

Schuldhulpverlening

Meer slagkracht, meer effect

Gemeente Amsterdam
Dienst Werk en Inkomen/Gemeentelijke
Kredietbank
Stadsdelen en maatschappelijke dienstverlenende
instellingen

7 juni 2011
RAI10717

Inleiding

De Gemeentelijke Ombudsman krijgt jaarlijks via zijn spreekuur, maar ook telefonisch en schriftelijk signalen over problemen in de schuldhulpverlening in Amsterdam. Mensen vertellen over hun ervaringen met schuldhulpbureaus en de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (GKA), die hierna de kredietbank genoemd wordt.

Naar aanleiding van deze signalen stelde de ombudsman in 2007 een onderzoek uit eigen beweging in¹. De conclusie daarvan luidde dat bepaalde groepen mensen in de aanmeldingsfase buiten de boot vielen, omdat de voorwaarden voor deelname aan een schuldhulpverleningstraject te zwaar bleken. Ook stelde de ombudsman vast dat de gehanteerde intakeprocedure vertragend werkte als gevolg van losstaande en op elkaar volgende procedures. Verder kwamen verschillende knelpunten aan het licht die de effectiviteit van de schuldhulpverlening belemmerden.

Begin 2010 publiceerde onderzoeksbureau Hiemstra en de Vries een analyse van de schuldhulp in opdracht van de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Het advies was een herontwerp van de keten van schuldhulpverlening. Klanten zouden via een brede integrale intake moeten doorstromen naar een schuldsaneringstraject enerzijds of financiële begeleiding anderzijds.

Vijf in het oog springende knelpunten vormden de aanleiding voor het advies: de intake was sterk gericht op schuldsanering; inkomensreparatie was tijdrovend; overdracht van dossiers verliep stroef; budgetbeheer startte traag op en er was gebrek aan medewerking van schuldeisers.

Het uitblijven van merkbare verbeteringen als gevolg van dit onderzoeksrapport en een toename van het aantal klachten gaven de ombudsman eind 2010 aanleiding om de tussenstand op te nemen. Het onderzoek uit 2007 en de bevindingen uit vier openbare rapporten die hij in 2010 publiceerde, vormden daarvoor de belangrijkste vertrekpunten.

De rapporten zijn terug te lezen op www.gemeentelijkeombudsman.nl.

De ombudsman formuleerde de volgende onderzoeksvragen:

1. In welke mate is er sprake van wacht- en doorlooptijden en wat zijn daarvan mogelijk structurele oorzaken?
2. In hoeverre en op welke momenten ontstaan er knelpunten bij werkoverdracht binnen en tussen instanties?
3. Waar en bij wie kan de burger terecht met klachten en suggesties en hoe worden deze gebruikt om te reflecteren op bestaande werkmethoden?

De bevindingen in dit rapport zijn ontleend aan interviews met vijftientwintig schuldhulpverleners van acht maatschappelijke dienstverlenende instellingen (madi's), drie commerciële organisaties die schuldhulp en inkomensbeheer uitvoeren in opdracht van de gemeente Amsterdam en de kredietbank. Na het opstellen van het verslag van bevindingen zijn de resultaten vervolgens met

¹ Zie het rapport 'Schuldhulpverlening' – 31 augustus 2007/RA0713891

alle betrokkenen besproken tijdens een rondetafelbijeenkomst. Daarna hebben alle organisaties de gelegenheid gekregen een schriftelijke reactie te geven. De resultaten van de bijeenkomst en de reacties zijn voor zover relevant in het rapport verwerkt.

Tijdens het onderzoek van de ombudsman stemde het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amsterdam in met een voorstel voor het stedelijk herontwerp schuldhelpverlening. De ombudsman ondersteunt deze ontwikkeling van harte en concludeert na afronding van het onderzoek dat zijn aanbevelingen in zekere mate aansluiten bij de in het herontwerp geformuleerde stedelijke ambities.

De ombudsman dankt alle betrokkenen die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek. Onder meer tijdens de interviews gaven zij blijk van veel expertise en betrokkenheid.

Amsterdam, 7 juni 2011

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ulco van de Pol', written over a horizontal line.

Ulco van de Pol
Gemeentelijke Ombudsman

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Inhoudsopgave	4
Samenvatting	5
1. Algemeen	7
1.1 Organisatie	7
1.2 Cijfers en percentages	8
1.3 Rolverdeling	9
1.4 Obstakels minnelijk traject	9
1.5 Samengevat	11
2. Wacht- en doorlooptijden	13
2.1 Werkvoorschriften	13
2.2 Aanmeldfase	14
2.3 Stabilisatiefase	16
2.4 De kredietverlening	17
2.5 Redenen termijnoverschrijding	18
2.6 Samengevat	19
3. Ketensamenwerking	21
3.1 Betrokken organisaties	21
3.2 Kredietbank	21
3.3 Schuldhulpbureaus	22
3.4 Ketenaanpak	27
3.5 Samengevat	28
4. Klachtbehandeling	30
4.1 Wettelijk kader	30
4.2 In de praktijk	31
4.3 Samengevat	33
5. Conclusies	34
5.1 Schuldhulpverlening in Amsterdam	34
5.2 In welke mate is er sprake van wacht- en doorlooptijden en wat zijn daarvan mogelijk structurele oorzaken?	35
5.3 In hoeverre en op welke momenten ontstaan er knelpunten bij werkoverdracht binnen en tussen instanties?	36
5.4 Waar en bij wie kan de burger terecht met klachten en suggesties en hoe worden deze gebruikt om te reflecteren op bestaande werkmethoden?	38
6. Aanbevelingen	39
6.1 Structureel	39
6.2 Quick wins	39
Verklarende woordenlijst	41

Samenvatting

In Amsterdam zijn in 2010 meer dan 13.000 aanvragen voor schuldhulp binnengekomen. Alles wijst erop dat de uitval groot is. Van alle aanvragers wordt voor slechts 23% op één of andere wijze een oplossing gevonden. Circa 40% van de aanvragers kan niet worden geholpen, omdat zij ondanks alle verrichte inspanningen om onbekende redenen afhaken.

De gemeente Amsterdam heeft zich tot taak gesteld mensen met problematische schulden de kans te bieden om hiervan af te komen. Bij het realiseren van deze mogelijkheid heeft zij de verantwoordelijkheid om de dienstverlening zo in te richten dat aan een aantal belangrijke randvoorwaarden voldaan is. Zo dient de gemeente bijvoorbeeld slagvaardig op te treden, in het belang van de burger goed samen te werken met betrokken bedrijven en instellingen en de burger in staat te stellen zijn of haar procedurele kansen te benutten.

Schuldhulp in Amsterdam kent een werkverdeling tussen madi's en de gemeentelijke kredietbank. Madi's verlenen schuldhulp aan mensen die om hulp vragen en als mensen zover zijn dat zij voor schuldsanering in aanmerking komen, dragen madi's de betreffende dossiers over aan de kredietbank die zo mogelijk een aflossingsregeling bewerkstelligt. Waar madi's opereren onder formele verantwoordelijkheid van stadsdelen, maakt de kredietbank onderdeel uit van DWI.

Tijdens het onderzoek stelde de ombudsman vast dat aanvragen in de aanmeldings- en de daaropvolgende stabilisatiefase vertraging oplopen. Vertraging wordt onder meer veroorzaakt doordat de contactmomenten bij aanmelding en de bijbehorende dossierhandelingen niet vloeiend in elkaar overlopen, waardoor wachttijden kunnen ontstaan. Ook kost het veel tijd om dossiers administratief op orde te krijgen voordat een aanvraag schuldsanering wordt ingediend.

Om onnodige uitval te voorkomen en slagvaardigheid te vergroten, beveelt de ombudsman aan om een integrale aanmelding in te voeren waarbij verschillende vormen van ondersteuning tegelijk kunnen worden opgestart. Ervaringen van schuldhulpbureaus die de integrale intake al gebruiken zijn ronduit positief. De intake kan waar mogelijk groepsgewijs plaatsvinden en zou stadsbreed op uniforme wijze ingericht moeten worden. Op zowel de aanmeldingsprocedure als het navolgende schuldhulptraject zouden heldere en eenvoudige werkvoorschriften en doorlooptijden van toepassing moeten zijn.

Naast de noodzaak om een crisis als gevolg van ontstane schulden te bedwingen, is het van groot belang dat een cliënt structureel op een andere manier met geld leert omgaan. Daarom mag bij het aanbieden van nazorg geen willekeur bestaan. Voor het structurele leereffect is de expertise van de schuldhulpverlener, maar ook de motivatie van de cliënt van belang. Om deze motivatie vooraf te kunnen bepalen, pleit de ombudsman voor het invoeren van een screening, op basis waarvan de juiste begeleiding kan worden geboden: schuldsanering of financiële begeleiding.

De bereikbaarheid van inkomensbeheer tijdens schuldhulpverlening is voor cliënten niet voldoende. Het gevolg daarvan is dat cliënten bij schuldhulpverleners aankloppen om informatie te verstrekken of contact te leggen met inkomensbeheer. Dat is een belasting waarvoor zij niet verantwoordelijk zijn. De ombudsman beveelt aan op dit punt tot een oplossing te komen. Dat inkomensbeheer meer op locatie van de schuldhulpbureaus gaat werken, is een mogelijk scenario.

De samenwerking met de kredietbank, DWI en andere betrokken instellingen verloopt niet altijd even soepel. Dossiers bleken regelmatig heen en weer te gaan bij de voorbereiding van de

dringend noodzakelijke schuldsanering. Tegelijk gaven schuldhulpverleners aan dat flexibele samenwerking rondom cliënten van elementair belang is. De ombudsman beveelt daarom aan om het stedelijk vakinhoudelijk overleg dat al bestaat tot een breder platform van expertise en afstemming over de schuldhulpverlening te maken. Ook doet de ombudsman enkele praktisch aanbevelingen om de samenwerking rond dossiers verder te versoepelen.

Tot slot komt de ombudsman tot de conclusie dat klachtbehandeling conform de Algemene wet bestuursrecht niet doorwerkt bij de madi's die opdrachtnemer zijn van de stadsdelen. Allereerst merkt de ombudsman op dat de verwachtingen van burgers samenhangen met de wijze waarop zij van informatie voorzien worden over de mogelijkheden die schuldhulpverlening kan bieden. Verder stelt hij vast dat madi's klachten bij voorkeur laagdrempelig en informeel behandelen. Hoewel dat zeker de bedoeling is, zijn er gevallen dat dit niet mogelijk. Op dat moment moeten instellingen kunnen terugvallen op de procedure van klachtbehandeling die de Awb voorschrijft. Daarbij hoort onder meer de verwijzing naar de ombudsman als tweedelijns klachteninstantie.

De volledige conclusies en aanbevelingen zijn uitgewerkt in de hoofdstukken 5 en 6 van dit rapport.

I. Algemeen

In dit hoofdstuk komt de organisatie van schuldhulpverlening in Amsterdam aan de orde. Na een algemene inleiding volgen feiten en cijfers, de rolverdeling tussen betrokken instellingen en een beknopt overzicht van de belangrijkste obstakels in een schuldhulpverleningstraject.

I.1 Organisatie

In Amsterdam zijn elf schuldhulpbureaus operationeel in drie categorieën van grootte:

- twee grote bureaus waar circa 2000 of meer aanvragen per jaar binnenkomen;
- vijf middelgrote bureaus die circa 1000 of meer aanvragen per jaar krijgen;
- vier kleinere bureaus die circa 500 of meer aanvragen ontvangen.

Acht schuldhulpbureaus zijn ondergebracht bij maatschappelijke dienstverlenende instellingen (madi's). Madi's zijn actief in ouderenwerk, jongerenwerk en maatschappelijk werk. Verder hebben zij vaak sociaal raadslieden in dienst. De instellingen begeleiden ook mensen met schuldproblemen. Madi's worden voor het uitvoeren van schuldhulp voor 50% gesubsidieerd door de Dienst Werk en Inkomen (DWI) en voor 50% door het stadsdeel waarin ze opereren. De subsidie wordt vastgesteld op basis van het aantal te realiseren trajecten.

Een reguliere aanvraag voor schuldhulp komt binnen bij de madi. Die begeleidt de cliënt met inkomensreparatie, ondersteunende hulpverlening en het stabiliseren van de financiële situatie. Wanneer de cliënt perspectief heeft op het succesvol doorlopen van een aflossingsregeling, doet de madi een aanvraag voor een minnelijke regeling bij de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (hierna: kredietbank). De kredietbank is onderdeel van DWI en bemiddelt bij het bewerkstelligen van een minnelijke regeling voor aflossing van de schulden van de cliënt.

Verder geeft DWI drie commerciële schuldhulpbureaus opdracht om schuldhulp te verlenen aan bijzondere doelgroepen, waaronder uitkeringsgerechtigden en (ex-)zelfstandigen die al bij de dienst zelf bekend zijn. Uitkeringsgerechtigden komen zo bijvoorbeeld bij een schuldhulpbureau binnen na een verwijzing door DWI. (Ex-)zelfstandigen komen binnen na een doorverwijzing van DWI of één van de schuldhulpbureaus. Voor ex-zelfstandigen wordt het volledige hulptraject - inclusief de minnelijke fase - uitgevoerd door het schuldhulpbureau zelf.

Parallel aan schuldhulpverlening vindt bij een groot aantal cliënten inkomensbeheer plaats. In tegenstelling tot het schuldhulpbureau dat in het stadsdeel en de wijk opereert, voert het inkomensbeheer de werkzaamheden meer op afstand uit. Het inkomensbeheer heeft wel één centraal loket in stadsdeel Nieuw-West. DWI besteedt het inkomensbeheer op stedelijk niveau uit aan twee commerciële instellingen. Eén van de instellingen heeft in de periode voorafgaand aan dit onderzoek niet of nauwelijks gefunctioneerd. Verwijzingen naar inkomensbeheer hebben dan ook uitsluitend betrekking op de andere instelling die wel functioneerde.

Als een minnelijke regeling niet slaagt, kan de rechtbank de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) van toepassing verklaren. Iemand moet dan drie tot vijf jaar van het sociaal minimum rondkomen. De betrokkene wordt geacht in de tussentijd zoveel mogelijk te verdienen

om schuldeisers naar vermogen af te betalen. Eventuele bezittingen worden geliquideerd. Als aan alle verplichtingen is voldaan, kan de rechter na drie jaar een 'schone lei' verstrekken. De WSNP is in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

1.2 Cijfers en percentages

In Amsterdam kwamen in 2009 circa 12.000 schuldhulpaanvragen binnen. Een rondgang bij schuldhulpbureaus leerde dat dit aantal in 2010 met minimaal 10% is toegenomen.

DWI wijst op gegevens uit de schuldhulpverleningsmonitor 2009. Daaruit komt naar voren dat voor 23% van alle cliënten een oplossing gevonden wordt in de vorm van een advies, een cursus, een onderhandse betalingsregeling of een schuldsanering bij de kredietbank.

Een belangrijke verklaring voor dit resultaat is dat 24% van alle aanvragen niet voldoet aan de gestelde voorwaarden. Ook wordt 7% doorverwezen naar specialistische hulp en is 6% terug te voeren op overige zaken als verhuizing of overlijden. Het percentage dat tijdens de voorfase om onbekende redenen afhaakt is zo'n 40%. Uit een optelsom van deze cijfers blijkt dat voor 77% van de aanvragers geen oplossing voor de bestaande schuldproblemen te realiseren is binnen het bestaande schuldhulpproces.

Van de dossiers die de kredietbank wel bereikten, kwam in 2009 24% in aanmerking voor een minnelijke regeling en werd 24% verwezen naar de WSNP. De overige 52% bestond uit afwijzingen waarna het schuldhulptraject stopte.

Tijdens of na het voortraject zijn er drie mogelijkheden waarop een cliënt zijn of haar weg kan vervolgen. Cliënten worden doorverwezen naar specialistische hulp, geraken uit het hulptraject of komen met hun aanvraag in de volgende fase bij de kredietbank terecht. Alles wijst erop dat het percentage instromers dat na korte tijd afhaakt hoog is. Zoals uit bovenstaande uitsplitsing van de cijfers blijkt, zijn daar doorgaans meerdere, elkaar overlappende, of moeilijk aanwijsbare redenen voor. Moet bijvoorbeeld iemand die opbelt maar daarna nooit meer formulieren instuurt, onder de afhakers gerekend worden?

Een ander opmerkelijk gegeven is dat schuldhulpverleners het percentage geslaagde minnelijke regelingen onder de eigen cliëntèle hoger inschatten dan het werkelijke percentage regelingen dat tot stand komt. Zij denken dat 25% tot 35% van de aanvragen leidde tot een minnelijke regeling, terwijl dat percentage op grond van bovenstaande gegevens veel lager uitvalt. Daarnaast kwam naar voren dat uitkeringsgerechtigden een kleinere slagingskans hebben dan de andere cliënten. Deze doelgroep ontbreekt het structureel aan voldoende aflossingscapaciteit.

Personele bezetting

De bezetting van de bureaus die aan dit onderzoek hebben meegewerkt, varieert van vijf tot eenendertig voltijd medewerkers. Het zwaartepunt ligt tussen de tien en de vijftien medewerkers. Administratief en juridisch ondersteunend personeel is daarbij inbegrepen. Het bureau met eenendertig medewerkers bevond zich tijdens het onderzoek in een fusie van twee madi's.

1.3 Rolverdeling

Gemeentelijke kredietbank

Onderdelen van de werkzaamheden van de kredietbank zijn het opvragen van saldi (i.e. schulden) bij schuldeisers, het onderhandelen over minnelijke schuldregelingen of afkoop van de schulden met een saneringskrediet. De werkzaamheden worden uitgevoerd door een vast team van medewerkers inclusief administratief assistenten.

Schuldhulpbureaus

Schuldhulpbureaus werken meestal met een dossiereigenaar. Daaromheen hanteren ze met name tijdens de eerste maanden na de aanmelding verschillende werkwijzen. Nog geen twee bureaus hebben dezelfde werkvorm. De varianten zijn in drie clusters te typeren:

1. Integrale aanmelding. Cliënten komen in een aanmeldgroep met verschillende hulpverleners in contact. Samen schatten de hulpverleners in wat de cliënt nodig heeft. Zo nodig kunnen meerdere hulptrajecten (bijvoorbeeld inkomensbeheer, reparatie van voorwaarden² en psychosociale hulpverlening) tegelijk van start gaan. Daarna wordt de cliënt door een schuldhulpverlener verder geleid naar een aanvraag bij de kredietbank.
2. Protocolaire aanmelding. De cliënt krijgt een aantal afspraken volgens een vastgelegde volgorde.³ Via deze contactmomenten met verschillende hulpverleners wordt het traject doorlopen. De volgorde is hier doorgaans receptie (aanmelding), budgetspreekuur (sociaal raadslid) en intake (schuldhulpverlener).
3. Hybride aanmelding. Een combinatie van beide vormen wordt gehanteerd. Bijvoorbeeld aanmelding bij de receptie waarna verwezen wordt naar een schuldhulpverlener die voor de cliënt alle noodzakelijke hulp (reparatie/maatschappelijk werk) tegelijk in gang zet.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst komt ter sprake dat alle schuldhulpbureaus integraal behoren te werken. Het blijkt dat de vertegenwoordigde schuldhulpbureaus allemaal hun eigen werkvorm als integraal beschouwen. In de schriftelijke reactie laat DWI weten de analyse van de ombudsman over de gedifferentieerde werkvormen bij de aanmelding te onderschrijven.

1.4 Obstakels minnelijk traject

Inleiding

De aanmeldfase biedt niet voor alle aanvragers een gunstig perspectief. Schuldhulpbureaus kunnen alleen niet duiden wat in afzonderlijke gevallen de oorzaak is geweest. Er was één bureau dat tijdens de gesprekken wél aantallen kon laten zien van cliënten die: 1) op eigen initiatief waren uitgevallen; 2) met een informele oplossing zoals een budgetadvies of betalingsregeling waren geholpen; 3) niet aan voorwaarden voldeden. Ondanks het gebrek aan zicht op specifieke factoren voor uitval zien hulpverleners wel algemene obstakels in het traject dat de cliënt aflegt naar een structurele oplossing voor de schuldproblemen.

Cliënt

Een van deze obstakels is de uitval van cliënten tijdens het voortraject. Hier zijn verschillende redenen voor. Soms zijn deze bekend, zoals wanneer een cliënt verhuist, eerder in de WSNP

² Onder reparatievoorwaarden wordt verstaan: het benutten van inkomensondersteunende voorzieningen.

³ Zie ook paragraaf 2.1 Werkvoorschriften. Deze zijn terug te vinden op www.shvhandboek.nl.

heeft gezeten, of kinderen of inwonende volwassenen heeft die niet meebetalen aan vaste lasten. Ook komt het voor dat mensen niet willen voldoen aan randvoorwaarden als inkomensbeheer of de auto of creditcard niet willen wegdoen. Een cliënt kan bovendien opnieuw schulden maken of de benodigde administratie kwijt zijn. Cliënten die niet willen voldoen aan randvoorwaarden zijn te herkennen. Ze komen wel een aanvraag indienen en werken mee aan een budgetgesprek of intake, maar blijven weg op het moment dat het op het voldoen van voorwaarden aankomt. Daarnaast verdwijnen ze ook zonder aanwijsbare aanleiding uit het zicht. Wanneer iemand niet op een afspraak verschijnt, stuurt de hulpverlener een herinnering. Ook wordt soms een beroep gedaan op klantmanagers van DWI om de cliënt te bewegen zich te melden. Het 'erbij houden' van mensen gebeurt ook door het Achteraf eropaf project. Hiervoor wordt onder andere moeite gedaan, omdat de ervaring leert dat uitvallers na allerlei omwegen later vaak alsnog langskomen. Dan zijn de problemen ook meestal groter geworden.

Een ander probleem is dat cliënten niet altijd weten wat hen te wachten staat aan het begin van een schuldhulptraject. De voorwaarden waaraan ze moeten voldoen kunnen zo ingrijpend lijken, dat ze voor deelname terugdeinzen. Als ze desondanks wel deelnemen, is dit met een sceptische houding. Het gevolg kan zijn dat ze minder snel gegevens aanleveren, minder geneigd zijn de voordelen op lange termijn voor ogen te houden, of het geduld verliezen om een traject vol te houden.

Tot slot hebben veel cliënten een beperking in cognitieve of psychosociale vaardigheden. Experimenten met integrale aanmelding brengen vaker dan voorheen aan het licht dat mensen ook praktisch analfabeet zijn. Minder begaafde cliënten zijn in het traject dan sterk afhankelijk van de beschikbaarheid van ondersteuning zoals een GGZ-medewerker of een bewindvoerder.

Schuldhulpverlener

Een ander obstakel heeft betrekking op de aanlevering van dossiers door schuldhulpbureaus. Bureaus stellen volgens de kredietbank niet altijd alles in het werk om het inkomen van een aanvrager op orde te krijgen. Schuldhulpverleners laten bijvoorbeeld na om belastingtoeslagen, kwijtscheldingen en voorlopige voorzieningen aan te vragen. Bij de kredietbank leeft de indruk dat medewerkers onder druk van cliënten de aanvragen toch opsturen, terwijl deze incompleet zijn. Daarom is de kredietbank begonnen met het registreren van de fouten die gemaakt worden.

Kredietbank

Bij de kredietbank ontbreekt het nogal eens aan vertrouwen in het door de cliënt gevoerde financiële beleid. De cliënt komt dan niet voor een saneringskrediet in aanmerking. Dan blijft toeleiding naar de WSNP als laatste mogelijkheid over. De kredietbank verwijst cliënten om verschillende redenen naar de WSNP, onder meer wanneer:

- er sprake is van niet-saneerbare schulden of fraudeschulden. In een dergelijk geval hoort eigenlijk al geen doorzending naar de kredietbank plaats te vinden;
- het een cliënt zonder enige afloscapaciteit betreft;
- er geen duidelijkheid is over de hoogte van de schulden en bij wie deze uitstaan.

Bovengenoemde inhoudelijke afwijzingen vormen obstakels, maar er zijn ook procedurele overwegingen die tot afwijzing kunnen leiden. Bij overdracht van madi naar kredietbank moet een dossier door de madi volledig worden aangeleverd. Hiervoor heeft de kredietbank in samenwerking met schuldhulpbureaus een voorlegger ontwikkeld. Wanneer de stukken in het dossier niet volgens de voorlegger op orde zijn, wordt een zaak – conform de onderlinge

afspraken - niet in behandeling genomen. Dat gebeurt in één op de vier gevallen. Het weigeren van aanvragen door onvolledigheid stuit bij bureaus op onbegrip en frustratie. Het kost hen vaak veel tijd en moeite om de aanvraag zo goed mogelijk bij de kredietbank in te dienen. De kredietbank merkt op dat dit onvoldoende onder de aandacht wordt gebracht. Tijdens het stedelijk overleg schuldhulp maken de madi's nauwelijks gebruik van de gelegenheid om de geretourneerde dossiers te bespreken.

Schuldeisers

De kredietbank noemt het gebrek aan medewerking van schuldeisers als obstakel voor het minnelijk traject. Wanneer schuldeisers weigeren mee te werken, stopt een traject of moet de cliënt het wettelijke saneringstraject in. Schuldeisers laten soms inkomensbeslag leggen voordat de kredietbank contact met hen heeft opgenomen over een minnelijk voorstel. De kans dat zij een deel van de vordering terugkrijgen is dan nog aanwezig. Ook in situaties waar de kredietbank wel contact heeft met de schuldeiser, of een concreet aanbod heeft gedaan, kan het gebeuren dat eisers beslag leggen. Wanneer hen door de kredietbank een minnelijke regeling aangeboden wordt, is het aflossingspercentage meestal ongunstig in verhouding tot de werkelijke hoogte van de vordering. Een beslag is echter problematisch voor beide partijen. De situatie van een cliënt kan opnieuw destabiliseren met terugval of uitval als gevolg. Dat is ook een risico voor de schuldeiser, omdat deze dan mogelijk helemaal geen cent ontvangt. Het najagen van de cliënt kost bovendien geld, terwijl een minnelijk akkoord nog wat oplevert, ook al is het niet veel. Het ontbreekt de kredietbank in elk geval aan dwangmiddelen om een beslag zomaar op te heffen.

Harde knip

Het heen en weer sturen van dossiers tussen schuldhulpbureau en kredietbank is een terugkerend punt van aandacht. In het verleden was het gebruikelijk dat, wanneer een stuk ontbrak in het dossier, het gehele dossier retour gestuurd werd naar het schuldhulpbureau. Inmiddels heeft de kredietbank een hersteltermijn ingevoerd waardoor ontbrekende stukken aangevuld kunnen worden. Hierdoor kunnen incomplete aanvragen met een kleine ingreep toch zonder veel tijdsverlies in behandeling genomen worden.

1.5 Samengevat

Rondgang bij de schuldhulpbureaus leverde op dat het aantal aanvragen in 2010 minimaal met 10% is toegenomen ten opzichte van vorig jaar.

Schuldhulpverleners geven aan dat voor 23% van de cliënten een oplossing wordt gevonden in het voortraject, zoals een budgetadvies of een onderhandse schuldenregeling, of in het latere traject van schuldsanering.

Het blijkt dat 40% van de cliënten om onduidelijke redenen tijdens de voorfase afhaakt. Het is in het huidige volgsysteem niet mogelijk om te duiden wat in afzonderlijke gevallen de oorzaak is.

Uitkeringsgerechtigden hebben een lagere slagingskans voor een schuldsaneringstraject, omdat het hen structureel aan voldoende aflossingscapaciteit ontbreekt.

Nog geen twee schuldhulpbureaus hanteren dezelfde werkvorm tijdens de aanmeldfase.

Algemene obstakels voor slagen van het minnelijk traject zijn dat veel cliënten in het voortraject afhaken, dat dossieroverdracht tussen schuldhulpbureaus en de kredietbank stroef verloopt en dat schuldeisers niet of niet snel genoeg meewerken aan een aflossingsregeling.

2. Wacht- en doorlooptijden

Signalen over schuldhulpverlening hangen vaak samen met wacht- en doorlooptijden. In dit hoofdstuk wordt daaraan aandacht aan besteed. Een voorbeeld van een klacht die de ombudsman ontving was iemand die vertelde dat zijn eerste aanvraag niet goed was opgepakt. Na vijf maanden was hij vijf afspraken verder, maar het schuldhulpbureau had in zijn dossier ondertussen weinig handelingen verricht. De schulden waren intussen fors opgelopen. In twee andere zaken was herhaalde afwijzing van een aanvraag bij de kredietbank aanleiding voor mensen om een klacht bij de ombudsman in te dienen. De signalen gaven aanleiding om te informeren naar de vraag of instellingen in staat waren afgesproken termijnen en doorlooptijden te handhaven.

2.1 Werkvoorschriften

Protocol

Het online handboek Schuldhulpverlening van de Dienst Werk en Inkomen⁴ gaat uit van vier processtappen die een cliënt doorloopt bij een aanmelding, te weten:

1. Aanmelding: De medewerker controleert een aantal algemene zaken: of een cliënt al bekend is, of in het verleden al voorwaarden gesteld zijn aan deelname aan schuldhulpverlening, of sprake is van crisis en of iemand naar een specialistisch schuldhulpbureau moet worden verwezen.
2. Budgetspreekuur: Gesprek waar de cliënt een contract ondertekent, wanneer hij besluit gebruik te maken van schuldhulp. Zonder contract mogen schuldhulpverleners geen acties in het dossier ondernemen. Naar aanleiding van dit gesprek maakt de hulpverlener een concept hulpverleningsplan. De cliënt verplicht zich tot constructieve medewerking.
3. Reparatie voorwaarden: Cliënt gaat met hulp van sociaal raadslieden een aantal gegevens op orde maken die later in het traject nodig zijn voor een aanvraag bij de kredietbank. De voorwaarden bestaan onder meer uit het aanvragen van toeslagen en kwijtscheldingen bij andere instanties. Als dat binnen drie maanden gedaan is, kan de cliënt een intake krijgen, anders wordt hij of zij op een lijst geplaatst voor sluiting van het dossier. Ook hulp zoeken bij verslaving of het volgen van een budgetcursus kan hiervan onderdeel zijn.
4. Intake: Bij de intake neemt een schuldhulpverlener met de cliënt de zaken door die betrekking hebben op de financiële en persoonlijke situatie. Ook toetst de medewerker het hulpverleningsplan en beoordeelt hij of zij of er sprake is van problematiek waardoor de cliënt mogelijk doorverwezen moet worden naar specialistische hulp.

N.B. De algemene werkwijze volgens de werkvoorschriften is dat wanneer een cliënt niet volgens afspraak verschijnt, een medewerker twee keer belt en twee keer een brief met een reactietermijn van vijf dagen nastuurt. Bij geen reactie wordt het dossier gesloten

N.N.B. De werkvoorschriften bevatten geen normering van doorlooptijden. De enige termijn waarnaar verwezen wordt, zijn de drie maanden waarbinnen een cliënt stukken moet aanleveren.

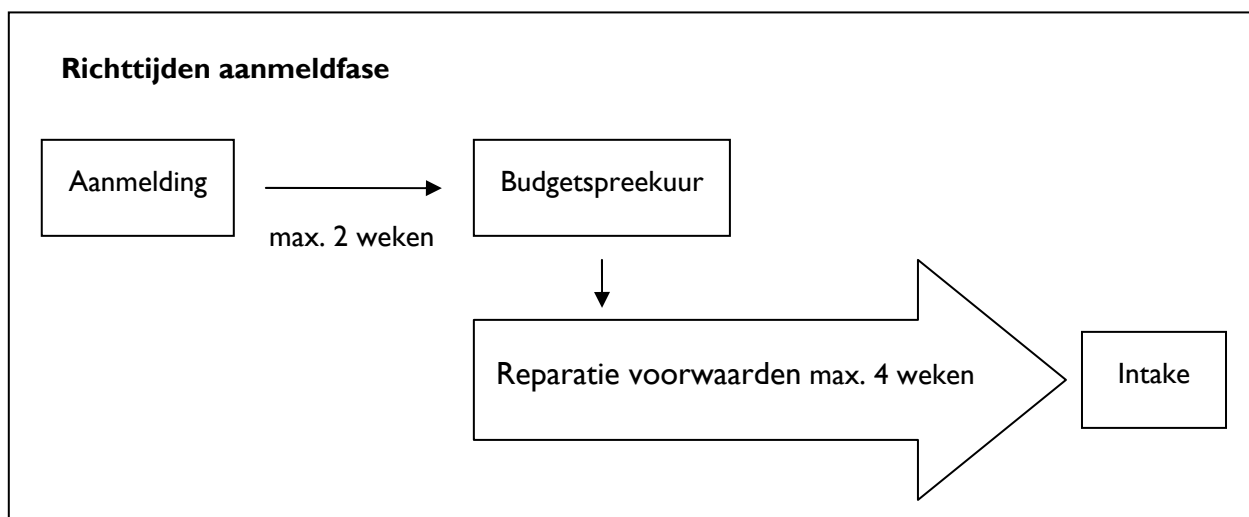
⁴ Zie voor meer informatie www.shvhandboek.nl

De praktijk

De praktijk wijkt op onderdelen af van de werkvoorschriften. Een aantal schuldhulpbureaus hanteert inmiddels methoden die niet voorkomen in de werkomschrijving. Eén van de meest opvallende elementen is dat sommige bureaus een integrale intake hebben ontwikkeld, waarbij meerdere hulptrajecten parallel in werking worden gezet. Verder heeft één bureau de werkwijze zoals die in het herontwerp van Hiemstra en de Vries is voorgesteld, al in het klein ingevoerd. Cliënten krijgen financiële begeleiding of komen in een groep waar men toewerkt naar een oplossing voor de schuldproblemen.

Meting van wachttijden

Pas vanaf het intakegesprek gaat de meting van de doorlooptijd in. Schuldhulpbureaus geven aan dat in de contracten met de stadsdelen afspraken zijn gemaakt over de hoeveelheid tijd die er tussen aanmeldingsstappen mag zitten. De richtlijnen zijn weergegeven in het stroomschema.



(figuur 1)

Gelet op de werkvoorschriften in het online handboek schuldhulpverlening en de contracten met de stadsdelen zijn drie antwoorden te geven op de vraag hoe lang inkomensreparatie mag duren. Volgens het stadsdeel mag dat maximaal vier weken zijn en volgens het handboek maximaal drie maanden. Het handboek zegt tegelijkertijd dat een verlenging van drie maanden mogelijk is. Schuldhulpbureaus kunnen op dit punt dus met verschillende maten meten.

2.2 Aanmeldfase

Mensen komen op verschillende manieren bij een schuldhulpbureau terecht. Ze melden zichzelf aan of worden door andere instanties doorverwezen. Ook komen ze via het loket Zorg & Samenleven van het betreffende stadsdeel of het Vroeg Eropaf project binnen. Paragraaf 1.3 gaf een toelichting op de verschillende aanmeldprocedures die schuldhulpbureaus hanteren. De praktische uitwerking van deze verschillen komt in het nu volgende gedeelte aan de orde.

Eerste afspraak

Het budgetspreekuur vindt volgens de meeste contractuele afspraken binnen twee weken na aanmelding plaats. Volgens medewerkers duurt de daaropvolgende periode, waarin zo nodig

reparatie van voorwaarden plaatsvindt, rond de vier weken. De volledige aanmeldfase - van aanmelding tot intake - mag maximaal zes weken duren. In het geval van overschrijding van de termijnen zetten medewerkers 'flankerend beleid' in, bijvoorbeeld in de vorm van een budgetcursus. De werkvoorschriften schrijven voor dat, als een cliënt binnen drie maanden kan voldoen aan de voorwaarden, hij in aanmerking komt voor intake. Lukt dit niet, dan moet het dossier gesloten worden.

Aanmeldgroepen

Meerdere schuldhulpbureaus geven aan in de loop van 2010 te zijn begonnen met integrale aanmeldingen⁵. Bij enkele bureaus is de werkwijze op initiatief en volgens aanwijzingen van de medewerkers tot stand gekomen. De intake werkt dan als volgt: het bureau nodigt een cliënt na aanmelding uit voor een aanmeldgroep. Aanmelders die in de ene week binnenkomen, krijgen een uitnodiging voor de aanmeldgroep in de week daarna. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit van het bureau kunnen op deze manier tien tot vijftien cliënten per week instromen. Wanneer mensen niet willen of kunnen meedoen met de groep, maakt het bureau een individuele afspraak met hen. Bij deze cliënten is meestal sprake van psychosociale problematiek of laaggeletterdheid, waardoor het onpraktisch is hen deel te laten nemen aan de groepsgewijze aanpak.

Bureaus die volgens de stedelijke voorschriften werken, geven cliënten de tijd om stukken aan te leveren en wachten tot die op orde zijn voordat de intake plaatsvindt. Een kenmerk van de integrale aanpak is dat naast reparatie ook andere trajecten starten, zoals inkomensbeheer, maatschappelijk werk of een budgetcursus. De grotere hoeveelheid dossierhandelingen die de hulpverleners dan uitvoeren, leveren tijdswinst op in het navolgende traject. Schuldhulpverleners vertellen dat zij naast hun eigen positieve ervaringen ook goede reacties van cliënten krijgen.

Door de integrale intakes krijgt schuldhulpverlening meer contact met algemeen maatschappelijk werk en de sociaaljuridische dienstverlening. Vooral als er nieuwe administratieve procedures opgestart moeten worden, zoals het aanvragen van beschikkingen bij de Belastingdienst, verwijzen schuldhulpbureaus vaak door naar deze hulpverleners. Een punt van algemene zorg is dat de sociaal juridische dienstverlening te kampen heeft met hoge werkdruk. Bij geïntensiverde inzet in de integrale intake kan de capaciteit van deze hulpverleners een nieuw knelpunt gaan vormen.

Rol van de cliënt

De motivatie en houding van cliënten blijken voor een dilemma in de uitvoering te zorgen. Hoe ver moet een schuldhulpverlener gaan in het erbij houden van cliënten? Bepaalde doorlooptijden moeten gehandhaafd worden, maar het najagen van mensen kost tijd die niet kan worden besteed aan het begeleiden van hen die actief uit de schulden willen komen. Aan de andere kant levert het opnieuw administratief werk op als cliënten niet komen opdagen. Een schuldhulpverlener merkt tijdens de rondetafelbijeenkomst op dat een 'outreaching' werkhouding daarom wel eens een tijdsbesparende werkhouding zou kunnen zijn. Op voorhand screenen op risicofactoren is wel van belang om te beoordelen in hoeverre een cliënt potentie heeft om uit de schulden te komen.

Twee stromen

Eén schuldhulpbureau heeft de werkwijze volgens het eerder genoemde advies van Hiemstra en de Vries al in de dagelijkse praktijk vormgegeven. Het maakt onderscheid tussen het aanbieden

⁵ Zie ook onderdeel 1.3 Rolverdeling

van een traject naar schuldsanering enerzijds of financiële begeleiding anderzijds. De aanmeldingen komen binnen op een integraal aanmeldspreekuur bij het 'aanmeldteam'. Een maatschappelijk werker, een sociaal raadsman en een schuldhulpverlener zijn daarbij aanwezig. De cliënt heeft met ieder van hen een gesprek, waarna zij beoordelen hoe de cliënt verder het traject in zal gaan. Vervolgens verwijst het aanmeldteam een cliënt naar het 'basisteam' of het 'crisisteam'. Het basisteam neemt zaken in behandeling die voldoende overzichtelijk zijn om ze richting een aanvraag bij de kredietbank te leiden. Problematische dossiers komen bij het crisisteam, dat inkomens repareert en crisissituaties stabiliseert. Als aan alle gestelde voorwaarden is voldaan, krijgt de cliënt één schuldhulpverlener toegewezen die de verdere begeleiding verzorgt bij een aanvraag schuldsanering.

Sorteren

Sommige bureaus stellen in de beginfase als voorwaarde dat een cliënt zijn of haar administratie dient te sorteren. Dat sorteren is om de cliënt te leren zijn administratie te ordenen en overzichtelijk te houden. Het vergroot volgens medewerkers bovendien de kans dat iemand tijdens een latere fase in het traject de benodigde stukken aanlevert. Sorteergroepen starten soms meerdere keren per week. Vrijwilligers, stagiairs en studenten sociaaljuridische dienstverlening bieden de nodige begeleiding. Als sorteren heeft plaatsgevonden, krijgt de cliënt een budgetgesprek.

Budgetteren

Bij een integrale intake bieden bureaus soms direct een budgetcursus aan. Andere bureaus laten de cliënt eerst vier weken cursus volgen en beleggen daarna pas het budgetspreekuur. Naar verwachting zal de gemeente de budgetcursus in de toekomst verplicht stellen als voorwaarde voor deelname aan schuldhulpverlening. Daarbij zijn kanttekeningen te plaatsen, namelijk dat voor bepaalde cliënten de groepsgewijze aanpak geen constructieve manier is om verder te komen, omdat ze in een groep niet functioneren of met beperkingen kampen. Schuldhulpverleners vertellen ook dat een budgetcursus volgens sommigen pas in een latere fase van het schuldhulptraject een volledig effect kan bereiken, omdat de beginfase van een schuldhulptraject voor een cliënt vaak gekenmerkt wordt door chaos en veel problemen. De psychische belasting zou niet bevorderlijk zijn voor het effectief overbrengen van kennis over hoe structureel beter met geld om te gaan.

Uniformiteit

Tijdens de rondetafelbijeenkomst komt het ontbreken van uniformiteit aan bod. Hoewel schuldhulpbureaus aangeven dat flexibele werkvormen succesvol zijn, ontbreekt het aan zicht op algemene werkwijzen. De gedachte van meer uniformiteit in de werkprocessen van de madi's wordt door DWI ondersteund.

2.3 Stabilisatiefase

De periode van intake tot aan de indiening van een aanvraag bij de kredietbank duurt in de ideale situatie twee tot drie maanden. In dat tijdsbestek kan de schuldhulpverlener samen met de cliënt een dossier opbouwen ten behoeve van de aanvraag bij de kredietbank. In de praktijk neemt deze fase vier tot zes maanden in beslag. De doorlooptijd varieert en kan oplopen tot anderhalf jaar.

Stabiliteit en snelheid

In de stabilisatiefase wordt het dossier van de cliënt voorbereid voor een aanvraag schuldsanering bij de kredietbank. De kredietbank neemt alleen dossiers in behandeling die volledig op orde zijn.

Deze eis drukt een groot stempel op de stabilisatiefase. Hoe snel een dossier volledig kan worden samengesteld, is onder meer afhankelijk van de stabiliteit van de inkomenssituatie van de cliënt. Iemand in een instabiele situatie loopt het risico lang in deze fase te blijven hangen, omdat een instabiel dossier bewerkelijk is. Ook bestaat het risico dat de situatie nog instabieler wordt door het verdere tijdsverloop. Wijzigingen zoals het veranderen van baan, het maken van nieuwe schulden of een verhuizing zorgen ervoor dat nieuwe stukken aangevraagd moeten worden van bijvoorbeeld Bureau Krediet Registratie, de gemeente of de Belastingdienst. Hoe langer op de stukken gewacht moet worden, hoe groter de kans wordt dat opnieuw wijzigingen ontstaan. Alle factoren samen maken dat in complexe dossiers al snel een neerwaartse spiraal kan ontstaan.

2.4 De kredietverlening

De kredietbank vraagt saldi op bij schuldeisers en gaat dan onderhandelen over een regeling. De landelijke norm voor het minnelijk traject van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is 120 dagen. De doorlooptijd van een dossier bij de kredietbank is gemiddeld 54 dagen als een minnelijk traject niet tot stand komt en gemiddeld 150 dagen als er wel sprake is van een geslaagd minnelijk traject. Het laatste gemiddelde is inclusief de wachttijd voor een procedure dwangakkoord, die bij één op de vijf dossier voor minstens twee á drie maanden wachttijd in de minnelijke fase zorgt. De gemiddeld wachttijd over het geheel genomen is 83, en 75 dagen als correctie heeft plaatsgevonden voor de zaken waarin een dwangakkoord is aangevraagd.

Hersteltermijn

Bij alle schuldhulpbureaus komt ter sprake dat de kredietbank na overdracht geregeld dossiers terugstuurt of aanvragen weigert. Schuldhulpverleners geven aan dat de reden daarvoor zou zijn dat dan te weinig vertrouwen bestaat dat de cliënt een minnelijk traject aankan. De reden kan echter ook zijn dat een dossier niet volledig is. Dat is in de praktijk een vaker voorkomende situatie waarover soms flink gediscussieerd wordt tussen kredietbank en schuldhulpbureau. De kredietbank vindt een stuk bijvoorbeeld niet in het dossier, terwijl het wel zou zijn meegestuurd door het schuldhulpbureau. Tot voor kort stuurde de kredietbank een dossier dan in zijn geheel terug. Het heen en weer sturen en bediscussiëren van zaken kosten zowel de schuldhulpbureaus als de kredietbank tijd en inspanning. Het zou volgens schuldhulpverleners beter zijn wanneer de kredietbank op zou bellen om het ontbrekende stuk op te vragen.⁶

Track-&-trace systeem

Na overdracht heeft het schuldhulpbureau weinig zicht meer op het dossier. De kredietbank gaat dan aan het werk en deelt het resultaat van de minnelijke fase mee als de onderhandelingen met schuldeisers voorbij zijn. Schuldhulpverleners weten dat de kredietbank tussentijds voor cliënten telefonisch bereikbaar is. Dat is volgens hen een goede zaak. Het bureau zelf is in tussenliggende periode echter nog wel het aangewezen aanspreekpunt voor de cliënt. Wanneer de situatie van de cliënt wijzigt of wanneer er vragen leven, kloppen mensen bij het bureau aan en niet bij de kredietbank. Schuldhulpverleners zouden daarom na het versturen van de aanvraag meer zicht willen hebben op de stand van zaken in het dossier. Ook hebben sommige medewerkers het idee dat de kredietbank, wanneer zij informeren naar dossiers, kort daarna een rappel verstuurt naar een niet-reagerende crediteur. Dat geeft hen de indruk dat, als zij niet zouden informeren naar de

⁶ Sinds 1 februari 2011 doet de kredietbank dat ook. Zie ook paragraaf 3.3

voortgang, niet alles in het werk gesteld wordt om schuldeisers te bewegen aan een beslissing mee te werken. In de huidige werkwijze krijgt een bureau wel een brief van de kredietbank:

1. wanneer het dossier in behandeling is;
2. wanneer de schuldeisers zijn aangeschreven;
3. wanneer de cliënt uitsluitel krijgt over de onderhandelingen.

Wanneer echter aanvullende informatie gewenst is, moet er expliciet om gevraagd worden. Een aantal schuldhulpverleners zou het handig vinden om via een 'track-&-trace' systeem bij de kredietbank te kunnen kijken naar de voortgang in dossiers. In reactie op de bevindingen laat de kredietbank weten te kijken naar de mogelijkheden om een nieuwe versie van het huidige informatiesysteem te gaan gebruiken. Dat systeem zou onder andere voorzien zijn van een inkijsfunctie voor derden.

Contact schuldeisers

De afspraak tussen bureaus en de kredietbank is dat schuldhulpverleners contact met schuldeisers aan de kredietbank overlaten, behalve bij crisissituaties, wanneer bijvoorbeeld energieafsluiting of huisuitzetting moet worden voorkomen. Selectief contact van schuldhulpverleners brengt het risico met zich mee dat schuldeisers ongelijk behandeld worden. Wanneer bijvoorbeeld de ene wel betaald krijgt en de andere niet, kan dit het vertrouwen in het stelsel van schuldhulpverlening op langere termijn aantasten. Schuldhulpverleners die zelf ervaring hebben met onderhandelingen, stellen dat schuldeisers zich over het algemeen harder zijn gaan opstellen en dat zij tegenwoordig procedureler dan voorheen omgaan met medewerking verlenen aan schuldregelingen. Ze zouden ook vaker gerappelleerd moeten worden om saldi te verstrekken. De kredietbank laat weten dat schuldeisers na het opvragen van saldi drie brieven ontvangen en zo nodig worden gebeld.

Nazorg

In de stedelijke werkvoorschriften is opgenomen dat de cliënt nazorg aangeboden kan worden na toelating tot het WSNP-traject of na een geslaagde aanvraag voor een minnelijke regeling. Dat houdt in dat over een periode van maximaal drie jaar een aantal contacten plaatsvindt waarin gekeken wordt of een cliënt de situatie aankan of aanvullende ondersteuning gewenst is. Het doel is om recidive te voorkomen. Uit de gesprekken blijkt dat nazorg niet door alle bureaus geboden wordt, omdat daarvoor onvoldoende financiering beschikbaar zou zijn. Voor het inkomensbeheer zal nazorg in de toekomst een belangrijke voorwaarde gaan worden. Alle betrokken instellingen onderschrijven het belang van nazorg. Ook brengen schuldhulpverleners onder de aandacht dat in de toekomst transparanter moet worden welke mogelijkheden er nog zijn voor mensen die zelfs door middel van de WSNP niet geholpen kunnen worden.

2.5 Redenen termijnoverschrijding

Aanvraag documenten

Het aanvragen van formulieren van externe instanties tijdens de stabilisatiefase is tijdrovend en vertraagt de overdracht van een dossier aan de kredietbank. Een voorbeeld is de berekening van het toetsingsinkomen die lang op zich laat wachten. De Belastingdienst heeft veel tijd nodig om deze informatie te verwerken of aan te leveren. Zes weken tot drie maanden wachten op een beschikking is geen uitzondering. Momenteel is er bij één schuldhulpbureau een pilotproject gestart waarbij het schuldhulpbureau intern een proefberekening kan maken van het Vrij-Te-Laten-Bedrag (VTLB) en de afloscapaciteit van een cliënt. Medewerkers geven aan op die manier wel in een eerder stadium zicht te hebben op de gegevens, maar toch te moeten wachten op de

uiteindelijke beschikking van de Belastingdienst. Het nut van de berekening is daarom beperkt. Bovendien ligt het dossier in de tussentijd op de plank te wachten. Er zou behoorlijke tijdswinst geboekt kunnen worden als de kredietbank in die periode al over zou gaan tot het opvragen van saldi bij schuldeisers. DWI werpt tegen dat dit een onverstandige stap zou zijn. Schuldeisers hebben verwachtingen als de kredietbank contact met hen opneemt. Wanneer op dat moment nog niet bekend is wanneer de Belastingdienst de beschikking zal sturen, moeten afspraken op de lange baan worden geschoven en kan het vertrouwen in de werkrelatie met de kredietbank schade oplopen. De kredietbank is daarom een groter voorstander van snelle afdoening door de Belastingdienst.

Wachten op reactie schuldeisers

In het minnelijk traject is veel afhankelijk van schuldeisers. Tijdens het opvragen van saldi hoeven zij geen informatie te verstrekken en na een voorstel hoeven zij niet te reageren. In de twee rondes waarin de kredietbank schuldeisers benadert, gaat tijd verloren met het sturen van brieven, wachten op reacties, sturen van herinneringsbrieven, wachten op reacties en nabellen. Vooral wanneer er sprake is van veel schuldeisers, kan het lang duren voordat alle partijen gereageerd hebben en akkoord zijn. Informatie kan volgens de kredietbank echter niet worden afgedwongen. Volgens de kredietbank zou een wettelijk voorgeschreven responstermijn helpen om schuldeisers te bewegen tot het reageren op saldi en afkoopvoorstellen.

Aanvraag dwangakkoord

Een dwangakkoord kan worden aangevraagd wanneer een klein aantal schuldeisers niet akkoord gaat met een minnelijke regeling. Weigerende schuldeisers kunnen hiermee in de minnelijke fase gedwongen worden om mee te werken. Het aanvragen van een dwangakkoord is ook een directe oorzaak voor termijnoverschrijding. De madi wordt in zo'n geval gevraagd een aantal zaken met de cliënt aan te vullen. Het verzoek moet door de cliënt zelf worden ingediend. Uitspraak door de rechtbank volgt in een gunstig geval binnen twee maanden. Het tijdrovende proces brengt schuldhelpverleners ertoe dat zij, voordat ze de aanvraag opstellen, uit eigen beweging vaak nog schuldeisers gaan nabellen. Deze gaan geregeld alsnog akkoord. Deels doen zij dat omdat niet altijd bekend is wat de gevolgen zijn van een dwangakkoord en deels omdat verzoeken van de kredietbank hen niet bereikt hebben. Schuldhelpverleners vinden dat de kredietbank zich actiever zou moeten opstellen in het 'overhalen' van schuldeisers. De kredietbank laat in reactie daarop weten dat het nabellen van schuldeisers inmiddels standaardprocedure is.

2.6 Samengevat

De ombudsman ontvangt vaak signalen die samenhangen met lange wacht- en doorlooptijden.

Eenduidige normen voor doorlooptijden ontbreken in de huidige aanmeldingsprocedures.

Sommige bureaus hanteren een integrale intake, waarbij meerdere hulptrajecten parallel in werking worden gezet. Dat zorgt voor betere doorstroom tijdens het daarna volgende traject.

Toenemende druk op de capaciteit van algemeen maatschappelijk werk en de sociaal juridische dienstverlening kan een knelpunt bij de integrale intake gaan worden.

Schuldhelpverleners worden dagelijks geconfronteerd met het dilemma hoever zij moeten gaan bij het 'erbij houden' van cliënten.

Bij één schuldhulpbureau is de werkwijze volgens het herontwerp van Hiemstra en de Vries opgepakt, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen schuldhulp en financiële begeleiding.

Verplichten van een groepsgewijze budgetcursus vraagt, net als bij groepsgewijze intakes, om nuance ten opzichte van doelgroepen die niet in een groep functioneren, maar individuele hulp nodig hebben.

Idealiter duurt dossieropbouw in de stabilisatiefase twee tot drie maanden. In de praktijk neemt deze periode vier tot zes maanden in beslag. Wachttijden bij het aanvragen van beschikkingen bij de Belastingdienst zijn hiervan de belangrijkste oorzaak.

Overdracht naar de kredietbank beneemt schuldhulpverleners zicht op de voortgang in dossiers.

Nazorg wordt niet door alle bureaus aangeboden, omdat daarvoor onvoldoende financiering beschikbaar zou zijn.

Schuldeisers reageren vaak niet tijdig op verzoeken om opgave van saldi of medewerking aan een aflossingsregeling.

De aanvraag van een dwangakkoord kost minimaal drie maanden inclusief aanvraagperiode en de uitspraak van de rechter.

3. Ketensamenwerking

Schuldhulpbureaus zijn afhankelijk van samenwerking met veel verschillende instellingen die opereren op het grensvlak van zorg en overheid. Met alle partijen wordt getracht samenwerking te organiseren. Meerdere bureaus geven aan dat samenwerking in de schuldhulpverlening vooral gebaat is bij flexibiliteit van ketenpartners. In de volgende paragrafen volgt een overzicht van wat schuldhulpverleners vertellen over belemmerende factoren in de samenwerking.

3.1 Betrokken organisaties

Schuldhulpbureaus zijn afhankelijk van samenwerking met veel verschillende instellingen zoals DWI, stadsdelen, Belastingdienst, loketten Zorg & Samenleven, meldpunten Zorg & Overlast, budgetbeheerders, schuldeisers, werkgevers, bewindvoerders, algemeen maatschappelijk werk, ouderenwerk, sociaal raadslieden, Bureau Jeugdzorg, Vangnet Jeugd en Vangnet en Advies van de GGD, GGZ-instellingen, reclassering, incassobureaus, Jellinek, stichting MEE, UWV, HVO Querido en woningbouwcorporaties.

3.2 Kredietbank

Nuon

Anders dan schuldhulpbureaus en de hen omringende zorgverlenende en overheidsinstanties, richt de kredietbank zich vooral op schuldeisers. In die wisselwerking is de formele opstelling van Nuon en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) niet bevorderlijk voor het werkproces. Beide instanties noteren het eerste contact met het schuldhulpbureau als beginpunt van de 120-dagentermijn. Een schuldhulpbureau geeft in een schriftelijke reactie aan dat deze werkwijze ook gehanteerd wordt door Agis en een aantal ziektekostenverzekeraars. Hoe eerder het begin van medewerking vastligt, hoe sneller de invordering weer kan worden voortgezet. De kredietbank geeft echter aan dat de 120-dagentermijn eigenlijk is bedoeld voor het minnelijke traject dat pas later van start gaat, op het moment dat het dossier de kredietbank bereikt. Nuon gaat bovendien vanaf oktober 2011 over tot het verkorten van het uitstel van betaling naar vier maanden in plaats van de negen maanden die voorheen werden gehanteerd. Binnen vier maanden, gerekend vanaf een crisissituatie aan het begin van een schuldhulptraject, heeft een dossier de kredietbank in veel gevallen nog niet bereikt. Als de schuldeiser op dat moment besluit over te gaan tot invordering, bemoeilijkt dat de situatie van cliënt en heeft dat een negatief effect op het tot stand komen van een minnelijke regeling.

Het CJIB heeft de plicht opgelegde straffen uit te voeren en boetes te innen. Boetes komen niet in aanmerking voor finale kwijting en moeten volledig worden betaald. De kredietbank geeft aan in een convenant met het CJIB te hebben geregeld welke boetes wel en niet afkoopbaar zijn.

Verder blijkt dat Nuon in voorkomende gevallen alleen medewerking verleent wanneer inkomensbeheer wordt ingesteld. Dat moet dan binnen een maand na het verzoek van de schuldhulpverlener zijn opgestart. Medewerkers ervaren die eis niet als reëel, omdat juist in deze gevallen vaak sprake is van een chaotische persoonlijke en financiële situatie. Wanneer Nuon niet meewerkt aan een verzoek, dreigt de cliënt afgesloten te worden van energie. Gevolg is dat medewerkers cliënten soms adviseren naar een andere leverancier over te stappen.

Schuldhulpbureaus

De rol van het schuldhulpbureau is volgens de kredietbank teveel gericht op het individuele belang van de aanvrager. Schuldhulpverleners vragen met regelmaat om uitzonderingen op de werkwijze die de kredietbank hanteert. De regels worden echter meestal gehandhaafd om schuldeisers van alle 2500 cliënten volgens dezelfde voorwaarden tegemoet te treden. De kredietbank wil voorkomen dat uitzonderingen de regels gaan bepalen. Bovendien tasten ze de geloofwaardigheid richting schuldeisers aan. Schuldhulpverleners zijn volgens de kredietbank teveel in beslag genomen door hun rol van maatschappelijk werkers. De samenwerking die veel investering in de werkrelatie vereist, verschilt veel met het bureau dat zelfstandig het volledige schuldhulptraject uitvoert. Daar nemen schuldhulpverleners de rol van onpartijdige intermediair aan. De grondhouding overheerst dat een regeling zowel richting schuldeisers als schuldenaar transparant en verdedigbaar moet zijn. Medewerkers zeggen daardoor probleemloos de belangen van beide partijen te kunnen behartigen.

Verder verloopt de samenwerking bij overdracht van dossiers moeizaam. Schuldhulpbureaus komen met onvolledige aanvragen. Die komen volgens de kredietbank vooral van bepaalde schuldhulpverleners. De kredietbank is daarom de onvolledige aanvragen gaan registreren. Via het platform van het stedelijk vakinhoudelijk overleg worden schuldhulpbureaus aangesproken op de aantallen onvolledige aanvragen. Ook verzorgt de kredietbank voorlichting bij schuldhulpbureaus.

Werkgevers

Saneringskredieten komen soms in gevaar, omdat de krappe financiële positie van schuldenaars in een aflossingsregeling slechts een geringe foutenmarge toelaat. De kredietbank zou graag zien dat inhoudingen op uitkeringen van cliënten mogelijk worden gemaakt, evenals machtigingen van werkgevers om inkomen over te maken ten behoeve van de maandelijkse aflossing. Daarmee is de kans dat een betalingsregeling tot het einde van de aflossingstermijn gewaarborgd blijft groter. Inmiddels zijn deze werkwijzen al onderdeel van de dagelijkse praktijk. Uitzondering daarop vormt op dit moment nog het UWV. De volledige uitkering wordt alleen op vertoon van een machtiging overgemaakt.

3.3 Schuldhulpbureaus

Kredietbank

Vanaf het indienen van de kredietaanvraag hebben cliënt en schuldhulpverlener geen zicht meer op afhandeling hiervan door de kredietbank. Schuldhulpverleners pleiten daarom voor een tussentijds controlemoment na de overdracht. De NVVK verplicht kredietverstrekkers dat een minnelijke schuldregeling voor akkoord door de cliënt ondertekend moet worden. Voor het saneringskrediet heeft de cliënt voorafgaand aan de onderhandelingen al een schuldregelings-overeenkomst getekend. De kredietbank kan in een later stadium dus overgaan tot het treffen van een regeling zonder dat schuldhulpbureau of cliënt weet welke schulden de regeling omvat. Volgens schuldhulpverleners zou de kredietbank aan het begin van de minnelijke fase een schuldenoverzicht terug kunnen koppelen, zodat de cliënt dit kan bekijken en er zo nodig op kan reageren. Dit voorkomt dat er een regeling gesloten wordt waarin schuldeisers ontbreken of waarvan de cliënt de hoogte van de vordering betwist. De voorziening om schuldenoverzichten terug te koppelen bestaat volgens de kredietbank al. Deze wordt in de praktijk alleen niet gebruikt, omdat het de discussie met aanvragers opnieuw zou losmaken. De kredietbank verklaart zich - nu dit onderwerp benoemd wordt - bereid om met de medi's in gesprek te gaan over alternatieve afspraken.

Bij de intake blijkt soms in een vroeg stadium dat een minnelijk traject geen optie is en de cliënt het wettelijk traject moet volgen. Meerdere bureaus leken op de hoogte te zijn van een manier

waarop een dossier - na aanmelding bij het schuldhulpbureau – via een verkorte weg naar dit wettelijk traject kan. Dat was alleen niet voor alle bureaus duidelijk. Een enkel bureau gaf aan het onhandig te vinden dat de hele procedure voor een aanvraag van een minnelijke regeling moet worden gevolgd, terwijl de medewerker inschat dat de cliënt alleen kans heeft op een wettelijke schuldsanering. De kredietbank reageert daarop dat de wet eist dat een minnelijk traject is doorlopen, voordat een beroep wordt gedaan op de WSNP.

De dossieroverdracht bij een aanvraag voor de minnelijke regeling werkt volgens bureaus niet goed. De kredietbank stuurt één op de vier dossiers terug, terwijl de bank ook even kan bellen om ontbrekende stukken op te vragen. In december 2010 bracht de ombudsman een rapport uit, waarin het invoeren van een hersteltermijn als aanbeveling werd gedaan⁷. De kredietbank liet weten deze aanbeveling per 1 februari 2011 over te nemen. Schuldhulpbureaus vertelden in de navolgende gesprekken dat er nu vaker dan voorheen telefonisch contact met de kredietbank is als bijvoorbeeld het inkomen niet klopt. Nu vindt vaker overleg plaats, in plaats van een afwijzing op voorhand.

Schuldhulpverleners moeten in de stabilisatiefase vaak wachten op beschikkingen van de Belastingdienst. Met een voorcalculatie zouden zij echter al de hoogte van de toeslagen kunnen berekenen om alvast een saneringskrediet aan te kunnen vragen. Daarmee kan de wachttijd die nu verloren gaat, benut worden en kan een dossier sneller naar de kredietbank. Een proefproject van de berekening van het vrij-te-laten-bedrag (VTLB)⁸ leert dat de bedragen wel te berekenen zijn, maar dat in de praktijk toch gewacht moet worden tot de definitieve beschikking binnen is. Madi's zouden volgens de kredietbank niet goed in staat zijn de toeslagen te berekenen. Bovendien is het zaak dat het afkoopvoorstel richting schuldeisers gebaseerd is op een doorrekening van de kredietbank zelf. Schuldhulpverleners vinden wel dat alle opeenvolgende procedurele stappen meer tijd in beslag nemen dan nodig is. Verschillende dossierhandelingen zouden parallel uitgevoerd moeten kunnen worden. Terwijl gewacht wordt op een formulier, kan bijvoorbeeld de auto al verkocht worden. Hiertegen heeft de kredietbank bezwaren. Het laten samenvallen van het 'voldoen aan voorwaarden' en het 'opstarten van de minnelijke regeling' kan een vrijbrief worden voor cliënten om de voorwaarden voor zich uit te schuiven. Een schuldhulpbureau geeft aan dat het zinvol zou zijn om via de site van de Belastingdienst een voorcalculatie te kunnen maken van huurtoeslag of de voorlopige teruggaaf van heffingskorting. Daarbij moet dan ook het inkomen worden vermeld op basis waarvan de calculatie gemaakt is. Met een dergelijke berekening zou de kredietbank al kunnen gaan werken, zij het met een risicomarge, maar die is bij dergelijke berekeningen in geen enkel geval uit te sluiten.

De kredietbank heeft ook afspraken gemaakt over de werkwijze rondom een dwangakkoord. Binnen 28 dagen moet het dossier rond zijn voor een zittingsdatum. Die tijd is volgens sommige schuldhulpbureaus te kort, met name als het een cliënt met complexe problematiek betreft die bijvoorbeeld een bewindvoerder heeft. Deze cliënten hebben begeleiding nodig bij het aanleveren van stukken en het verschijnen op afspraken. Dat is niet altijd zo snel te realiseren. Schuldhulpverleners komen in zulke gevallen in de knel met de 28 dagen. De termijn moet daarom volgens schuldhulpverleners soepeler gehandhaafd worden. Deze blijkt in het verleden wel in overleg te zijn vastgesteld. Een aantal bureaus kan er volgens de kredietbank mee werken, maar andere overschrijden de termijn regelmatig. Dat hangt volgens de kredietbank vooral af van hoe het werk intern georganiseerd is. De termijn kan op verzoek overigens verlengd worden.

⁷ Zie voor meer informatie het rapport 'Moeizaam aanvraagproces saneringskrediet', 16 december 2010.

⁸ Sociale minimum waar een schuldenaar van moet leven tijdens het aflossen van een saneringskrediet.

Schuldhulpbureaus hebben niet altijd het idee dat de kredietbank zich voldoende inspant om een regeling te treffen voor hun individuele cliënten. Volgens schuldhulpbureaus stuurt de kredietbank schuldeisers alleen een brief. Na afwijzing volgt één keer een verzoek om heroverweging. Als een schuldeiser blijft weigeren, sluit de kredietbank het dossier.

Bovendien stellen de bureaus dat cliënten soms te maken krijgen met beslagen terwijl er al sprake is van een regeling tussen schuldeisers en de kredietbank. De kredietbank geeft aan in zulke gevallen niet over dwangmiddelen te beschikken om de opgelegde beslagen op te heffen. Volgens schuldhulpverleners zou hier voor de kredietbank wel een verantwoordelijkheid liggen. In een reactie daarop laat de kredietbank weten dat de voorgestelde situatie feitelijk onjuist is. Als er sprake is van finale kwijting, komt een beslag wel degelijk te vervallen. De onduidelijkheid die op dit punt bestaat, wordt niet opgehelderd.

Schuldhulpverleners vinden dat tot voor kort bij de kredietbank teveel een cultuur van brieven schrijven heerste. Ook vinden ze dat de kredietbank zich er nog steeds te snel bij neerlegt als schuldeisers niet reageren. Schuldeisers weten echter soms niet eens dat er een brief aan hen gestuurd is of wat de voor- en nadelen zijn van het meewerken aan een aflossingsregeling. Bureaus zien daarom met regelmaat mogelijkheden om schuldeisers toch telefonisch te bewegen tot het akkoord gaan met een regeling of intrekking van het beslag. Een voorbeeld hoe het anders kan, komt van een bureau dat zelf minnelijke trajecten uitvoert. Dit bureau doet schuldeisers een voorstel en na afwijzing stuurt het bureau twee keer een verzoek om heroverweging. Hoewel schuldeisers later soms ontkennen dit ontvangen te hebben, valt dat niet te verifiëren. Wanneer schuldeisers alsnog niets van zich laten horen, neemt een medewerker telefonisch contact op. Vaak lukt het met nabellen en het verstrekken van goed inzicht in de situatie van de cliënt alsnog om met de schuldeiser een akkoord te bereiken. De kredietbank geeft aan wél na te bellen. Daarbij merkt zij op dat het gebrek aan inhoudelijke informatie over de situatie van de cliënt hierbij weinig aangrijpingspunten biedt. Het zou helpen als schuldhulpverleners een uitgebreidere toelichting op de chronische betalingsonmacht van verzoeker zouden meesturen.

Inkomensbeheer

Tussen schuldhulpbureaus en inkomensbeheer is sprake van sterke lotsverbondenheid. Beide vormen van hulpverlening worden vaak parallel ingezet. Een voortvarend schuldhulptraject is afhankelijk van stabiel inkomensbeheer en stabiel inkomensbeheer is afhankelijk van goede schuldhelp, waar de cliënt ook in de directe persoonlijke situatie wordt begeleid naar een meer structurele oplossing. De praktijk is dat op dit moment één inkomensbeheerder actief is. Dat wordt door hulpverleners soms als gedwongen winkelnering ervaren. Daarbij verloopt de afstemming tussen inkomensbeheer en schuldhulpverlening niet altijd foutloos.

Als schuldhulpverlening de cliënt doorverwijst naar inkomensbeheer, komt deze opnieuw in een intake terecht. Wachtlijsten variëren van twee weken tot twee maanden. Dat vertraagt ook de voortgang bij de schuldhulpverlening. Inkomensbeheer zou snel gerealiseerd moeten kunnen worden. In crisisgevallen waar inkomensbeheer acuut noodzakelijk is, wordt dat vervolgens door sommige schuldhulpbureaus tijdelijk intern opgestart. Als de crisis minder acuut is, wordt het dossier dan overgedragen aan de externe inkomensbeheerder. Niet alle bureaus hebben capaciteit voor zo'n noodgreep. Volgens de bureaus is geen geld beschikbaar voor intern inkomensbeheer, omdat dit stedelijk aanbesteed is aan twee externe instanties.

Schuldhulpverleners zelf zijn positief over het telefonische contact dat zij onderhouden met het inkomensbeheer. Voor cliënten die vragen of problemen hebben, blijkt de aanwezigheid van de

inkomensbeheerder op één decentraal gelegen locatie in de stad echter vaak een brug te ver. In de praktijk kloppen de meeste mensen met vragen bij het schuldhulpbureau aan. Schuldhulpverleners merken op in de huidige situatie vaak ongewild te functioneren als buffer voor alles wat de cliënt eigenlijk met de inkomensbeheerder zelf zou moeten bespreken.

Zij zien ook regelmatig aanleiding voor mensen om te klagen over inkomensbeheer. Voorbeelden van zaken die fout gaan, zijn het aanleveren van onjuiste budgetoverzichten, het niet tijdig vrijgeven van leefgeldrekeningen in crisissituaties en het laten liggen van essentiële betalingen. Een schuldhulpverlener schetst een voorbeeld van een cliënt voor wie inkomensbeheer extern werd uitgevoerd. De inkomensbeheerder bleek maanden lang de vaste lasten niet te hebben betaald. De cliënt dreigde daardoor te worden ontruimd. De madi wist dat nog net te voorkomen. Later bleek miscommunicatie tussen inkomensbeheer in Amsterdam en het hoofdkantoor de oorzaak te zijn. Schuldhulpverleners vinden dat gedeelde ervaringen over het inkomensbeheer beter voor het voetlicht moeten worden gebracht bij DWI, zodat deze meegenomen kunnen worden in de overwegingen over stadsbrede aanbesteding. In het verleden heeft een aantal bureaus zich voorgenomen om hier gezamenlijk aandacht voor te vragen, maar die poging is gestrand.

De schuldhulpverleners hechten zonder uitzondering grote waarde aan minder fysieke afstand en meer aanspreekbaarheid van het inkomensbeheer voor hun cliënten. Een oplossing zou zijn dat de inkomensbeheerder voor één of meerdere dagen per week fysiek bij schuldhulpbureaus in huis komt te zitten. Een schuldhulpverlener vertelt dat zijn organisatie bereid zou zijn zulk soort afspraken te maken, maar dat de daarmee gemoeide reistijd niet aan de inkomensbeheerder vergoed wordt.

Tijdens de rondetafelbijeenkomst komt verder de vraag aan bod hoe de burger zo goed mogelijk bediend kan worden. De inkomensbeheerder geeft aan dat alle cliënten vier keer per jaar op gesprek kunnen komen. In een schriftelijke reactie laat een schuldhulpbureau weten dat dit goed is, maar niet hetgeen waar cliënten behoefte aan hebben. Makkelijk contact en fysieke bereikbaarheid waarbij de cliënt langs kan komen en zijn ingewikkelde problemen niet door de telefoon hoeft uit te leggen, zijn essentieel. De nabijheid van inkomensbeheer in de opstartfase van nieuwe dossiers is ook belangrijk om de afstemming tussen schuldhulpbureau en inkomensbeheer goed te laten verlopen. DWI laat de ombudsman in reactie hierop weten kennis te hebben genomen van de bereidheid van de inkomensbeheerder om met madi's in gesprek te gaan over verlening van bijstand 'op locatie'. Wanneer madi's zelf inkomensbeheer zouden gaan uitvoeren, kan expertise versnipperd raken. Een schuldhulpverlener benadrukt tijdens de rondetafelbijeenkomst dat inkomensbeheer te allen tijde snel opgestart moet kunnen worden.

DWI

Voor enkele schuldhulpbureaus blijkt het lastig om direct contact te leggen met klantmanagers van DWI. Er is bijvoorbeeld geen sprake van toegang tot het gemeentelijke intranet om zo nodig directe contactgegevens van deze medewerkers op te zoeken. Bij sommige bureaus zijn wel telefoonnummers en e-mailadressen beschikbaar, omdat schuldhulpverleners zelf een netwerk hebben opgebouwd. Het ter beschikking hebben van directe telefoonnummers is echter ook niet altijd een garantie voor succes. Klantmanagers zijn geregeld afwezig of hebben een vervanger zonder dossierkennis. Eén bureau geeft aan dat DWI voor hen alleen via één algemeen telefoonnummer bereikbaar is. Dat wordt als onpraktisch ervaren.

Doorstartende ondernemers kunnen een beroep doen op het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Bij DWI kunnen ze een krediet aanvragen om een financiële injectie aan hun

bedrijf te geven. De afhandelingsperiode van de aanvraag duurt drie maanden, waarna DWI deze met drie maanden kan verlengen. De verificatie van de vorderingen kan één tot zes maanden duren. Omdat pas een saneringsvoorstel kan worden ingediend als het Bbz-krediet is toegekend, wordt de doorlooptijd soms negatief beïnvloed.

DWI is het met de madi's eens dat de onderlinge werkrelatie beter kan worden georganiseerd. Het vervallen van voorrangszorg bij schuldhulp voor uitkeringsgerechtigden is hiertoe mede aanleiding. Stadsdelen, DWI en madi's zullen samen een betere aansluiting tussen de instellingen gaan uitwerken.

Bewindvoerders

Beschermingsbewindvoerders worden door sommige bureaus als een problematische groep gezien. Een bewindvoerder betaalt zichzelf van een bedrag dat hij inhoudt op de inkomenssituatie van de cliënt. Hij heeft gemiddeld zo'n 120 cliënten nodig om het financieel te redden. Alles wat erbij komt, is winst. Veel bewindvoerders blijven daarom onbeperkt aanmeldingen van schuldhulpbureaus in ontvangst nemen, ook als ze eigenlijk te veel cliënten hebben om het bewind naar behoren te kunnen uitvoeren, zo stelt een schuldhulpverlener. Er zou een goede spreiding moeten zijn tussen bewindvoering voor de doelgroep ouderen en bejaarden en voor de doelgroep schuldenaars. Bewindvoering voor de eerste groep kost verhoudingsgewijs namelijk weinig tijd. Voor mensen met schulden zijn de werkzaamheden vaak een stuk ingewikkelder.

Het vinden van een geschikte bewindvoerder is een verantwoordelijkheid van de cliënt zelf. Toch wordt het soms ongewild een zaak van het schuldhulpbureau, omdat cliënten in de praktijk niet altijd hun weg vinden naar zo iemand. Een van de madi's geeft aan zich in het belang van de cliënt verantwoordelijk te voelen om een lijst met bewindvoerders voor te leggen en de cliënt te laten kiezen. De cliënt wil dan ook meestal advies. Wanneer bewindvoering vervolgens niet goed afloopt, komen cliënten met soms veel grotere financiële problemen weer terug bij het schuldhulpbureau. Dan begint de cyclus opnieuw, maar vanuit een minder gunstig uitgangspunt. Volgens een medewerker richten slechte bewindvoerders veel schade aan en moet beter gecontroleerd worden of zij hun taken naar behoren uitvoeren.

Woningcorporaties

Bij één schuldhulpbureau kwam in het interview samenwerking met woningbouwcorporaties diepgaander aan de orde. Tot voor enkele jaren was het moeilijk om een betalingsregeling met woningbouwverenigingen te treffen. Tegenwoordig heeft het bureau veel contact met woningbouwverenigingen. Toch loopt samenwerking met circa 10% van de corporaties minder goed. Er zijn woningbouwverenigingen die toezeggen geen actie te zullen ondernemen en dan toch de volgende dag de woning laten ontruimen. Contacten met de deurwaarders zijn wisselend, dat hangt vooral af van de opdrachtgever. Sommige deurwaarders schorten op als ze benaderd worden, maar andere verwijzen naar de opdrachtgever. Stadgenoot en de door de corporatie ingeschakelde deurwaarder verwijzen naar elkaar. Gaat het om De Alliantie, Rochdale of Eigen Haard, dan kan de deurwaarder de zaak meestal aanhouden. DWI laat weten de signalering mee te nemen bij het in beeld brengen van de problemen met 'grote schuldeisers'. Een ander probleem dat in een schriftelijke reactie nog onder de aandacht wordt gebracht, is dat bij corporatieschulden hoge eisen gesteld worden aan cliënten. Ze moeten veelal de helft van de vordering plus een aflossing ineens betalen. Dit is voor schuldhulpcliënten niet haalbaar, tenzij ze nieuwe leningen aangaan om de aflossing te kunnen betalen. De crisis die hierdoor in de persoonlijke situatie ontstaat, is volgens een schuldhulpbureau moeilijk te bezweren en vervolghulp komt niet of moeilijk tot stand. Het komt ook regelmatig voor dat cliënten met een

dreigende huurcrisis niet bekend zijn bij Vroeg Eropaf. Dan rijst de vraag bij schuldhulpverleners waarom een corporatie geen gebruik maakt van dit instrument.

SVGA

Samenwerking met het Sociaal Voorzieningsfonds Gemeentepersoneel Amsterdam (SVGA) blijkt problematisch te verlopen. Een schuldhulpbureau geeft aan dat het voorzieningsfonds niet bereid is medewerkers telefonisch te woord staan. Vragen moeten schriftelijk ingediend worden en komen dan in het kwartaaloverleg, waarna een antwoord aan het bureau volgt. Het bureau stelt dat SVGA alleen de kredietbank en de rechtbank als gesprekspartners ziet. Het vergt uitputtend communiceren en het inschakelen van externe instanties om informatie op tafel te krijgen.

UWV

Van een ander bureau komt het geluid dat het UWV met privacy schermt, wanneer er gegevens opgevraagd worden. Vaker voorkomende handelingen zoals aanvragen voor correcties op uitkeringsspecificaties laten soms op zich wachten.

Convenanten

Meer in het algemeen is in de schuldhulp geregeld sprake van het sluiten van convenanten, werkafspraken over de uitvoering. Een kenmerk van convenanten is dat ze op directieniveau worden gesloten. De werkvloer is niet altijd op de hoogte van nieuwe afspraken. Het duurt dan soms maanden voordat de nieuwe werkwijze is 'doorgesijpeld' in een organisatie. Dat is met name storend als het cruciale samenwerkingspartners zoals woningbouwcorporaties betreft.

3.4 Ketenaanpak

Ondanks bovenstaande geluiden zijn medewerkers ook tevreden over de samenwerking in de keten. Vooral in de samenwerking met inkomensbeheerders is ten opzichte van voorgaande jaren veel verbeterd. Twee voorbeelden van ketenaanpak kwamen vooral sterk naar voren.

Gezamenlijke spreekuren

Het eerste voorbeeld is van een schuldhulpbureau dat aangaf nauw samen te werken met het Jongerenloket van DWI, waar jongeren tussen de zestien en zevenentwintig jaar worden geholpen met het vinden van werk of een opleiding. De madi houdt samen met het maatschappelijk werk spreekuur bij het Jongerenloket. Ook werken hulpverleners op die manier samen op locatie met de nabijgelegen Voedselbank en Spirit, een organisatie die jeugdigen en probleemgezinnen helpt bij het opgroeien en opvoeden. Dat werpt zijn vruchten af. Hulpverleners kunnen een aanpak direct afstemmen en de cliënt kan niet meer zomaar gaan shoppen bij verschillende instellingen en deze zo om de tuin leiden. Ook worden cliënten beter vastgehouden. De aanpak kost geen geld, maar vergt een andere vorm van organiseren van hulpverlening, flexibeler en fysiek dicht bij de cliënt, op een manier dat trajecten die nu losstaan van elkaar, beter gaan aansluiten.

Integraal werken

Ook opvallend zijn de positieve geluiden over het integraal werken bij de intake van een aantal schuldhulpbureaus. Het enthousiasme hierover was onverdeeld groot. Medewerkers geven aan te leren van elkaars expertise en daarbij pakt het ook goed uit voor de cliënt. Op het moment dat de intake plaatsvindt, zijn in de meeste dossiers al reparaties van voorwaarden verricht. De inzet van verschillende aanpakken tegelijk zorgt niet alleen voor een vliegende start bij binnenkomst, maar ook voor vlottere doorstroom in latere stadia. DWI laat weten met voldoening kennis te nemen van de positieve signalen op dit punt.

Samenwerking en communicatie

DWI geeft in een reactie ook aan dat samenwerking en communicatie tussen ketenpartners als een belangrijke randvoorwaarde gezien worden voor het bereiken van een beter algeheel resultaat in de schuldhulpverlening. Dat lijkt aan te sluiten bij de behoefte van schuldhulpbureaus die zich in toenemende mate realiseren dat zij voor hun eigen effectiviteit steeds meer genoodzaakt zijn in contact en overleg te treden met de hen omringende ketenpartners. Gedurende de interviews bleek dat de commerciële bureaus momenteel nog geen deel uitmaken van het stedelijk overleg schuldhulpverlening, maar daar wel graag aansluiting bij zouden vinden.

3.5 Samengevat

Schuldhulpbureaus zijn afhankelijk van samenwerking met veel verschillende instellingen en vooral gebaat bij flexibiliteit van hun ketenpartners.

Samenwerking met Nuon en het CJIB verloopt formeel. Beide organisaties nemen het eerste contact met het schuldhulpbureau als begin van 120-dagen uitstel van betaling, terwijl deze 120-dagen termijn officieel pas begint als het dossier bij de kredietbank ligt.

De rol van het schuldhulpbureau is sterk gericht op het individuele belang van de aanvrager.

De kredietbank heeft tot taak zorg te dragen voor de minnelijke regeling voor 2500 cliënten.

De kredietbank kan overgaan tot het treffen van een minnelijke regeling zonder dat de cliënt weet welke schulden de regeling omvat. Schuldhulpverleners pleiten voor een controlemoment.

Inhoudingen en machtigingen van uitkering en loon dragen bij aan het waarborgen van de minnelijke aflossingsregeling.

De kredietbank heeft de werkoverdracht versoepeld door een hersteltermijn in te voeren naar aanleiding van een eerder advies van de Gemeentelijke Ombudsman.

Het proefproject van de berekening van het VTLB leert dat dit een taak voor de kredietbank is en niet voor de schuldhulpbureaus. Wel zouden schuldhulpverleners een voorcalculatie van toeslagen moeten kunnen maken.

De 28 dagentermijn van de dwangsomprocedure wordt door sommige bureaus overschreden, maar door andere weer niet.

In het nabellen van schuldeisers is nog winst te behalen. De kredietbank heeft daarvoor wel meer behoefte aan kwalitatieve informatie over de desbetreffende cliënt.

De fysieke aanspreekbaarheid van het inkomensbeheer is onvoldoende toegesneden op de cliënten die in de schuldhulpverlening belanden. Schuldhulpbureaus functioneren als buffer.

Een essentiële voorwaarde van inkomensbeheer is dat het snel opgestart moet kunnen worden.

Directe bereikbaarheid van DWI en de SVGA ontbreekt op momenten waarop snelle en/of flexibele oplossingen gevonden moeten worden.

Met sommige woningbouwcorporaties is de samenwerking niet optimaal. In geval van schulden bij de corporatie stellen deurwaarders te hoge eisen aan aflossing van de vordering.

Positieve samenwerking wordt ervaren in ketenaanpak op cliëntniveau, waarbij hulp flexibel en op maat wordt georganiseerd tussen ketenpartners. Over de integrale intake zijn medewerkers onverdeeld positief.

Enkele schuldhulpbureaus maken nog geen deel uit van het stedelijk overleg.

4. Klachtbehandeling

Iedere burger heeft recht op een behoorlijke klachtbehandeling. Aan de klachtbehandeling in de schuldhelpverlening raken twee wetten, te weten de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector (WKCZ). In dit hoofdstuk worden de relevantie en toepasbaarheid van beide wetten toegelicht. Vervolgens komt aan de orde hoe de klachtbehandeling in de praktijk plaatsvindt.

4.1 Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

In de Algemene wet bestuursrecht zijn de spelregels voor het verkeer tussen burgers en overheidsorganisaties vastgelegd. Zo is in artikel 9:1 van de Awb bepaald dat burgers het recht hebben om over het handelen van een bestuursorgaan een klacht in te dienen bij het desbetreffende bestuursorgaan. In de Awb is ook vastgelegd dat een burger zich tot de ombudsman kan wenden wanneer het bestuursorgaan een klacht niet naar tevredenheid afhandelt.

Bestuursorganen besteden wettelijke overheidstaken in toenemende mate uit aan derden die niet als overheidsorganisaties te bestempelen zijn. Dergelijke werkafspraken kunnen ertoe leiden dat wettelijke verplichtingen die voor de overheid gelden, niet op een opdrachtnemer van toepassing zijn. De reikwijdte van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de onder haar verantwoordelijkheid werkzame personen is echter vastgelegd in artikel 9:1. van de Awb:

“Een gedraging van een persoon, werkzaam onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan, wordt aangemerkt als een gedraging van dat bestuursorgaan”.

De ombudsman deed in 2009 en 2010 een dossieronderzoek bij instellingen die Wmo-taken uitvoeren om te beoordelen of klachtbehandeling bij uitbestede overheidstaken voldeed aan de wettelijke eisen van de Awb⁹. In de praktijk bleek regelmatig sprake te zijn van zogenaamde ‘verlengde’ klachtbehandeling. Dit werkt als volgt: in eerste instantie behandelde de opdrachtnemende instelling klachten over de uitvoering. Vervolgens hield de opdrachtgevende overheidsinstantie de klachtbehandeling nog eens tegen het licht. Wanneer klagers niet tevreden waren, kwam in de derde instantie de ombudsman pas in beeld. De burger moest zijn klacht drie maal kenbaar maken, terwijl op grond van de Awb na de eerste afhandeling de ombudsman ingeschakeld moet worden. Klachtbehandeling conform de Awb zou daarom in de overeenkomst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer opgenomen moeten zijn. Een dergelijke overeenkomst zou onder meer moeten voorzien in een aan te stellen persoon of commissie die de interne klachtbehandeling uitvoert, waarbij de ombudsman als externe tweedelijns instantie fungeert. Verder verbindt de Awb duidelijke termijnen aan klachtbehandeling.

⁹ Zie voor meer informatie het rapport ‘Klachtbehandeling bij uitbesteding van overheidstaken in de zorg’, 9 augustus 2010 en het Jaarverslag 2009 ‘Klachtherkenning’.

Schuldhelpverlening in Amsterdam wordt uitgevoerd in opdracht van DWI en de stadsdelen. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor schuldhelpverlening ligt bij de stadsdelen. Wanneer de ombudsman aanleiding ziet voor het doen van onderzoek wordt daarom het betreffende stadsdeel om informatie gevraagd. Gezien de verdeling van de verantwoordelijkheid is het tot op heden niet gebruikelijk geweest schuldhelpbureaus rechtstreeks te benaderen. Dat zou in de toekomst wel tot de mogelijkheden kunnen behoren. Indien dat de wens is van de betrokken instellingen, moeten daarover duidelijke afspraken gemaakt worden.

WKCZ

Schuldhelpbureaus hebben als zorginstellingen vooral te maken met de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector. In deze wet is opgenomen dat elke cliënt in de zorg het recht heeft een klacht in te dienen bij een zorgverlenende instelling. De stichting Harmonisatie Kwaliteitsbeoordeling in de Zorgsector (HKZ) verstrekt certificeringen voor partijen in de zorg die zichtbaar willen maken dat ze voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria. Het recht van een cliënt een klacht in te dienen is aanleiding geweest voor HKZ om als vereiste voor certificering instellingen te verplichten over een klachtenreglement te beschikken. Klachtbehandeling draagt volgens HKZ bij aan de kwaliteit van dienstverlening. In de praktijk werken bureaus met de klachtenregeling van HKZ.

Uit het onderzoek blijkt dat het klachtrecht volgens de Awb niet doorwerkt bij de schuldhelpbureaus. Communicatie met de ombudsman verloopt via het stadsdeel, waardoor de eisen van de Awb niet bekend zijn bij bureaus. De klachtenregeling van HKZ biedt daarentegen ruimte voor allerlei verschillende interpretaties over klachtbehandeling. Hoe dit in de praktijk uitwerkt, wordt in de volgende paragraaf beschreven.

4.2 In de praktijk

Kredietbank en inkomensbeheer

Op het handelen van de kredietbank en het inkomensbeheer is de klachtenprocedure van DWI van toepassing. Dat betekent dat klachten door het klachtenteam van DWI in behandeling worden genomen. De instantie die inkomensbeheer uitvoert, heeft een eigen klachtenregeling. Dit hoofdstuk roept bij een van de schuldhelpbureaus de vraag op wie nu eigenlijk bestuurlijk verantwoordelijk is voor zijn functioneren. Hoewel DWI de opdrachtgever is, is de verdeling van verantwoordelijkheden niet duidelijk.

Schuldhelpbureaus

Schuldhelpbureaus geven aan over een klachtenprocedure te beschikken die volgens HKZ-normen is opgesteld. Er is vaak een klachtenfolder beschikbaar bij het loket waarop een cliënt kan zien hoe een klacht ingediend kan worden. Soms is het reglement vindbaar op de website van de madi, maar dat is niet bij alle instellingen het geval. Bij één madi stond er een document over klachten tussen een lange lijst van algemene publicaties en bij een andere madi dachten medewerkers dat het klachtenreglement op de website stond, terwijl dat in werkelijkheid niet het geval bleek te zijn. Bij twee bureaus krijgt de cliënt bij aanmelding een informatiepakket, waar de klachtenfolder bij zit. Andere bureaus sturen het reglement op aanvraag toe. In de reglementen zijn geen verwijzingen naar de ombudsman als tweedelijns klachteninstantie opgenomen.

Klachtbehandeling

Gevraagd naar wie bepaalt of het gaat om een klacht, worden antwoorden gegeven die variëren van "een klacht is een klacht" tot "de directeur". De beoordeling blijkt plaats te vinden door medewerkers, teamleiders, vertrouwenspersonen of de klachtencommissie. Cliënten kunnen

klachten mondeling, telefonisch of schriftelijk per brief of e-mail indienen. Een bureau vertelde dat een cliënt bij het ontvangen van een klacht een schriftelijke bevestiging van ontvangst en het reglement toegestuurd krijgt. Wie vervolgens de klacht behandelt varieert: dat kunnen medewerkers, teammanagers of leden van de directie zijn. Bij een enkele malië behandelt een vertrouwenspersoon die klachten. Verder bestaat de HKZ-certificering eruit dat van een externe klachtencommissie gebruikt gemaakt kan worden, indien dat noodzakelijk blijkt te zijn. Bureaus maken soms onderscheid tussen een informele klacht die mondeling wordt ingediend en een formele klacht die volgens het reglement wordt ingediend. Bij een informele klacht tracht de medewerker deze op te lossen, wordt door de manager getracht te bemiddelen, of door de directie getracht deze op te lossen. Lukt dat uiteindelijk niet, dan kan de cliënt zich schriftelijk tot de klachtencommissie wenden.

Niet alle klachten worden schriftelijk afgehandeld. Klachtbehandeling wordt vaak gezien als oplossing van een praktisch probleem, bijvoorbeeld dat een hulpverlener en een cliënt weer met elkaar verder kunnen. Er vindt dan geen formele, interne klachtbehandeling plaats. Hiermee wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat een cliënt niet tevreden is over de afhandeling en zich dan tot de ombudsman kan wenden. In zo'n geval moet vastgesteld kunnen worden of en hoe een klacht in de eerste lijn behandeld is. Slechts een enkel bureau handelt klachten af met een formele schriftelijk bevestiging. Als informeel afgehandelde klachten niet vastgelegd worden, kan het betekenen dat structurele knelpunten niet gesignaleerd worden.

Aantal klachten en inhoud ervan

De kredietbank krijgt twee klachten per jaar binnen. Schuldhulpbureaus zeggen tussen de twee en 24 klachten per jaar binnen te krijgen. Dat betekent dat jaarlijks tussen de 24 en 288 klachten worden ingediend door de meer dan 12.000 cliënten. De kern van de klachten is vaak waarom het zo lang duurt of de gekozen aanpak waarmee de cliënt het oneens is. Ook zijn klachten vaak op de persoon gericht. Mensen verwachten vaak dat schuldhulpverleners alles zullen oplossen en raken teleurgesteld als dat niet realistisch blijkt te zijn geweest. Het jaarlijkse aantal klachten in relatie tot de ruim 12.000 mensen die schuldhelp aanvragen is gering. Bij de ombudsman kwamen in 2010 ongeveer 25 klachten binnen over schuldhelpbureaus. Het lage aantal klachten doet de vraag rijzen wat bij de instellingen meer in het algemeen onder een klacht verstaan wordt. Daarbij moet wel vermeld worden dat veel binnenkomende klachten over DWI ook in meer of mindere mate verweven zijn met de schuldhelpverlening.

Communicatie met de ombudsman

Drie schuldhelpbureaus ervaren het als bureaucratisch wanneer een informatieverzoek van de ombudsman via het stadsdeel bij het schuldhelpbureau terechtkomt en ook via het stadsdeel beantwoord moet worden. Volgens medewerkers is de formele procedure door traagheid vaak achterhaald door ontwikkelingen in de realiteit. Enkele medewerkers stelden daarnaast dat zij soms onaangenaam worden verrast door een doorgestuurde klacht of een informatieverzoek van de ombudsman.

De maatschappelijke dienstverlenende instelling CentraM heeft in het najaar van 2010 met de ombudsman afspraken gemaakt over de klachtenregeling. De instelling heeft de ombudsman gevraagd als tweedelijns klachteninstantie te fungeren voor alle taken die de stichting uitvoert, al dan niet in opdracht van de gemeente. Ter voorbereiding is een nieuw klachtenreglement opgesteld die aan de cliëntenraad en de klachtencommissie is voorgelegd. Een belangrijk punt is de aanstelling van een klachtencoördinator die als aanspreekpunt fungeert voor cliënten en medewerkers van de ombudsman. Verder wordt in de klachtenfolder opgenomen dat een burger

zich tot de ombudsman kan wenden wanneer een klacht niet naar tevredenheid is behandeld. Soms vindt naar aanleiding van een klacht een aanpassing in het werkproces plaats.

Reactie DWI

In een schriftelijke reactie op het conceptrapport laat DWI weten dat zij samen met de madi's en de stadsdelen snel tot een adequate, eenduidige klachtenregeling wil komen.

4.3 Samengevat

Aan de klachtbehandeling in het kader van schuldhulpverlening raken twee wetten, te weten de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet Klachtrecht Cliënten Zorgsector (WKCZ).

Volgens de Awb hebben burgers het recht om over het handelen van een bestuursorgaan een klacht in te dienen bij dat bestuursorgaan.

De ombudsman is bevoegd tweedelijns klachten over handelen onder verantwoordelijkheid van de gemeente te onderzoeken.

Klachtrecht conform de Awb werkt niet door bij de meeste schuldhulpbureaus.

Schuldhulpbureaus hebben in hun dagelijkse praktijk te maken met certificering van de HKZ, die ruimte laat voor verschillende opvattingen en werkwijzen ten aanzien van klachtbehandeling.

Gelet op de minstens 12.000 aanvragen per jaar is het aantal klachten dat bij de schuldhulpbureaus binnenkomt beperkt.

Behandeling van klachten vindt vaak op informele wijze plaats. Dat past in de werkwijze die schuldhulpbureaus hanteren. Hiermee wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat een cliënt niet tevreden is of dat klachtbehandeling kan bijdragen aan professionelere dienstverlening.

5. Conclusies

In het hierna volgende komen conclusies en aanbevelingen aan bod. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in structurele aanbevelingen in het kader van het herontwerp en 'quick wins' die in korte tijd en met beperkte middelen te realiseren zijn.

5.1 Schuldhulpverlening in Amsterdam

In Amsterdam zijn in 2010 meer dan 13.000 aanvragen voor schuldhulp binnengekomen.

De huidige stedelijke aanpak heeft voor een relatief beperkt aantal mensen het beoogde resultaat. In totaal weet 23% van alle aanvragers zich op één of andere wijze geholpen.

Een belangrijke verklaring voor dit resultaat is dat 24 % van de aanvragen niet aan de voorwaarden voldoet, 7% wordt doorverwezen naar specialistische hulp en 6% is terug te voeren op overige zaken als verhuizing of overlijden. De resterende 40%, een groep van circa 5200 mensen, haakt om onbekende redenen gedurende het traject af, ondanks alle verrichte inspanningen van betrokken instellingen.

Het schuldhulpproces in Amsterdam kent een werkverdeling tussen schuldhulpbureaus en de gemeentelijke kredietbank. Burgers vragen schuldhulp in de wijk of bij het stadsdeel en worden door schuldhulpverleners begeleid bij het ordenen van hun financiële situatie. Hulpverleners schakelen ook regelmatig aanvullend inkomensbeheer in. Inkomensbeheer is in Amsterdam aan twee bedrijven aanbesteed. Wanneer aan de administratieve randvoorwaarden voor een aanvraag schuldsanering voldaan is, stuurt het schuldhulpbureau een aanvraag naar de kredietbank, die vervolgens met schuldeisers in onderhandeling treedt over een mogelijke aflossingsregeling.

Bij de aanmeldingsfase werkten bureaus voorheen met een gefaseerde procedure, waarbij telkens een bepaald onderdeel van de klantsituatie aan de orde kwam. Eerst had de cliënt dan bijvoorbeeld een algemeen budgetgesprek, waarna weken later de intake voor schuldhulp volgde. Nu wordt steeds vaker een integrale intake gehanteerd. De aanvrager komt dan direct met verschillende hulpverleners tegelijk in contact, waarbij verschillende hulptrajecten parallel opstarten. De methode scheelt tijd en zorgt dat cliënten minder kans hebben om af te haken.

Het werk van schuldhulpbureaus wordt uitgevoerd onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van stadsdelen. Financiering komt voor 50% van de stadsdelen, die daarnaast ook werkafspraken met de bureaus maken. De andere 50% financiering komt van de centrale stad door de Dienst Werk en Inkomen. De gemeentelijke kredietbank is onderdeel van deze dienst.

Naar aanleiding van een ketenanalyse door onderzoeksbureau Hiemstra en de Vries in 2009 keurde het College van B&W begin 2011 een voorstel op hoofdlijnen goed waarin een stedelijk herontwerp werd gepresenteerd. De integrale intake en de differentiatie van schuldhulpverlening in twee soorten trajecten, schuldsanering of financiële begeleiding, staan hierin centraal.

5.2 In welke mate is er sprake van wacht- en doorlooptijden en wat zijn daarvan mogelijk structurele oorzaken?

De gemeente heeft zich als taak gesteld mensen met problematische schulden de kans te bieden om hiervan af te komen. Bij het realiseren van deze mogelijkheid heeft zij de verantwoordelijkheid om slagvaardig op te treden.

Aanmelding

Uit het onderzoek van de ombudsman blijkt onder meer het belang van transparantie in de aanmeldingsfase. De werkwijzen van bureau's op het moment dat mensen binnenkomen, lopen op dit moment sterk uiteen. Daarnaast verschaffen werkvoorschriften geen eenduidigheid over maximale doorlooptijden. Metingen per schuldhulpbureau zijn hierdoor niet goed onderling te vergelijken. Een integrale aanmelding op basis van heldere werkvoorschriften moet een betere meting van doorlooptijden mogelijk maken. De procedure zou stadsbreed gehanteerd moeten worden. Overzicht is van belang, gelet op de beperkte effectiviteit van het huidige proces.

Meting

Meting van de doorstroom in de aanmeldingsfase zou tegelijkertijd in kaart moeten brengen op welke momenten schuldenaars afhaken en welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Uit de cijfers blijkt dat veel mensen binnen het bestaande schuldhulpproces geen aanknopingspunten vinden om iets te kunnen doen aan hun schuldproblemen. Het beter onderkennen van de redenen voor uitval maakt gerichtere inzet van mensen en middelen mogelijk.

Screening

Voor schuldhulpverleners is het een dagelijks dilemma hoe tijd te verdelen over cliënten die extra aandacht vragen om er voortdurend 'bijgehouden te worden' en cliënten voor wie een structurele oplossing mogelijk is. Screening vooraf kan hierbij als een nuttig hulpmiddel dienen. Als individuele motivatie en slagingskansen bij iedere schuldenaar vooraf in kaart worden gebracht, kan de hulpverlener bepalen welk traject het beste ingezet kan worden. Dat kan begeleiding naar schuldsanering zijn of een budgetcursus met inkomensbeheer. Op deze wijze kunnen onbegrip en teleurstelling bij cliënten en tijdverlies en frustratie bij schuldhulpverleners vaker worden voorkomen. Het invoeren ervan is in lijn met het stedelijk herontwerp. Daarbinnen worden afzonderlijke schuldhulptrajecten aangeboden. Sommige cliënten komen in aanmerking voor sanering en andere voor financiële begeleiding. Er moet echter voor gewaakt worden dat screening vervalt tot een selectiemechanisme wie al of niet in aanmerking komt voor schuldhulp.

Integrale intake zorgt voor efficiëntere inzet van mensen en middelen dan voorheen. Reacties van schuldhulpverleners geven aan dat zowel schuldhulpverleners als cliënten de toegevoegde waarde ervan uit ervaring onderschrijven. Daarbij brengt de werkwijze tijdwinst, omdat handelingen in dossiers niet meer in een latere fase en opeenvolgend hoeven te worden uitgevoerd. De hoge aantallen mensen die door de lange doorlooptijden afhaken, kunnen daarmee naar verwachting worden geminimaliseerd. Initiatieven als deze zouden in de praktijk op grote schaal gedeeld en gerealiseerd moeten kunnen worden. De burger mag verwachten dat er sprake is van een zekere uniforme standaard in Amsterdam, waarbij continu gezocht wordt naar de beste werkmethoden.

Belastingdienst

Verder stelt de ombudsman vast dat het een flinke administratieve puzzel is om een dossier voor te bereiden op een aanvraag bij de kredietbank. Het valt op dat de Rijksbelastingdienst hier vaak een vertragende rol in speelt doordat de berekening van het toetsingsinkomen in de regel lang op

zich laat wachten. De noodzaak bestaat echter om deze fase in het schuldhulptraject zo kort mogelijk te houden. Wachtijd betekent dat er meer kans is op nieuwe wijziging in de financiële situatie van een schuldenaar, zodat het dossier opnieuw op punten moet worden bijgewerkt voordat het naar de kredietbank kan worden verstuurd. Een kortere afhandelingstermijn door de Belastingdienst of tijdige afstemming met de schuldhulpverlener of de kredietbank zou een zeer welkome verbetering zijn. De ombudsman stelde tijdens de rondetafelbijeenkomst vast dat er in deze fase van het traject weinig andere mogelijkheden bestaan om tijdswinst te boeken.

Reactietermijn schuldeisers

Het onderhandelen met schuldeisers zorgt voor vertraging in de minnelijke fase. Reacties op vragen over saldi en voorstellen voor afkoopsommen blijken in de praktijk lang op zich te laten wachten. Vaak hoort de kredietbank niets, waardoor onduidelijk is of correspondentie is aangekomen. Regelgeving om schuldeisers te dwingen binnen bepaalde termijnen te reageren zou volgens medewerkers praktisch zijn, maar is moeilijk realiseerbaar. De ombudsman merkt hierbij op dat het gebruik van het dwangakkoord vaker ingezet zou kunnen worden als middel om schuldeisers tot een reactie te bewegen.

Nazorg

Nazorg in de aflossingsperiode is volgens de werkvoorschriften mogelijk, maar schuldhulpbureaus zetten het niet altijd in. Hoe vaak dit wel gebeurt en of cliënten van de mogelijkheid op de hoogte zijn, is tijdens dit onderzoek niet duidelijk geworden. Gelet op het belang van het voorkomen van terugval, mag volgens de ombudsman geen willekeur bestaan in het aanbieden ervan. Het stedelijk herontwerp snijdt dit onderwerp nadrukkelijk aan.

Kortom, de ombudsman stelt vast dat er al initiatieven worden ontplooid om vertraging en het afhaken van cliënten in het voortraject te beperken. Het uitvalpercentage blijft vooralsnog echter hoog. Bij het realiseren van succesvollere werkmethoden zou vooral meer gebruik gemaakt moeten worden van de praktijkervaring van schuldhulpbureaus.

5.3 In hoeverre en op welke momenten ontstaan er knelpunten bij werkoverdracht binnen en tussen instanties?

De gemeente heeft zich als taak gesteld mensen met problematische schulden de kans te bieden om hiervan af te komen. Bij het vervullen van deze taak werkt zij in het belang van de burger goed samen met betrokken bedrijven en instellingen.

Flexibiliteit

De ombudsman constateert dat flexibele samenwerking tussen instellingen in het belang is van mensen voor wie schuldhulp de laatste strohalm is. Schuldproblemen hebben hun weerslag op alle facetten van de persoonlijke situatie, waardoor hulpverleners te maken krijgen met veel instanties die zich met één cliënt bezighouden. Het vergt van een schuldhulpverlener voortdurend kunst- en vliegwerk om de administratieve en persoonlijke situatie met een cliënt op orde te brengen en te houden.

De formele werkwijze van onder meer Nuon is een contra-indicatie voor de nodige flexibele samenwerking. Deze constatering geldt ook voor andere instellingen zoals Agis en verschillende zorgverzekeraars en woningcorporaties. Standaardbeleid waarbij harde regels leidend zijn, staat haaks op inspanningen van schulpverleners om flexibele oplossingen te realiseren. Voorbeelden van harde regels zijn een maximaal uitstel van vier maanden, zeker ook als dit in gang wordt gezet na het eerste contact met het schuldhulpbureau. Dit geldt ook voor het opeisen van de totale

vorderingen door deurwaarders. Het is begrijpelijk dat organisaties en bedrijven met grote aantallen cliënten volgens standaardnormen werken, maar persoonlijke omstandigheden zouden volgens de ombudsman bij elk verzoek om medewerking meegewogen moeten kunnen worden. Uiteindelijk heeft niemand in de maatschappij er wat aan als mensen met schulden helemaal nergens meer toe in staat zijn.

Soepelheid bij overdracht

De samenwerking tussen schuldhulpbureaus en de kredietbank verloopt moeizaam. Regelmatig stranden daardoor aanvragen van mensen. Wel zijn in de voorgaande jaren verbeteringen gerealiseerd. Zo wordt meer tijd geïnvesteerd in het organiseren van soepele dossieroverdracht. Met instemming heeft de ombudsman kennis genomen van het voornemen van de kredietbank intensiever met schuldhulpbureaus te gaan communiceren rondom dossiers van cliënten. Een stap is al gezet met de invoering van een hersteltermijn, een periode waarbinnen ontbrekende stukken nog kunnen worden aangeleverd zonder dat het dossier geretourneerd of afgewezen wordt.

Het meesturen van een uitgebreidere status van de persoonlijke situatie van cliënten naar de kredietbank biedt kansen. De kennis wordt nu door schuldhulpverleners gebruikt om schuldeisers op het laatste moment nog het nut van medewerking te doen inzien. De kredietbank wil echter ook zelf in staat zijn om de persoonlijke omstandigheden van cliënten in te zetten in gesprekken met schuldeisers. Schuldhulpbureaus zouden daarom uitgebreider persoonlijke informatie moeten gaan verstrekken om de kredietbank toe te rusten voor deze werkwijze.

De ombudsman stelt vast dat zowel cliënten als schuldhulpverleners onvoldoende zicht hebben op de voortgang van een dossier bij de kredietbank. Zaken die bij de ombudsman binnenkomen, hangen meer in het algemeen vaak samen met gebrekkige of onduidelijke informatievoorziening. Een systeem waarmee schuldhulpverleners beschikken over voortgangsinformatie is daarom nuttig om cliënten te kunnen informeren. Bovendien kunnen schuldhulpverlener en cliënten meekijken of vorderingen kloppen en of bijvoorbeeld een aflossingsvoorstel alle schulden omvat. Een minnelijke regeling kan zo in een vroeg stadium nog bijgestuurd worden. Zonder veel extra inspanning zou dit soort voortgangsinformatie de kwaliteit van de oplossing voor een schuldenaar ten goede kunnen komen.

Inkomensbeheer

De samenwerking met inkomensbeheer verloopt goed, maar de bereikbaarheid ervan voor de burger is niet optimaal. Schuldhulpverleners worden nu aangesproken op het inkomensbeheer, waarvoor ze niet verantwoordelijk zijn. De fysieke afstand van het inkomensbeheer tot de cliënt lijkt bovendien debet te zijn aan de snelheid waarmee inkomensbeheer kan worden opgestart. Volgens de ombudsman is verbetering mogelijk in de mate waarin het inkomensbeheer voor Amsterdammers bereikbaar is. Hij steunt daarom het initiatief van de inkomensbeheerder om hierover met schuldhulpbureaus in gesprek te gaan. Verder bleek dat het inkomensbeheer in Amsterdam maar door één organisatie werd uitgevoerd, wat door sommige hulpverleners ervaren werd als gedwongen winkelen. De ombudsman is van mening dat een prikkel van concurrentie meer garantie voor kwaliteit zou kunnen bieden in het stedelijke inkomensbeheer.

Communicatie en overleg

Met betrekking tot de contacten tussen de bureaus en DWI stelde de ombudsman vast dat afspraken over wederzijdse bereikbaarheid ontbreken. Sommige bureaus vinden moeizaam of via omwegen contact met de juiste klantmanagers, terwijl andere bureau's lijsten met namen en nummers hebben, omdat medewerkers de netwerken zelf aangelegd hebben. Georganiseerde

inspanning om directe contacten tussen instellingen te faciliteren, is een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Dat geldt voor contacten op dossierniveau, maar ook in structurele zin.

Tijdens de gesprekken bleek verder dat niet alle schuldhulpbureaus onderdeel zijn van periodieke stedelijke overleggen. Gelet op het belang van samenwerking zouden alle schuldhulpbureaus in dit platform een stem moeten hebben. Met name de commerciële bureaus die niet structureel bij de overleggen zijn uitgenodigd, bleken wel werkwijzen te hanteren die op zijn minst nieuwe inzichten bieden in de uitvoering van schuldhulp. Het faciliteren van overleg waarbij kennis en werkwijzen onderling gedeeld worden, is van groot belang voor de oplossingen die aan de burger met schuldproblemen geboden kunnen worden. Mogelijk is hier een rol weggelegd voor DWI.

Tot slot is het op dit punt het vermelden waard dat de rol van de stadsdelen in geen van de gevoerde gesprekken expliciet ter sprake is gekomen. Het is de ombudsman zodoende niet gebleken dat de stadsdelen, ondanks de formele verantwoordelijkheid die zij dragen voor de uitvoering, een rol spelen in de aansturing, ondersteuning of evaluatie van de effectiviteit van schuldhulpbureaus. De aanbevolen uniformering van werkwijzen en de onduidelijke rol van de stadsdelen in de aansturing van schuldhulpbureaus vragen om herbezinning op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen DWI en de stadsdelen.

5.4 Waar en bij wie kan de burger terecht met klachten en suggesties en hoe worden deze gebruikt om te reflecteren op bestaande werkmethoden?

De gemeente heeft zich als taak gesteld mensen met problematische schulden de kans te bieden om hiervan af te komen. Bij het uitvoeren van de daarbij behorende dienstverlening dient zij de burger de mogelijkheid te geven om procedurele kansen te benutten.

De mogelijkheid die een burger heeft om een klacht in te dienen over overheidshandelen is in de wet vastgelegd. Uit de gesprekken met de schuldhulpbureaus blijkt dat dit niet of nauwelijks bekend is, laat staan dat het weerslag heeft op de werkvloer of op de wijze waarop zij met klachten omgaan. Bureaus laten zich er wel veel aan gelegen liggen om mensen te helpen. Klachten worden mede als gevolg daarvan graag informeel afgehandeld. De ombudsman wijst er wel op dat het gestructureerder omgaan met klachten signalen kan opleveren, die kunnen worden aangewend voor de optimalisering van dienstverlening.

De informatievoorziening over het schuldhulptraject, alsook over de behandeling van een eventuele klacht, dient uniform en transparant te zijn. De burger moet weten waar hij of zij aan toe is en welke middelen ter beschikking staan om eventuele onvrede kenbaar te maken. Een uniforme klachtenregeling voor de schuldhulpverlening is daarom een belangrijk element in het stedelijk herontwerp. In de regeling moet onder meer opgenomen zijn dat een klacht, afhankelijk op wiens handelen deze betrekking heeft, in eerste instantie door het stadsdeel of door het schuldhulpbureau behandeld wordt en in tweede instantie door de Gemeentelijke Ombudsman.

6. Aanbevelingen

6.1 Structureel

1. Zorg voor een stadsbrede uniforme werkwijze bij de integrale intake.
2. Maak gebruik van screening bij de intake, zodat de schuldhulpverlener begeleiding kan bieden die aansluit bij de persoonlijke situatie van de aanvrager.
3. Hanteer transparante stedelijke normen voor doorlooptijden, zodat onderlinge vergelijking mogelijk gemaakt kan worden.
4. Ontwerp de registratie van aanvragen zodanig dat de redenen van uitval inzichtelijk worden en gericht sturing kan worden gegeven aan de stedelijke aanpak.
5. Creëer een meekijkfunctie voor schuldhulpverleners in het systeem van de kredietbank, zodat zij te allen tijde beschikken over dossierinformatie.
6. Waarborg dat cliënten uit twee of meer inkomensbeheerders kunnen kiezen.
7. Biedt inkomensbeheer op locatie van het schuldhulpbureau aan teneinde opstart ervan te bespoedigen en een betere bereikbaarheid voor cliënten te garanderen.
8. Neem een uniforme klachtenregeling op in de stedelijke werkafspraken conform de eisen van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij hoort ook de Gemeentelijke Ombudsman als tweedelijns klachtbehandelaar.
9. Laat stadsdelen hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij het proces van schuldhulpverlening vormgeven of kom tot een andere rolverdeling tussen DWI en de stadsdelen.

6.2 Quick wins

1. Zet sms in om cliënten te herinneren aan afspraken of bijeenkomsten.
2. Breng de problematische gevolgen van de lange afhandelingstermijnen onder de aandacht van de Belastingdienst en pleit voor verbeterde werkwijzen en afstemming met de dienst.
3. Bel schuldeisers altijd en actief na als zij niet op schriftelijke verzoeken reageren.
4. Stuur een schuldenoverzicht naar de schuldhulpverlener voordat het afkoopvoorstel wordt verstuurd of integreer deze controle in de onder 6.1 genoemde meekijkfunctie.

5. Laat schuldhulpbureaus meer informatie over de persoonlijke situatie van de cliënt doorgeven aan de kredietbank, om onderhandelingen met de schuldeisers effectiever te maken.
6. Zet het dwangakkoord vaker in om schuldeisers tot medewerking te bewegen.
7. Maak afspraken over (telefonische) bereikbaarheid tussen DWI en schuldhulpbureaus, zodat schuldhulpverleners direct toegang hebben tot de juiste DWI-medewerker.
8. Betrek álle schuldhulpbureaus bij het stedelijk overleg schuldhulpverlening, aangezien dit overleg brede toegankelijkheid ten behoeve van kennisdeling moet waarborgen.

Verklarende woordenlijst

GKA	Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam, beoordeelt of schulden gesaneerd kunnen worden. Als een cliënt in aanmerking komt, treft de kredietbank na onderhandeling met schuldeisers een minnelijke regeling, waarbij de schuldenlast wordt afgekocht en de cliënt de afkoopsom gedurende drie jaar aflost aan de kredietbank. De aanvragen komen binnen via de schuldhulpbureaus.
DWI	De Dienst Werk en Inkomen.
Madi	Maatschappelijke dienstverlenende instelling, Amsterdamse benaming voor maatschappelijke instellingen die zich toeleggen op verschillende zorgtaken waaronder ouderenzorg, kinderopvang. Doorgaans hebben de instellingen een bereik op wijk of stadsdeelniveau. Binnen Amsterdam zijn de schuldhulpbureaus onderdeel van de madi's.
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet. De belangenvereniging van gemeentelijke kredietbanken, publieke instellingen en bedrijven die mensen met schulden helpen. De NVVK komt op voor zowel de belangen van mensen met schulden als die van schuldeisers.
Vroeg Eropaf	Amsterdams project waarbij betalingsachterstanden worden gebruikt als signalering om mensen naar relevante hulpverlening toe te leiden. Wanneer achterstanden ontstaan, meldt het desbetreffende bedrijf de klant hiervoor aan. Het is een samenwerking tussen onder meer woningcorporaties, de stadsdelen, Dienst Werk en Inkomen (DWI) en de Samenwerkende Organisaties Maatschappelijke dienstverlening Amsterdam (SOM).
Achteraf Eropaf	Project waarbij medewerkers van madi's op huisbezoek gaan om te vragen naar ervaringen met schuldhulpverlening en wat mensen vooraf verwacht hadden en achteraf gemist hebben. Ook kijken de hulpverleners of de cliënt nog schuldhulp en/of begeleiding van het maatschappelijk werk of een andere instantie nodig heeft. Zo nodig starten zij de hulpverlening op.
WSNP	Wet schuldsanering natuurlijke personen, een wettelijk saneringstraject dat doorgaans drie jaar duurt. Hiervoor moet eerst een minnelijk traject bij de kredietbank zonder succes zijn afgesloten. Bij positieve afronding van de WSNP kan de rechter een zogenoemde schone lei uitspreken. Dit betekent dat resterende schulden niet meer betaald hoeven te worden.