleving, past het niet dat de gemeente probleemeigenaar wordt. Gemeenten komen dan ook meer in de positie van coach die een gedragsinterventie pleegt bij de schuldenaar. De schuldenaar wordt geleerd om zelf de portemonnee beter te hanteren.

#### De gemeente als coach of adviseur

Een van de belangrijkste uitgangspunten bij een coachende rol van de gemeente is dat de schuldenaar probleemeigenaar blijft, oftewel zijn eigen verantwoordelijkheid erkent. Tevens moet de schuldenaar gemotiveerd zijn om mee te werken. Dit vraagt van gemeenten een andere benadering waarbij de verwachtingen die de schuldenaar mag hebben ten aanzien van de rol van

de gemeente, duidelijk moeten zijn. De verwachtingen die de klant mag hebben kunnen gestuurd worden door in een aanvraagformulier duidelijkheid te bieden over wat de rol van de gemeente is. Overigens maakt u ook duidelijk aan de schuldenaar wat u van hem vraagt en verwacht.

Voorbeeld: als een beoogd maatschappelijk effect is dat iedere burger meedoet, dan past het niet dat u als gemeente het probleem van de burger overneemt. U heeft er belang bij om de burger te motiveren, te activeren, te coachen op gedrag en het aanleren van vaardigheden. Hierdoor zal de burger beter in staat zijn om zelfstandig aan de maatschappij deel te nemen.

#### Inzetten op een gedragsverandering bij de schuldenaar

Professionals zullen in staat moeten zijn tot het plegen van gedragsinterventies. Een gedragsinterventie die maakt dat de schuldenaar zelf eigenaar blijft van het probleem en gemotiveerd wordt om het probleem zelf aan te pakken en zijn financiële huishouding (weer) op orde te krijgen. Het gaat vooral ook om bewustwording. Hoe ben je in deze situatie terechtgekomen? Wat had je daarin anders kunnen doen? Wat is er nodig om te veranderen? Wat kun je daarbij zelf doen en waar heb je ondersteuning bij nodig?

De schuldenaar wordt (opnieuw) geleerd om zijn financiële huishouding te beheren. Een zo groot mogelijke financiële zelfredzaamheid staat hierbij centraal. Wanneer een schuldenaar dit zelf leert zal het risico op terugval verkleind worden. Immers, er is sprake van een verandering in gedrag en de schuldenaar heeft zijn financiën weer op orde, waardoor hij in beginsel niet meer in een situatie terechtkomt waarin problematische schulden ontstaan. Dit leidt tot een minder grote groep recidivisten die bij de gemeente aanklopt waardoor uitgaven worden beperkt.

Gedragsverandering geldt uiteraard niet alleen voor de klant die niet met geld om kan gaan en meer uitgeeft dan dat hij heeft. Door in te zetten op gedragsverandering kan de klant ook geleerd worden hoe om te gaan met veranderende omstandigheden zoals ontslag of een echtscheiding. We hebben immers eerder vastgesteld dat financiële problemen doorgaans niet op zichzelf staan.

### De gemeente als hulpverlener

Niet iedere schuldenaar is in staat om zelf verantwoorde financiële keuzes te maken en zijn gedrag aan te passen. De schuldenaar zal dit zelf moeten willen en ook moeten kunnen. Met name bij de schuldenaar die wel gemotiveerd, maar niet in staat is om zijn eigen huishoudboekje op orde te brengen en te houden (een niet-kunner), is een coachende rol niet passend. Immers, degene die geen probleemeigenaar kan of wil zijn, valt moeilijk iets te leren. Gedragsinterventie zal in een dergelijk geval tot niets leiden. Maar moet de gemeente dan helemaal niets doen?

In uiterste gevallen, wanneer er vroeg of laat maatschappelijke distorties dreigen bij de zogenaamde niet-kunners, valt genoeg te zeggen voor gemeenten om de rol van hulpverlener op te pakken. Maar fungeert de gemeente als vangnet of wordt deze klant begeleid richting bewindvoering? Wanneer de gemeente het er over eens is dat deze groep niet aan haar lot overgelaten kan worden, zal een afweging moeten volgen van wat de meest geschikte ondersteuning is. Gelet op de beperkte middelen die een gemeente beschikbaar heeft, is aan te bevelen om op basis van een minimum pakket van eisen te bekijken welke vorm van ondersteuning adequaat is maar ook financieel gunstig. Gemeenten die bijzondere bijstand verlenen voor bewindvoering zouden bijvoorbeeld kunnen kijken of zij toch niet een beroep kunnen doen op de omgeving van de klant (mantelzorg) dan wel of zij zelf een dergelijke vorm van ondersteuning goedkoper kunnen inkopen.

Hoe om te gaan met de groep niet-willers is weer van een heel andere orde. Heeft het zin om te investeren in een groep schuldenaren die het vermogen hebben om te leren de eigen portemonnee te hanteren, maar geen probleemeigenaar willen zijn? Waarvan op voorhand al duidelijk is dat afspraken niet nagekomen worden?

Uit Tilburgs voorbeeld is gebleken dat op het moment dat de gemeente een stap terugdoet het zelforganiserend vermogen van de klant en zijn omgeving in veel gevallen toereikend is. Een goed voorbeeld hiervan is de klant die bij de gemeente aanklopt omdat een uithuiszetting is aangezegd. Het niet bieden van hulp blijkt in dit geval de schuldenaar juist te helpen en in de juiste richting te duwen. De keuze van de gemeente om hier niet te helpen is in dit geval ook een interventie, waardoor de schuldenaar zelf een oplossing zoekt (en dat is wat je als gemeente zoveel mogelijk beoogt). Niet iedereen zakt door het ijs als de gemeente niet helpt. Maar wat te doen als de klant wel door het ijs is gezakt?

Vaak leidt een problematische schuldsituatie tot maatschappelijke uitgaven op andere beleidsterreinen. Zoals crisisopvang voor mensen die uit huis zijn gezet. Echter wat is duurder? Schuldhulpverlening of de kosten van het maatschappelijke vangnet? Wat zijn de gevolgen voor kinderen als het gaat om participatie en sociale uitsluiting? En wat is beter voor de klant als mens? Heeft het zin om in iemand te investeren wanneer duidelijk wordt dat er geen beroep op zelfredzaamheid gedaan kan worden (het zelforganiserende vermogen van de schuldenaar is ontoereikend om problemen het hoofd te bieden)? Of als de klant geen probleemeigenaar wil zijn?

Uitgangspunt van u als gemeente kan zijn dat u de maatschappelijke kosten beperkt wilt houden. Dit kan tot gevolg hebben dat er wel een interventie gepleegd wordt (tegen lage uitvoeringskosten). Deze interventie kan bijvoorbeeld bestaan uit een minimumpakket aan maatregelen waardoor iemand in zijn primaire behoefte kan blijven voorzien en verdere maatschappelijke distorties worden voorkomen.

## 4.2 Hoe richt u integraal werken in?

Integrale schuldhulpverlening werkt met de schuldenaren zowel aan het oplossen dan wel hanteerbaar maken van schulden (financieel technisch) als aan de oorzaken en gevolgen ervan (bijvoorbeeld psychosociaal). Gelet op het gegeven dat er meer met minder gerealiseerd moet worden, is samenwerken met andere partijen noodzakelijk. Eerder, in hoofdstuk drie, hebben we het belang van integraliteit benadrukt en geduid.

Daarbij kwam ook aan de orde: wat doet u als gemeente zelf en wat laat u over aan (private) partners? Gemeenten kunnen niet langer alles zelf doen en zullen een keuze moeten maken wie het beste de uitvoering op zich kan nemen. Wat is de beste prijskwaliteit verhouding? De regie op het beleid zit bij de gemeente, de regie op de klant (in de uitvoering) kan heel goed bij andere partijen belegd worden.

#### **Regie op het beleid bij de gemeente, maar wie pakt de regie op de klant?**

Voor afstemming tussen de relevante beleidsterreinen, maar ook voor de samenwerking met externe partijen is een regie-functie, de rol van spelbepaler, op de klant noodzakelijk. Ondanks dat u verantwoordelijk bent en hiermee regisseur op het beleid, betekent dit niet dat u in de uitvoering regisseur moet zijn op de klant. Het integrale werken is de kapstok binnen de gemeente en schuldhulpverlening kan hieraan opgehangen worden. Dit hoeft niet te betekenen dat de schuldhulpverlening zelf de regie heeft op iedereen met schulden. Het is wellicht een open deur, maar voor een integrale aanpak is samenwerken en afstemmen de norm. Voor die afstemming zijn zowel duidelijkheid in taak- en rolverdeling als verwachtingsmanagement onontbeerlijk. Er moet voorkomen worden dat betrokken instanties ervan uitgaan dat de ander actie onderneemt maar er vervolgens niets gebeurt. Om samenwerking succesvol te laten zijn, is sturen op resultaat cruciaal voor de verantwoording, maar ook voor de kwaliteit van dienstverlening.

Voorbeeld: Zo is gemeente Y er van overtuigd dat schuldhulpverlening grotendeels bestaat uit het plegen van gedragsinterventies en het motiveren van iemand om zelf te leren zijn financiële huishouding op orde te brengen en te houden. Om die reden is met verslavingszorg overeengekomen dat de klant eerst van zijn verslavingsproblematiek moet afkomen alvorens er schuldhulpverlening volgt. Verslavingszorg houdt de regie op de klant en neemt een stabilisatiepakket van de gemeente af om te voorkomen dat de klant in nog grotere problemen geraakt.

#### **Interne integraliteit**

Een integrale aanpak begint, ongeacht de keuzes die gemeenten maken, bij een afstemming tussen de relevante beleidsterreinen, zoals participatie en re-integratie, economische

zaken, armoede en de Wmo.<sup>14</sup> Het kabinetsbeleid is er op gericht om drempels die de (arbeids)participatie van burgers belemmeren of in gevaar brengen, weg te nemen. Bij een gemiddelde schuldenlast van bijna € 31.000,<sup>15</sup> wordt terecht gesproken van risico's op armoede, sociale uitsluiting, huisuitzetting en onverzekerbaarheid. Het hebben van werk (inkomenszekerheid), een dak boven je hoofd (veiligheid en geborgenheid), meedoen in het verenigingsleven of een betrokken rol bij de school van de kinderen, kortom: meedoen, is een meervoudige uitdaging voor de schuldenaar die bij gevolg een meervoudige aanpak behoeft.

Door een koppeling te maken tussen beleidsterreinen kan bewerkstelligd worden dat uitgaven binnen regimes worden beperkt. Wanneer de gemeente de schuldenaar ondersteunt in het hanteerbaar maken van schulden, zullen zorgen worden weggenomen hetgeen een positieve invloed heeft op de (arbeids)participatie. Tevens kunnen in het kader van de Wmo opgerichte vrijwilligersorganisaties ingezet worden op ondersteuning van schuldenaren. Ook bij interne integraliteit is het niet vanzelfsprekend dat de afdeling die zich bezig houdt met schuldhulpverlening de regie op de klant hoeft te voeren.

Een voorbeeld hiervan is activerend armoedebeleid, waarin de participatie van de klant centraal staat. Schuldhulpverlening zou dan aan de klant kunnen worden aangeboden met als tegenprestatie maatschappelijke inzet.

#### **Externe integraliteit**

Integrale schuldhulpverlening stelt de vraag van de klant centraal. Om die reden kunnen bij een klant naast de gemeente veel andere organisaties en instanties betrokken zijn. Zo zal de ene organisatie zich meer richten op financieel technische zaken en de ander meer op begeleidende of agogische aspecten.<sup>16</sup>

De uitdaging voor gemeenten is in eerste instantie gelegen in het feit dat zij hun horizon verbreden. Gemeenten moeten niet alles zelf willen doen, maar juist een beroep doen op de kracht en het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Oftewel: zoek partners waarmee je grote klappen kunt maken. Iedereen moet doen waar hij goed in is. Om er achter te komen welke partijen waar goed in zijn is het betrekken van de sociale kaart in de aanvangfase van de beleidsontwikkeling noodzakelijk. Naast het uitvinden van wie waar goed in is en welke

mogelijkheden deze partijen hebben, is inzicht in de kosten niet onbelangrijk. Bij een juiste balans tussen prestaties en kosten leidt een integrale benadering tot kostenbesparing.

De externe integrale schuldhulpverlening van nu bestaat vooral uit signaleringsafspraken. Naast dat samenwerking kan bijdragen aan het beter en sneller identificeren van problemen, kan het tot gevolg hebben dat er betere resultaten geboekt worden. Immers, de problemen kunnen sneller opgepakt worden waardoor verergering wordt voorkomen. Daarnaast kan een integrale aanpak, waarbij goede samenwerkingsafspraken gemaakt zijn, leiden tot een verbetering van de klantgerichtheid daar er dan niet langer meer langs elkaar heen gewerkt wordt. Zie voor integraal werken ook de Handreiking best practices integrale dienstverlening.

### **Schuldeiser, partner of niet?**

In een overgroot deel van de gevallen is er sprake van meerdere schuldeisers per schuldenaar die allemaal willen dat hun vordering wordt betaald. Er is sprake van een verharding in het invorderingsveld. Dit maakt de uitvoering van de schuldhulpverlening ingewikkelder.<sup>17</sup> Of u schuldeisers als partner erkent, vloeit direct door uit uw visie op uw rol als gemeente. Is daarbinnen, naast uw inwoners, plek voor andere partijen? Partijen zoals het bedrijfsleven en zoals schuldeisers. Als vanuit uw visie op uw rol als gemeente de erkenning spreekt voor meerdere partijen waaraan u dienstverlening biedt, dan is er binnen uw visie op schuldhulpverlening een plek voor schuldeisers. Welke relatie u ziet met schuldeisers en hoe u aan die relatie invulling geeft, dat werkt u uit in uw strategie.

Zonder medewerking van de schuldeiser kan er evenwel geen sprake zijn van schuldhulpverlening. De gemeente fungeert om die reden in de praktijk dikwijls als intermediair die een schuldregeling tot stand brengt tussen een schuldenaar en één of meerdere schuldeisers. Maar de vraag die daaraan voorafgaat is of u intermediair blijft dan wel wilt zijn? Immers, als schuldenaar zijn afspraken niet nakomt in een afgesproken traject, dan valt de bereidheid van de schuldeisers om mee te werken aan een oplossing vaak weg. U heeft in beginsel richting de schuldenaar meer ruimte om mee te buigen dan richting de schuldeisers. Dit kan de motivatie van de schuldeisers om in een volgend traject bijvoorbeeld snel te reageren teniet doen. Om die reden is het aan te bevelen om als gemeente te investeren

in de schuldeiser. Doe dat tijdig (aan het begin van een schulddienstverleningstraject) en bekijk of u een relatie met een schuldeiser kunt opbouwen. Misschien dat u de schuldeiser op andere terreinen nodig kunt of blijkt te hebben of voor een volgende klant (schuldenaar). Erken in ieder geval ook de positie en de belangen van de schuldeiser. Naast het belang van een schuldeiser ten aanzien van de uitstaande vordering, zijn het vaak ook ondernemers met belangen. (Vroegtijdige) communicatie is een belangrijk aandachtspunt in de samenwerking met schuldeisers.

Wanneer een gemeente ook op een andere manier aandacht heeft voor de belangen van schuldeisers, kan dit een positieve uitwerking hebben op de totstandkoming van schuldregelingen en bijvoorbeeld convenanten (zie hieronder ook de passage over vroegsignalering). Gemeente en schuldeiser kunnen elkaar wellicht ook op andere terreinen helpen of ondersteunen, bijvoorbeeld in het leveren van arbeidskrachten (mensen in een re-integratietraject bijvoorbeeld). Door als gemeente partner te worden voor een onderneming, zijn meer successen op het terrein van schuldhulpverlening wellicht mogelijk. Dit is evenwel met een gemiddeld aantal schuldeisers van zestien per klant geen gemakkelijke opgave. Elke schuldeiser is anders en heeft andere belangen. Bovendien, het is de gemeente niet toegestaan om met iedere schuldeiser andere afspraken te maken<sup>18</sup>. Schuldeisers met uitstaande vorderingen zijn over het algemeen ondernemers met bedrijfsmatige belangen. Gemeenten doen er goed aan dit te realiseren, dit te erkennen en vervolgens op de bedrijfsmatige belangen in te spelen. Met sommige ondernemers werken gemeenten (op het werkplein of in een werkgeversservicepunt) samen. Deze ondernemers zijn hard nodig bij de re-integratie van klanten.

Een succesvol traject krijgt pas vorm als in eerste instantie de schuldenaar mee wil werken, er afspraken te maken zijn met de schuldeisers en vervolgens de schuldenaar deze afspraken naleeft. In welke mate de gemeente zorg draagt voor de totstandkoming en de naleving van deze afspraken heeft alles te maken met de rol die de gemeente pakt ten opzichte van de schuldenaar en de schuldeiser. Overweeg hierbij ook de inzet van verschillende disciplines, een professional voor de ondersteuning van de schuldenaar en een professional die de taal van de schuldeisers spreekt, voor wie in die zin een rol is weggelegd in het onderhandelingsproces maar die juist ook de vinger aan

de pols houdt gedurende een schuldhulpverleningstraject. Zo kan bewerkstelligd worden dat de verhouding schuldenaar en schuldeiser ten opzichte van de gemeente in balans blijft.

- 14 Zie 'Schuldhulpverlening, Strategische keuzes voor gemeenten', Divosa e.a. september 2010, pag. 20
- 15 Zie Jaarverslag NVVK 2010
- 16 Zie 'Schuldhulpverlening, Strategische keuzes voor gemeenten', Divosa e.a. september 2010, pag. 43
- 17 Zie 'Schuldhulpverlening, Strategische keuzes voor gemeenten', Divosa e.a. september 2010, pag. 15
- 18 Zie het convenant dat de NVVK hiertoe afgesloten heeft





# 5

## Beleidsmatige keuzes

### Welke beleidsmatige opties heeft u volgend op uw strategische keuzes?

De strategische keuzes die u maakt, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, komen terug in uw beleidsplan, waarmee u een handvat heeft om uw visie, uw gewenste maatschappelijke effecten, te bereiken. Voor de beleidsmatige opties die we beschrijven in dit hoofdstuk geldt ook dat ze terugkomen in uw beleidsplan. Bij deze beleidsmatige keuzes in dit hoofdstuk gaat het om de vraag: wat wilt u als gemeente, in samenwerking met uw partners, aanbieden? In hoofdstuk vier werd al geschetst dat het diensten- en maatregelenpakket per type klant zou kunnen verschillen. In dit hoofdstuk gaan wij in op de afwegingen die gemaakt kunnen worden met betrekking tot de toegankelijkheid en de mogelijkheden in aanbod in het algemeen en niet per type klant.

Uit het *Wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening* volgt dat u in moet zetten op een drietal fasen: het gedeelte voordat een potentiële schuldenaar bij de gemeente aanklopt (preventie), de fase waarin de schuldenaar feitelijk geholpen wordt bij het oplossen of hanteerbaar maken van zijn schulden (de dienstverleningsfase met daarin de aanmelding, intake en dienstverlening) en de fase nadat de schuldenaar is geholpen (nazorg). Hoe u dit moet doen schrijft het wetsvoorstel niet voor. Per fase heeft u dus een aantal beleidsmatige opties waaruit u kunt kiezen. Belangrijk is om op te merken dat we in dit hoofdstuk geen concrete beleidsmatige instrumenten behandelen (bijvoorbeeld budgetbeheer).

### 5.1 Toegankelijkheid

Het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening legt vast dat schuldhulpverlening in beginsel voor iedereen toegankelijk moet zijn<sup>19</sup>. De vraag die bij veel gemeenten speelt is of iedereen die een beroep doet op schuldhulpverlening hier ook zonder meer gebruik van moet kunnen maken. In de praktijk blijkt dat gemeenten hier verschillende keuzes in maken.

Belangrijke afwegingen die u in het kader van toegankelijkheid moet maken, zijn:

- Wat zijn nu individuele omstandigheden aan de hand waarvan een klant de toegang tot de schuldhulpverlening wordt ontzegd?
- En wat is dan mijn definitie van schuldhulpverlening?

U bent niet gebonden om maar één dienstverleningspakket aan te bieden aan de klanten die u wenst te helpen. Onderscheid in soorten klanten en diensten- en maatregelpakketten is voor een

effectieve inzet essentieel. Doorlooptijden zijn hierbij ook belangrijk. Ligt de grens op drie jaar of zijn er ook maatregelen die 'oneindig' door blijven lopen?

Een belangrijke vraag waarop u voorts als gemeente antwoord moet geven is:

- Wie kunnen een beroep doen op welke vorm van schuldhulpverlening?

Om deze keuze te kunnen maken is het belangrijk bij de analyse al een indeling in type klant te maken. De *Handreiking klantprofielen* kan u hierin ondersteunen. Een onderscheid in het type klant helpt u in de keuze voor het maatregelen- en dienstenpakket dat u aanbiedt. Zie hiervoor ook hoofdstuk vier.

### Recidive

In het wetsvoorstel is opgenomen dat een gemeente in ieder geval iemand kan weigeren als al eerder door hem gebruik is gemaakt van schuldhulpverlening<sup>20</sup>. Een belangrijke afweging voor u als gemeente is hoe u daar in de specifieke gevallen mee omgaat. Geldt echt voor iedereen die het product schuldhulpverlening van de gemeente heeft afgenomen dat zij niet meer hoeven aan te kloppen? Wat verstaat u dan onder schuldhulpverlening? Is dat alleen de bemiddeling of juist de dienstverlening in brede zin? Een kritische houding ten aanzien van de dienstverlening is noodzakelijk.

Allereerst is een juiste diagnosestelling hierin cruciaal. Zo zal de gemeente in het geval van een kunner zeker moeten zijn van het feit zijn dat de klant een kunner is die in staat is zijn gedrag te veranderen. Naast de diagnose van de klant zal de gemeente bovendien moeten kijken of de klant op basis van de gestelde diagnose ook wel de juiste dienstverlening heeft ontvangen. Tenslotte is het zaak dat de gemeente kritisch is ten aanzien van de dienstverlening. In het geval van de kunner is het van belang na te gaan of de coach of hulpverlener van de gemeente de juiste methoden toegepast heeft die de klant ook daadwerkelijk iets hebben kunnen bijbrengen.

### 5.2 Preventie

Het *Wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening* legt vast dat schuldpreventie onderdeel uitmaakt van schuldhulpverlening. De inzet van preventie heeft tot doel om problematische

schulden te voorkomen. Daarbij zijn participatie en maatschappelijke baten argumenten om in te zetten op schuldpreventie.<sup>21</sup> Wanneer het belangrijk gevonden wordt dat (arbeids)participatie niet in het geding komt en we maatschappelijke kosten als gevolg van financiële problemen bij de schuldenaar willen beperken, dan is inzet van schuldpreventie noodzakelijk.

Schuldpreventie is een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die er op gericht is mensen hun financiële zelfredzaamheid te laten behouden en zich zo te gedragen dat zij hun financiën op orde houden.<sup>22</sup> Preventiemaatregelen moeten gericht zijn op (het vergroten van) de eigen verantwoordelijkheid en dienen om het gedrag van mensen (schuldenaren en schuldeisers) te beïnvloeden en behelzen dus meer dan alleen voorlichting en informatie. Immers, alleen informatie maakt niet dat we ons gedrag veranderen.

Aangezien schuldpreventie gericht is op gedrag en gedrag ontstaat en aangeleerd wordt vanaf de geboorte zijn opvoeding en onderwijs belangrijke speerpunten die bijdragen aan de moraal van het voorkomen van schulden. Dit vraagt een investering van opvoeders, de centrale overheid, maar ook van gemeenten. Vooral op het gebied van onderwijs kunnen gemeenten invloed uitoefenen. Bij een koppeling met het domein onderwijs kan voorlichting en informatie worden ingezet op een specifieke doelgroep zoals de jeugd. Juist bij deze groep is er door de bank genomen geen sprake van een inkomen (studiefinanciering is geen inkomen) waardoor zij in beginsel niet zelf kunnen deelnemen aan een minnelijk traject. Alleen al om die reden is het voor deze groep van belang zij in een zo vroeg mogelijk stadium leert omgaan met geld.

Ervaring heeft geleerd, kijk bijvoorbeeld naar de gezondheidscampagnes over roken, dat alleen voorlichting en informatie niet afdoende zijn. Voor de werkelijke beïnvloeding van gedrag bij de schuldenaar is de inzet van de gemeente als coach een must. Dat gaat verder dan informatievoorziening. Het moment voor deze inzet kan heel divers zijn. Zo kan bijvoorbeeld aan personen die zonder werk raken en hierdoor achteruit gaan in inkomen budgetcoaching gegeven worden om te voorkomen dat zij in de financiële problemen geraken.

Zo zijn er voorbeelden bekend van gemeenten die op het Werkplein een balie schuldhulpverlening hebben en klanten ondersteunen in het leren omgaan met een mogelijke inkomensachteruitgang.

In de praktijk is gebleken dat er een brede overtuiging is dat preventie en de daarmee samenhangende beïnvloeding van gedrag, loont. Tegelijkertijd wordt wel de behoefte uitgesproken naar inzicht in de effecten van preventieve maatregelen. Dit inzicht is er vooralsnog niet. Gemeenten kunnen ten aanzien van de beheersing zelf een rol oppakken. Net als op andere terreinen ligt het hier voor de hand dat bij de ontwikkeling van het beleid ook indicatoren en resultaten benoemd worden aan de hand waarvan de effecten gemeten kunnen worden. De *Schuldpreventiewijzer* die is uitgekomen, kan hierbij tevens handvatten bieden.

### Vroegsignalering

Wanneer gevonden wordt dat preventie geen fase is maar een mix van maatregelen gericht op de verandering van gedrag, rijst de vraag wanneer het moment is dat op gedrag geïnterveneerd kan worden. Het antwoord hierop is: zodra er schulden zijn of dreigen te ontstaan.

Bijvoorbeeld bij het niet betalen van de huur, maar ook zodra er een betalingsachterstand optreedt op een vordering die u als gemeente op de klant heeft, kunt u afspraken maken met een woningbouwvereniging of andere afdeling binnen de gemeente omtrent de signalering richting de partij die zich bezighoudt met de uitvoering van de schuldhulpverlening.

Er valt veel te zeggen voor het feit dat wanneer schulden niet voorkomen kunnen worden, dat je ze dan het beste zo vroeg mogelijk kunt 'genezen'. Bij sommige partijen leeft de overtuiging dat wanneer in een vroegtijdig stadium een signaal komt, het ontstaan van problematische schulden voorkomen kan worden. Ook is een aantal partijen ervan overtuigd dat schuldenaren in deze fase makkelijker te motiveren zijn om aan hun gedrag te werken. Dit hoeft echter niet zo te zijn. Immers, de motivatie voor het meewerken is veelal ook gelegen in het karakter en het gedrag van de persoon in kwestie. Er zullen mensen zijn die pas iets aan hun gedrag willen doen op het

moment dat de boel escaleert. Het staat wel buiten kijf dat het onderhandelen met schuldeisers effectiever verloopt wanneer er voor hen ‘meer’ te halen valt (en dus in een vroeg stadium). Dit beïnvloedt het slagingspercentage op een positieve manier. Een punt van aandacht hierbij is wel dat de uitvoering de ‘extra’ toestroom aan kan die uit de vroegsignalering volgt. Immers, geen enkele partij is gebaat bij langere wachttijden.

Bij vroegsignalering spelen schuldeisers en maatschappelijke partners een belangrijke rol. Ervaring heeft geleerd dat alleen het maken van afspraken onvoldoende is om daadwerkelijk schuldenaren ‘aangeleverd’ te krijgen. Korte lijnen en regelmatig contact blijken een succesfactor te zijn. Een andere succesfactor is gelegen in een brede kijk: ‘out of the box’ denken. Door verder te kijken dan de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en woningcorporaties kan een nog grotere groep worden bereikt. Vergeet hierbij de werkgevers niet. De *SchuldPreventiewijzer* kan u helpen uw preventiebeleid vorm te geven.

### 5.3 Dienstverlening: het belang van maatwerk

Integrale schuldhulpverlening stelt de vraag van de klant centraal. Maatwerk is hierbij onontbeerlijk. Om tot een adequate oplossing te komen zal de gemeente naast de financieel-technische aspecten ook aandacht moeten hebben voor de omstandigheden waaronder de schulden zijn ontstaan. Zoals hiervoor is beschreven kan de gemeente per klantgroep kiezen voor een andere rol en een hiermee samenhangende aanpak.

Gemeenten moeten durven differentiëren bij de match tussen klant en professional.

Het is bijna vanzelfsprekend dat het moet gaan om het werkelijk behalen van resultaten. Kiezen voor maatwerk is dus ook kiezen voor discretionaire ruimte in de uitvoering en het derhalve durven loslaten van strikte werkvoorschriften. Binnen het standpunt dat rechten en plichten wederzijds moeten worden nageleefd past het nastreven van werkelijk effect (en bijbehorend ‘ondernemerschap’ van de consulent).

Om deze reden is het van belang voor gemeenten een juiste diagnose te stellen alvorens te bepalen welke (vorm van) dienstverlening het meest toereikend zal zijn. Middels een aantal

criteria aan de poort kan de professional inzicht krijgen in de motivatie, het gedrag en de vaardigheden van de klant, om zo het verdere proces te bepalen. Zo wordt ook voorkomen dat dure middelen inefficiënt en ineffectief ingezet worden. De *Handreiking klantprofielen*, die ook als handreiking voor gemeenten is ontwikkeld, kan gemeenten handvatten bieden bij het stellen van een diagnose. Het is aan te bevelen dat gemeenten wel de tijd nemen bij het stellen van de diagnose en even met de klant mee ‘oplopen’ alvorens wordt bepaald welke soort hulpverlening het beste ingezet kan worden. Bij het werken met strikte indicatieprotocollen waarin met vaste termijnen voor de indicatiestellingen wordt gewerkt, loop je het gevaar om een bepaalde groep (niet willer/niet-kunner) te snel ‘af te schrijven’.

Dit hoeft niet te betekenen dat het de klantmanager van de gemeente is die de meest adequate dienstverlening kan bieden. Op basis van de in kaart gebrachte verschillende probleemsituaties en ‘soorten’ uitvoering (zie hoofdstuk vier paragraaf 4.2) kan de gemeente bepalen wie het meest geschikt is om de klant te ondersteunen. In sommige gevallen is dat de schuldhulpverlener en in sommige gevallen de jongerenregisseur of bijvoorbeeld de wijkcoördinator. De gemeente verdeelt als een ware nummer tien het spel. En binnen de gemeentelijke organisatie kan een consulent vanuit diverse organisaties de regie nemen. Het gaat hier wederom om het te bereiken effect: met de aanpak van welk probleem (als er sprake is van meerdere problemen) moet begonnen worden? En wat kunt u tegelijkertijd doen? Hanteert u: één schuldenaar, één plan? Of kiest u liever voor: één inwoner, één plan? Of: één gezin, één plan?

Het belangrijkste is dat er voor de klant een aanspreekpunt is om te voorkomen dat de klant door de bomen het bos niet meer ziet. Dit aanspreekpunt, bijvoorbeeld de medewerker van het maatschappelijk werk, heeft de regie op de klant en volgt als een procesregisseur<sup>23</sup> de verschillende aspecten van de integrale schuldhulpverlening. Op deze manier kunnen de voortgang van het traject en het nakomen van afspraken bewaakt worden en kan worden geanticipeerd op (nieuwe) ontwikkelingen. Uiteraard belet dit de klantmanager van de gemeente niet om zelf ook een deel van het traject uit te voeren. Wanneer gewerkt wordt vanuit de gedachte dat een ieder doet waar hij goed in is, is het zaak dat de regisseur op de klant, in dit voorbeeld de maatschappelijk werker, zich niet inhoudelijk bemoeit met de uit-

voering van andere onderdelen van de dienstverlening. Alleen het beoogde resultaat, zoals opgenomen in het trajectplan, telt. Belangrijk hierbij is, teneinde commitment te krijgen van alle betrokkenen (inclusief de klant) om het trajectplan door iedere betrokken stakeholder symbolisch als een sociaal contract te laten ondertekenen. Zoals eerder is aangegeven, commitment op het trajectplan van de klant is een afgeleide van het commitment op de visie.

Voorbeeld: in een visie waarin iedereen moet meedoen, is het belangrijk dat uw partner die de verslavingszorg verzorgt vanuit dezelfde gedachte werkt en niet de problemen van de klant overneemt. Het gaat er dan immers om dat de klant geactiveerd wordt. Maatwerk op verschillende plaatsen in de gemeentelijke keten dus, vanuit dezelfde uitgangspunten.

## 5.4 Nazorg

Door problemen waarmee schuldenaren kampen bij de wortel aan te pakken kan terugval worden voorkomen. Zoals ook eerder aangegeven is de mate van regie op de klant hierin alles-bepalend. In hoeverre is een schuldenaar bereid of in staat tot een verandering in gedrag? In een situatie waarin de gemeente (al dan niet ook in de rol als uitvoerder) de rol van coach strikt oppakt en de schuldenaar zelf leert zijn huishoudboekje op orde te brengen en te houden, zal er niet of minder geïnvesteerd hoeven worden in het voorkomen van terugval. De investering in gedragsverandering is dan tevens een investering in het voorkomen van recidive. Gemeenten die ervan overtuigd zijn dat gedragsverandering werkt zullen dan ook eerder geneigd zijn de schuldhulpverlening niet meer toegankelijk te laten zijn voor deze recidivisten. In een situatie waarin de gemeente meer de rol van hulpverlener op zich neemt en de problemen van de schuldenaar overneemt zal het risico op terugval groter zijn. De vraag die dan overeind blijft, is: voor wie is de nazorg in individuele gevallen nog beschikbaar?

Wanneer er gekeken wordt naar de verschillende klantprofielen is er bij niet-kunners geen sprake van nazorg. Immers, een continu proces van hulpverlening, of dat nu bewindvoering is of een minimale vorm van budgetbeheer, is voor deze groep noodzakelijk.

Vanuit de gedachte dat de gemeente meer werkt aan het zelf-organiserend vermogen en investeert in de verandering van het gedrag van de klant is nazorg met name interessant voor de groep waarvan gedacht wordt dat het gedrag nog te beïnvloeden is. Om die reden is het aan te bevelen dat gemeenten ruimte laten om terug te komen op de aanvankelijk gestelde diagnose en schuldenaren niet te snel afschrijven. Met het bieden van nazorg kan voorkomen worden dat de schuldenaar die eigenlijk in de periode van drie jaar nog net niet in staat is zijn eigen portemonnee te hanteren gelijk weer in het diepe wordt gegooid.

- 19 In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening II, 2009/10, 32291, nr. 3 “De gemeentelijke schuldhulpverlening moet breed toegankelijk zijn voor natuurlijke personen en geen groepen worden op voorhand uitgesloten (...) Het college van B en W stelt beleidsregels vast waarin wordt vastgelegd op basis van welke individuele omstandigheden een natuurlijke persoon de toegang tot de schuldhulpverlening wordt ontzegd”.
- 20 In die situatie kan het college de schuldhulpverlening aan iemand weigeren. Het gaat hier om een bevoegdheid en niet om een verplichting. Hierdoor ontstaat maximale ruimte op het lokale niveau om de beoogde meer selectieve toepassing van schuldhulpverlening en nazorg toe te snijden op de lokale omstandigheden.
- 21 SchulPreventiewijzer, Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden om daar lokaal invulling aan te geven, pag 11
- 22 Schuldpreventiewijzer, Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden om daar lokaal invulling aan te geven, pag 19
- 23 Zie Som+, Magazine voor sociaal ondernemers binnen welzijn & maatschappelijke dienstverlening, jaargang 2, december 2010, nummer 4, pag. 12





# 6

## De winst van samenwerking

### De combinatie van middelen voor een slimme uitvoering van de schuldhulpverlening

In de voorgaande hoofdstukken is het proces van visie tot maatschappelijk effect uiteengezet. Hierin heeft u kunnen lezen hoe u de effectiviteit en kwaliteit van de schuldhulpverlening een impuls kunt geven. Als gevolg van de economische crisis wordt er op de diverse gemeentelijke budgetten bezuinigd. Niet alleen op het terrein van de schuldhulpverlening krijgen gemeenten te kampen met minder middelen. De uitdaging voor u is om vanuit een integrale benadering te kijken naar de verschillende mogelijkheden voor het bundelen en slim organiseren van de financiële middelen die een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van schuldhulpverlening. Het is voor u van belang om te kijken hoe de dienstverlening aan de klant gericht kan worden ingezet. Inzicht in de financiële middelen die u hiervoor kunt inzetten is hierbij onontbeerlijk. In dit hoofdstuk wordt hier richting aan gegeven.

#### 6.1. Opbrengsten schuldhulpverlening

Twee onafhankelijk van elkaar uitgevoerde onderzoeken hebben uitgewezen dat bij schuldhulpverlening de baten hoger zijn dan de kosten. De inzet van schuldhulpverlening voorkomt andere maatschappelijke kosten. Het onderzoeks- en adviesbureau APE heeft in opdracht van het ministerie van SZW een overzicht gemaakt van de integrale kosten en baten van schuldhulpverlening en bij welke partijen deze neerslaan.<sup>24</sup> APE heeft ook een instrument ontwikkeld waarmee gemeenten de financiële gevolgen van schuldhulpverlening - voor zichzelf en voor andere partijen - zichtbaar kunnen maken. De *rekentool* van APE is geijkt op de gemiddelde Nederlandse schuldhulpverleningspraktijk. Regioplan en de Hogeschool Utrecht hebben in opdracht van een aantal gemeenten onderzocht hoe de gemeentelijke kosten van schuldhulpverlening in die gemeenten zich verhouden tot de gemeentelijke baten. De belangrijkste conclusie van het *APE-onderzoek* is dat uitbreiding van het bereik van de schuldhulpverlening de maatschappij op diverse vlakken baten oplevert. Per saldo is het voordeel € 1.290,- per extra bereikte cliënt. De gemeente zelf realiseert een netto voordeel van € 860,- per extra bereikte cliënt. Vooral bij de sociale dienst dalen de kosten. Bij uitbreiding van het bereik van de schuldhulpverlening daalt ook de schade door gederfde inkomsten bij de crediteuren met € 1.056,- per extra cliënt. Ook voor de rest van de maatschappij is uitbreiding van de schuldhulpverlening voordelig. Met name omdat door de vermindering van het aantal huishoudens met problematische schuld

het ziekteverzuim en de werkloosheid afnemen waardoor het nationaal product (BBP) stijgt.

In de door Regioplan en de Hogeschool Utrecht onderzochte gemeenten blijkt dat de inzet op schuldhulpverlening zich dubbel terugbetaalt op andere maatschappelijke velden.<sup>25</sup> Gemiddeld gaven de onderzochte organisaties (gemeenten en kredietbanken) 1,4 miljoen euro per 100.000 inwoners uit aan schuldhulpverlening. Daarmee voorkwamen zij gemiddeld genomen een bedrag van 3,3 miljoen euro aan uitgaven op andere beleidsterreinen. De inzet op schuldhulpverlening leidt tot besparingen op de uitkeringsduur, houdt mensen aan het werk en zorgt onder andere voor minder huur- en energieachterstanden.

Het eerdergenoemde onderzoek van *Regioplan en de Hogeschool Utrecht* wijst uit dat niets doen slechts in gemiddeld 12% van de gevallen leidt tot het zelfstandig oplossen van de schuldenproblematiek. In 29% van de gevallen leidt het tot stabilisatie van de schuldenproblematiek (niet beter, niet slechter) en in 59% tot escalatie, in die zin dat er andere (hogere) maatschappelijke kosten ontstaan. Ditzelfde onderzoek geeft tevens weer wat er gebeurt wanneer er wel blijvend geïnvesteerd wordt in schuldhulpverlening. Schuldhulpverleners geven zelf aan dat hun inzet in ca. 68% van de gevallen leidt tot een oplossing, 22% tot stabilisatie en slechts 10% tot escalatie.<sup>26</sup> In het jaarverslag van de NVVK wordt een slagingspercentage van 38% genoemd voor de bemiddeling in trajecten om een saneringskrediet, schuldbemiddeling, herfinanciering of betalingsregeling te realiseren. De conclusie is: schuldhulpverlening kent ook opbrengsten. Dit is een argument om ondanks de bezuinigingen te blijven inzetten op schuldhulpverlening. Deze zelfde bezuinigingen maken wel dat het een en ander op een andere manier ingezet moet worden.

#### 6.2. Opbrengsten samenwerking

In de schuldhulpverlening staat de gemeente er niet alleen voor, rondom de burger zijn zowel binnen als buiten de gemeente meerdere partijen betrokken. Door als gemeente intern goed samen te werken en integraal beleid te voeren en door met externe partijen de samenwerking te zoeken is forse winst te behalen en hoeft het feit dat er sprake is van minder middelen geen invloed te hebben op de kwaliteit en de kwantiteit van de dienstverlening. In paragraaf 3.6 is het belang van integraal (samen)werken al benadrukt. Het gaat hierbij om

meerdere binnengemeentelijke en buitengemeentelijke partners. Meer dan ooit moet u de afweging maken hoe u de krachten en de daaraan gekoppelde middelen kunt bundelen om de uitvoering van schuldhulpverlening slim te organiseren.

### Interne integraliteit

Door een koppeling te maken tussen beleidsterreinen waarop de gemeente actief is kan bewerkstelligd worden dat uitgaven worden beperkt. Afstemming tussen de terreinen van schuldhulpverlening, de Wmo en de WWB leidt tot besparingen wanneer er sprake is van een complementaire dienstverlening. Immers, bij veel van de klanten is er sprake van een samenhangend probleem. De afstemming tussen deze terreinen vraagt een beperkte extra inzet en geld van de gemeente omdat deze dienstverlening vaak al georganiseerd en gefinancierd is.

Een voorbeeld is het zorgloket. Immers, dit loket is een plek waarbij de juiste 'brede' diagnose gesteld wordt en (een vertegenwoordiging van) de betrokken hulpverlenende partijen de handen ineen slaan. Dat maakt enerzijds dat de klant niet kan shoppen voor hulpverlening, anderzijds weten de hulpverleners van elkaars bestaan, dit betekent dat de dienstverlening op elkaar afgestemd wordt.

Verder kunt u voor de koppeling van de beleidsterreinen denken aan:

### Werk en Inkomen

De gemeente is nu verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB en de Wet investeren in jongeren (WIJ). Met de komst van de Wet werken naar vermogen komen hier de jonggehandicapten (Wajong) bij. Dit betekent een grotere doelgroep waarbij het risico op problematische schulden aanwezig is. Door voor uitkeringsgerechtigden een verplichting tot aanpak van de schulden op te nemen draagt u bij tot een snellere uitstroom uit de uitkering. Daarnaast kunt u denken aan het uitvoeren van een risicoanalyse bij nieuwe instroom in het kader van preventie.

Het hebben van schulden kan voor deze personen een belemmering vormen om succesvol te re-integreren op de arbeidsmarkt. Uit de onderzoeken van APE en Regioplan en Hogeschool Utrecht wordt duidelijk dat door de inzet van schuldhulpverlening mensen sneller naar de arbeidsmarkt toe

geleid worden en dat de uitkeringsduur met vier tot twaalf maanden verkort kan worden.<sup>27</sup> Kortom, een blijvende inzet op effectieve schuldhulpverlening kan leiden tot relatief grote besparingen op de WWB.

De landelijke bezuinigingen op de sociale zekerheid leiden al vanaf 2012 tot een forse afname van de re-integratiemiddelen (W-deel). Naar verwachting zal het W-deel met tweederde deel worden teruggedrongen. U bent dus genoodzaakt om weloverwogen keuzes te maken met betrekking tot de inrichting van uw re-integratiebeleid. Onderzoek wijst uit dat schuldhulpverlening loont. De vraag die u uzelf kunt stellen is hoe u, ondanks deze bezuinigingen, schuldhulpverlening inpast in uw re-integratiebeleid.

Een voorbeeld van een koppeling van schuldhulpverlening met het terrein van werk en inkomen is de (preventieve) aanpak van schuldhulpverlening als re-integratieinstrument op te nemen in de re-integratieverordening. De kosten kunt u dekken uit het participatiebudget. Parallel hieraan kunt u denken aan verplichte deelname aan een budgetteringscursus die bijvoorbeeld vanuit de Web-middelen ingekocht kan zijn bij een ROC.

### Bijzondere bijstand

De inzet op preventie ter voorkoming van problematische schulden kan tot besparing van de uitgaven op de bijzondere bijstand leiden. U kunt hierbij denken aan besparingen op de volgende onderdelen:

- Leenbijstand
- Om-niet verstrekkingen
- Vergoedingen eigen bijdrage via bijzondere bijstand
- Bewindvoeringskosten Wsnp
- Kosten budgetbeheer

Voorbeeld: huisuitzettingen en opnieuw aansluiten van gas, water en licht vormen een grote kostenpost voor gemeenten. De kosten voor de gemeente zijn enerzijds gelegen in de noodzakelijke inzet bij uithuiszettingen (politie en handhaving) en anderzijds maakt de gemeente kosten voor het opnieuw huisvesten van burgers via leenbijstand en om-niet verstrekkingen (inrichtingskosten en diverse aansluitkosten).



Daarnaast blijkt dat veel gemeenten het vestzakbroekzak principe hanteren door binnen de ene afdeling een eigen bijdrage te vragen voor dienstverlening (waaronder budgetbeheer en persoonsgebonden documenten bij publiekszaken) en deze kosten vervolgens te vergoeden via de bijzondere bijstand. Deze manier van langs elkaar heen werken kost alleen maar geld.

### **Wmo**

U heeft te maken met een structurele groep inwoners – van wisselende samenstelling – die zorg en ondersteuning nodig heeft om haar financiële problemen het hoofd te bieden. De prestatievelden van de Wmo zijn ook voor de mensen met (dreigende) problematische schulden van groot belang. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar prestatieveld 2, de op preventie gerichte ondersteuning van jeugd, ligt het voor de hand om deze preventie ook in te richten in het kader van de schuldhulpverlening. Immers, de laatste jaren zien we dat de schuldenproblematiek onder jongeren groeit. Daarbij is uit onderzoek gebleken dat investeren in de schuldhulpverlening schooluitval tegen gaat.<sup>28</sup> Daarbij geeft prestatieveld 3 de gelegenheid tot informatie en advies. Dit kan gekoppeld worden aan het preventiebeleid op het terrein van schuldhulpverlening.

Veel mensen met problematische schulden kampen ook met psychosociale problemen. Uit onderzoek blijkt dat veertig procent van de schuldenaren op het moment dat zij om hulp vroegen niet alleen financiële problemen hadden, maar ook klachten op het terrein van hun geestelijke gezondheid.<sup>29</sup> Vanuit prestatieveld 5 en 6 kan gerichte ondersteuning worden ingezet op gedragsverandering door bijvoorbeeld maatschappelijk werk. Deze inzet door maatschappelijk werk hoeft geen extra middelen te kosten, u kunt als gemeente juist bedingen (middels bijvoorbeeld subsidievoorwaarden) dat zij de dienstverlening ook (meer) richten op de schuldhulpverlening.

Prestatieveld 7,8 en 9 worden dikwijls ook in één adem genoemd daar waar het de onderkant van de samenleving betreft (openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg). Door de krachten te bundelen, oftewel de voorzieningen op basis van de Wmo in samenhang met schuldhulpverlening aan te bieden, worden de Wmo-gelden effectief ingezet. U heeft bijvoorbeeld in het kader van de

nazorg aan ex-gedetineerden de verantwoordelijkheid om te komen tot een sluitende aanpak om hun re-integratie in de maatschappij te bewerkstelligen. Ex-gedetineerden zijn een risicogroep voor het hebben van problematische schulden, hetgeen de re-integratie kan belemmeren. Verplichte aanpak van schulden kan een instrument zijn dat bijdraagt aan succesvolle re-integratie.

### **Gemeente als schuldeiser**

U als gemeente bent zelf vaak een van de grotere schuldeisers. Denkt u niet alleen aan het terugvorderen van uitkeringen en het verstrekken van leenbijstand in het kader van de WWB, maar ook aan gemeentebelastingen, het opleggen van boetes en maatregelen en verhaal van alimentatiegelden. U kunt een belangrijke bijdrage leveren aan de effectiviteit van schuldhulpverlening door een optimale afstemming tussen de invordering van deze schulden en het schuldhulpverleningstraject.

Ondanks dat veel sociale diensten zich ook bezig houden met schuldhulpverlening, komt het nog regelmatig voor dat zij bij de terugvordering hiervan geen rekening houden met andere schuldeisers en een beslagvrije voet.<sup>30</sup> De gemeente heeft een belangrijke signaleringsfunctie door alert te zijn bij het leggen van loonbeslag. Wanneer u binnen uw gemeente de samenwerking op alle relevante terreinen optimaliseert, is veel complementair aan elkaar en kunt u besparen op de uitgaven.

### **Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)**

Uit de monitor Wsnp is gebleken dat personen die worden toegelaten tot een wettelijke schuldsanering, een grote kans (75%) maken op een duurzame schone lei. De gemeente pikt ook in dat geval dus de besparing op kosten mee. Des te meer reden voor u als gemeente ook de doorgeleiding naar een wettelijk traject goed te regelen, indien minnelijke schuldhulpverlening niet mogelijk is.

### **Externe integraliteit**

Zoals we al eerder aangaven in deze handreiking is samenwerking met ketenpartners noodzakelijk voor de uitvoering van de schuldhulpverlening. Samenwerking ligt voor de hand met partners die een subsidierelatie met de gemeente hebben. Maar ook de partners met wie de gemeente geen directe subsidierelatie heeft, bijvoorbeeld het UWV en de SVB, en daarnaast werkgevers, kerken en organisaties die subsidie krijgen van het

Rijk, kunnen een belangrijke bijdrage leveren in het schuldhulpverleningsproces. Hieronder volgt een uiteenzetting van mogelijke partners van de gemeente en hetgeen zij eventueel voor u als gemeente kunnen betekenen.

### **Uitkeringsinstanties UWV en SVB**

De doelgroep die een uitkering ontvangt van UWV en/of SVB vormt een risicogroep voor problematische schulden. Een groot deel is immers in inkomen achteruit gegaan. Door deze groep direct te voorzien van informatie en advies over hoe zij met minder middelen kunnen omgaan, kan voorkomen worden dat er problematische schulden ontstaan. Voor de uitkeringsgerechtigden met een verplichting tot re-integratie geldt net als voor de uitkeringsgerechtigden van de gemeente een verplichting tot aanpak van de schulden als dit kan bijdragen aan een snellere uitstroom uit de uitkering. Eveneens kunt u denken aan het uitvoeren van een risicoanalyse bij nieuwe instroom in het kader van preventie. Het hebben van schulden kan voor deze personen een belemmering vormen voor succesvolle (arbeids)participatie.

U kunt in uw gemeente de mogelijkheden onderzoeken om met deze uitkeringsinstanties tot samenwerkingsafspraken te komen aangezien zij in behoorlijke mate meeprofiten van de gemeentelijke inzet op schuldhulpverlening.

### **Werkgever**

De werkgever heeft belang bij het inzetten van schuldhulpverlening door de gemeente. Immers, door deze inzet wordt de instroom van nieuwe werknemers bevorderd en wordt er een bijdrage geleverd aan het behoud van bestaande werknemers. De inzet van schuldhulpverlening door de gemeente leidt tot grip op de financiële situatie van de (nieuwe)werknemer. Doordat de financiële situatie is gestabiliseerd, wordt psychosociale druk voorkomen, hetgeen bevorderlijk is voor het tegengaan van uitval, ziekteverzuim of baanverlies van de werknemer. Daarbij wordt de werkgever ontlast doordat er geen loonbeslag wordt gelegd door schuldeisers. Wanneer u uw netwerk aan werkgevers weet te overtuigen van dit belang heeft u als gemeente de legitimatie om de werkgevers tot een financiële bijdrage te verleiden.

### **Schuldeisers**

Ook schuldeisers profiteren mee van de opbrengsten van de inzet van gemeentelijke schuldhulpverlening. De belangrijkste schuldeisers zijn doorgaans de fiscus, de woningcorporatie, het energiebedrijf, het telefoonbedrijf, banken en het postorderbedrijf. Met de inzet van gemeentelijke schuldhulpverlening wordt bij deze schuldeisers een groter deel van de vordering voldaan en wordt onnodige inzet ten behoeve van de invordering voorkomen.

Met het door APE ontwikkelde *rekeninstrument* kunt u als gemeente inzicht krijgen in wat een investering in schuldhulpverlening oplevert, zowel voor u zelf als voor andere partijen. Een financiële bijdrage door deze schuldeisers is dan ook geen ondenkbaar scenario.

Schuldeisers kunnen ook een bijdrage leveren aan de vroegsignalering en preventie van problematische schulden. U kunt afspraken maken met deze schuldeisers over het moment waarop deze vroegsignalering wordt gedaan aan de gemeente. Door de burger over de vroegsignalering te informeren gaat hiervan mogelijk een preventieve werking uit, doordat een drempel opgeworpen wordt voor het niet tijdig betalen van de verplichting. Daarnaast bestaan er al diverse convenanten met schuldeisers, zoals met energiemaatschappijen, welke mede tot stand zijn gekomen door de NVVK, waarin diverse effectieve afspraken met schuldeisers zijn gemaakt.

### **Vrijwilligersorganisaties tijdelijk gesubsidieerd door Rijk**

In steeds meer gemeenten spelen vrijwilligers een rol bij de uitvoering van schuldhulpverlening. Zij bieden ondersteuning die varieert van het op orde brengen van papieren en budgetbegeleiding tot het gedeeltelijk verrichten van intakes of het geven van voorlichting. Het wordt breed erkend dat vrijwilligers een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van schuldhulpverlening. Het Rijk heeft in 2010 een subsidie ter beschikking gesteld aan veertien vrijwilligersorganisaties om projecten te starten die het ondersteunende 'werk' van vrijwilligers in het kader van schuldhulpverlening bevorderen en daarmee de effectiviteit van schuldhulpverlening verbeteren. Deze projecten kennen een doorlooptijd van 1 augustus 2010 tot 31 oktober 2011<sup>31</sup>. Het is voor u als gemeente van belang te weten hoe een dergelijk project is ingezet en uitgevoerd en hoe dit de samenwerking met de gemeente kan bevorderen. Deze projecten worden in

het najaar van 2011 geëvalueerd door het ministerie van SZW, de resultaten zullen in een handreiking worden gevat, voor een gebruikgerichte toepassing door u als gemeente.

Een vergelijkbaar voorbeeld van de inzet van vrijwilligers gesubsidieerd door gemeenten is de inzet van een incidentele exploitatiesubsidie aan lokale vrijwilligersorganisaties. Deze organisaties hebben daarop vrijwilligers geworven en getraind om ze vervolgens in te zetten voor de ondersteuning van klanten bij hun administratie. Deze relatief goedkope vorm van dienstverlening leidt aan de ene kant tot preventie en draagt aan de andere kant bij aan een ordelijke administratie hetgeen weer van toegevoegde waarde is in de stabilisatiefase van een schuldhulpverleningstraject.

### AWBZ

Ook vanuit de AWBZ kan er meegefinancierd worden op het terrein van schuldhulpverlening. Er zijn voorbeelden bekend van gemeenten die in samenwerking met de plaatselijke GGD aan (ex) dak – en thuislozen met een sociaal-medische indicatie ook hulp verlenen op het terrein van schulden. Juist voor deze doelgroep die weer moet terugkeren in de maatschappij is het belang van hulp bij het oplossen van hun schulden groot.

### Burgerinitiatieven

Er wordt een steeds groter beroep gedaan op het zelf-organiserend vermogen op basis van de maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers.

Voorbeeld: Zo zijn er initiatieven bekend waarin professionals uit de financiële wereld maatjesprojecten in de eigen wijk opzetten. Hiermee ondersteunen zij risicogroepen in de wijk met bijvoorbeeld hun administratieve organisatie, belastingaangiften en andere financiële aangelegenheden.

Deze initiatieven zullen, evenals de projecten voor professionalisering van vrijwilligers, in het najaar 2011 worden geëvalueerd door het ministerie van SZW, de resultaten zullen worden gevat in een gebruikgerichte handreiking voor u als gemeente.

### Conclusie

U heeft als gemeente veel mogelijkheden tot uw beschikking om de kosten van schuldhulpverlening te drukken zonder hier-

bij in te boeten op het beoogde maatschappelijk effect. Door de schuldhulpverlening anders te organiseren binnen uw gemeente, de samenwerking te zoeken en partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Als u de aanwezige krachten en middelen weet te bundelen dan is de investering in schuldhulpverlening zeker lonend.

Een voorbeeld van hoe u de samenwerking kunt organiseren is de ketenconferentie. Hierin komen diverse partijen als een woningbouwcorporatie, maatschappelijk werk, de gemeente zelf, sociaal raadslieden etc. op regelmatige basis bij elkaar. Deze samenhang zorgt ervoor dat het gezamenlijke belang blijvend wordt onderstreept, afspraken worden gemaakt over een gezamenlijke aanpak en gezamenlijke financiering.

- 24 'Kosten en baten van schuldhulpverlening' APE
- 25 Zie "Schuldhulpverlening Loont!" een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Een samenwerking van Regioplan en de Hogeschool Utrecht. 2011, pagina 3
- 26 Zie "Schuldhulpverlening Loont!" een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Een samenwerking van Regioplan en de Hogeschool Utrecht. 2011, pagina 19
- 27 Zie "Schuldhulpverlening Loont!" een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Een samenwerking van Regioplan en de Hogeschool Utrecht. 2011, pagina 4
- 28 Zie investeren in zorg en strijd tegen schooluitval van het Nederlands Jeugdinstituut.
- 29 Zie "Schuldhulpverlening Loont!" een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Een samenwerking van Regioplan en de Hogeschool Utrecht. 2011, pagina 12
- 30 LOSR-rapport 'Mensen met schulden in de knel!'
- 31 Motie Ortega-Martijn c.s. om vrijwilligers in te zetten uit "Monitor tijdelijke middelen schuldhulpverlening tussenrapportage 2010."



# 7

## Woord van dank

Deze publicatie zou niet tot stand zijn gekomen zonder de medewerking van een aantal partijen. We bedanken daarom in willekeurige volgorde: NVVK (Yvon van Houdt en Joke de Kock), MOGroep (Ernst Radius), Divosa (Hidde Brink), VNG (Anna Hooijenga), Nibud (Tamara Madern), NVI (Jet Cremers en mevr. J. Van Noordenne), Bureau WSNP (Han von den Hoff), Nadja Jungmann.

Daarnaast heeft een delegatie van verschillende gemeenten, bestaande uit bestuurders, directeuren, managers, afdelingshoofden en beleidsadviseurs, een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze handreiking. Tijdens diverse denkdiners hebben zij gezorgd voor de inhoudelijke aanscherping van de tekst. Met enkele gemeenten hebben we ook nog apart gesproken. Vanaf deze plaats danken we, ook in willekeurige volgorde, de volgende gemeenten, die tijdens een of meerdere denkdiners vertegenwoordigd waren door een of meerdere van de hierboven vermelde functies: Zoetermeer, Westland, Hoeksche Waard, Gorinchem, Spijkenisse, Amersfoort, Boxtel, Apeldoorn, Zaanstad, 's-Hertogenbosch, Drechtsteden, Groningen, Leeuwarden, Deventer, Amsterdam, Rotterdam, Brielle, Delft, Enschede, Capelle aan den IJssel, Wijdmeren, Dronten, Nijmegen, Heerlen, Onderbanken, Meerssen, Tilburg, Utrecht, Arnhem, Breda, Almere, Zeist, Leidschendam-Voorburg, Zwolle, Haarlem, Den Haag, Emmen.

# Bijlage A

## Van visie tot werkelijk maatschappelijk effect: uitgangspunten en keuzes

Van visie tot werkelijk maatschappelijk effect: uitgangspunten en keuzes		
Visie (uitgangspunten)	Strategische keuzes	Beleidsopties
Gemeentebrede visie als ijkpunt	Roldefinitie: coach/adviseur of hulpverlener?	Toegankelijkheid
Zelfredzaamheid, zelforganiserend vermogen van de burger en participatie	Inzetten op gedragsverandering schuldenaar	Invulling recidive-beleid
Meer met minder	Gemeente: regie op beleid. Regie op uitvoering (klant) bij wie?	Preventie: het belang van vroegsignalering
Integraal werken	Interne en externe integraliteit	Maatwerk in dienstverlening
Belang van betrekken andere partijen	Samenwerking met schuldeisers: de schuldeiser als partner	Nazorg als vorm van preventie
Preventie, waaronder het voorkomen van maatschappelijke kosten		

# Bijlage B

## In het wetsvoorstel voorgeschreven onderdelen voor het beleidsplan schuldhulpverlening

Ingevolge het wetsvoorstel moet het plan de hoofdzaken bevatten van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen. Onderstaande onderdelen moeten in ieder geval in het plan worden opgenomen:

### In het wetsvoorstel voorgeschreven onderdelen beleidsplan schuldhulpverlening

1. Beschrijving van de resultaten die de gemeente wenst te behalen

---

2. Beschrijving van de maatregelen die worden genomen om de kwaliteit te borgen en die de wijze aangeven waarop de integrale uitvoering gestalte krijgt

---

3. Het maximaal aantal weken wachttijd dat een gemeente nastreeft

---

4. Beschrijving van hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met kinderen vormgegeven wordt

---

