

De Kredietbank Rotterdam is in balans

Een onderzoek naar de dagelijkse praktijk

gemeentelijke ombudsman Rotterdam

maart 2014

Colofon

Het onderzoeksteam van de gemeentelijke ombudsman bestond uit:

Juliette Avedissian

Wilma de Jager

Anne Mieke Zwaneveld (gemeentelijke ombudsman)

Samenvatting

In juni 2011 verscheen het rapport: *'KBR, een tussenbalans'* met als ondertitel: *'een onderzoek naar de maatregelen die de Kredietbank Rotterdam neemt om de dienstverlening te verbeteren'*. Aanleiding destijds voor dit onderzoek was een aanzienlijke stijging van het aantal klachten over de Kredietbank. In het rapport is een zestal aanbevelingen gedaan om de schuldhulpverlening in Rotterdam te verbeteren. De ombudsman heeft daarbij aangegeven de vinger aan de pols te willen houden en te zijner tijd een onderzoek in te stellen naar de doorwerking van de aanbevelingen in de praktijk.

De Kredietbank kampte in 2010 en 2011 met een groot aantal knelpunten dat zijn weerslag op de dienstverlening had. De problematische situatie was bekend bij alle organisaties die beroepshalve te maken hadden met schuldhulpverlening. Nu, ruim twee jaar later, heeft de ombudsman een *'follow-up onderzoek'* uitgevoerd en constateert de ombudsman dat de Kredietbank in balans is.

Het beeld anno 2014 is totaal anders dan in 2011. Het aantal klachten over de Kredietbank daalt ieder jaar en bijna alle ketenpartners zijn positief tot zeer positief over de aanpak en dienstverlening van en door de Kredietbank. Op onderdelen is hier en daar een kanttekening geplaatst, maar de conclusie dat geen sprake meer is van structurele problemen wordt door iedereen gedeeld. Op basis van de interviews en de eigen ervaringen van de ombudsman is het beeld dat de werkprocessen bij de Kredietbank op orde zijn en de medewerkers professioneel en voortvarend hun werk doen.

De invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) op 1 juli 2012 was aanleiding het *'follow-up'* onderzoek uit te breiden. De Wgs legt gemeenten een zorgplicht ten aanzien van schuldhulpverlening op. In het Rotterdamse beleidsplan *'Voorkomen en Aanpakken van schulden 2012 – 2015'* is deze zorgplicht uitgewerkt. Het beleidsplan vormt de basis voor de uitvoering in de praktijk. De ombudsman heeft in dit *tweede deel van het onderzoek* onderzocht hoe de Wgs en het vastgestelde beleid uitwerken in de praktijk van dienstverlening door de Kredietbank Rotterdam. Een van de belangrijkste conclusies is dat de dienstverlening die de Kredietbank en ketenpartners bieden uitgebreid en professioneel is en erop is gericht bijna iedere Rotterdammer met schulden die in technisch opzicht saneerbaar zijn, een kans op een schone lei te bieden. De ombudsman constateert wel dat de praktijk en het beleid niet op alle onderdelen synchroon lopen en heeft met het oog op de toekomst een aantal aanbevelingen geformuleerd.

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 INLEIDING	4
1.1. Ontwikkelingen in de schuldenproblematiek	4
1.2. Onderzoek in twee delen	4
1.3. Onderzoeksmethoden	6
Hoofdstuk 2 TOETSINGSKADER	7
2.1. Inleiding	7
2.2. Algemene wet bestuursrecht	7
2.3. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening	8
2.4. Wet schuldsanering natuurlijke personen	10
2.5. Het Rotterdamse beleid	10
2.6. Beleidsregels	12
2.7. Gedragscode NVVK	13
2.8. Behoorlijkheidsnormen ombudsman	13
Hoofdstuk 3 ' FOLLOW UP' ONDERZOEK	15
3.1. Inleiding	15
3.2. Stand van zaken knelpunten en aanbevelingen	15
Hoofdstuk 4 DE WGS IN DE ROTTERDAMSE PRAKTIJK	25
4.1. Inleiding	25
4.2. Verwachtingen	25
4.3. De dagelijkse praktijk	27
4.4. De Vraagwijzers	30
4.5. De Wgs en het beleidsplan versus de praktijk	31
4.6. Prestatie-indicatoren	33
Hoofdstuk 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	35
5.1. Onderzoeksvragen in de twee onderzoeken	35
5.2. Conclusies	35
5.3. Tot slot: aanbevelingen met het oog op de toekomst	39

Bijlagen

Bijlage 1: lijst van geraadpleegde personen

Bijlage 2: reactie wethouder werk, inkomen en zorg

Bijlage 3: behoorlijkheidsnormen ombudsman

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Ontwikkelingen in de schuldenproblematiek

In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek toegenomen. Recent onderzoek wijst uit dat één op de zes huishoudens (17%) zich in een problematische schuldsituatie bevindt of daar een groot risico op loopt¹. Soms zijn de schulden zo groot dat ondersteuning nodig is, bijvoorbeeld door middel van schuldhulpverlening. Landelijk is de toename van de schuldenproblematiek zichtbaar in het beroep dat op schuldhulpverlening gedaan wordt. Uit het jaarverslag van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) blijkt dat het aantal mensen dat zich heeft gemeld bij een bij de NVVK aangesloten schuldhulporganisatie fors is toegenomen².

De aard van het schuldenpakket is de afgelopen jaren veranderd, zo lieten meerdere professionals in de schuldhulpverlening de ombudsman weten. Terwijl voorheen kredietverstrekkers en postorderbedrijven bijna altijd in het lijstje schuldeisers stonden, is dat nu minder het geval en hebben schulden steeds meer betrekking op de vaste lasten. Het zijn niet alleen mensen met een uitkering die aanspraak maken op schuldhulp, steeds meer mensen met een baan doen een beroep op de schuldhulpverlening. Daarnaast vormen huiseigenaren een nieuwe doelgroep. Gemeenten hebben hierop hun beleid inmiddels aangepast, zo ook de gemeente Rotterdam en de Kredietbank.³ De Kredietbank is het gesprek met hypotheekverstrekkers aangegaan met als doel betalingsregelingen en saneringen mogelijk te maken.

1.2. Onderzoek in twee delen

Het onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel van het onderzoek betreft een terugblik op het onderzoek uit 2011: *'follow-up' onderzoek*. In het tweede deel is onderzocht hoe de nieuwe Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) uitwerkt in de Rotterdamse praktijk: *onderzoek Wgs in de Rotterdamse praktijk*.

'Follow-up' onderzoek

Sinds 2008 vertoonde het aantal klachten over de Kredietbank een stijging. In 2010 verdubbelde het aantal klachten ten opzichte van het jaar daarvoor. Naar aanleiding

¹ Kerckaert e.a. (2013) Huishoudens in de rode cijfers, Panteia, Den Haag

² Jaarverslag NVVK 2012

³ Eigen huis magazine februari 2014

daarvan startte de ombudsman in 2011 een onderzoek op eigen initiatief over schuldhulpverlening in Rotterdam. In juli 2011 verscheen het rapport 'KBR, een tussenbalans' met als ondertitel: 'een onderzoek naar de maatregelen die de Kredietbank Rotterdam neemt om de dienstverlening te verbeteren'. Het onderzoek richtte zich op de knelpunten in de schuldhulpverlening en bevatte een zestal aanbevelingen tot verbetering. Zoals de titel aangeeft was het rapport een tussenbalans en de ombudsman zegde toe de ontwikkelingen te blijven volgen en hierover nog deze collegeperiode te rapporteren. Het is nu ruim twee jaar later en, terwijl het aantal klachten over de Kredietbank in 2010 een hoogtepunt bereikte, wordt nu geconstateerd dat het aantal klachten over de schuldhulpverlening zich op een laagtepunt⁴ bevindt. In hoofdstuk 3 wordt bevestigd dat de knelpunten van destijds zijn opgeheven.

Onderzoek invoering nieuwe wetgeving

De ombudsman heeft zich in het voorliggende rapport niet beperkt tot de knelpunten van destijds. De invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) op 1 juli 2012 is aanleiding geweest het 'follow-up' onderzoek uit te breiden. De Wgs legt gemeenten een zorgplicht ten aanzien van de schuldhulpverlening op. De wet verplicht de gemeenten een beleidsplan vast te stellen voor een periode van maximaal vier jaar en legt de verplichting op schuldhulp aan alle burgers te bieden. In de wet is een aantal termijnen opgenomen waaraan gemeenten zich moeten houden. Verder verplicht de wet de gemeenten preventieve instrumenten aan te bieden om te voorkomen dat burgers schulden aangaan die ze niet kunnen betalen en moeten gemeenten nazorg bieden. De wet schrijft ook voor dat sprake moet zijn van een integrale aanpak; er moet niet alleen aandacht zijn voor de financiële problematiek van de schuldenaar, maar ook voor eventuele – daarmee samenhangende – immateriële problematiek. Het Rotterdamse beleidsplan heet 'Voorkomen en Aanpakken van schulden 2012-2015' en de ombudsman heeft onderzocht hoe dit beleidsplan in de praktijk uitpakt. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van dit onderzoek opgenomen. Een van de belangrijkste conclusies is dat de dienstverlening die de Kredietbank en ketenpartners bieden uitgebreid en professioneel is en erop is gericht bijna iedere Rotterdammer met problematische schulden die in technisch opzicht saneerbaar zijn, een kans op een schone lei te bieden. De ombudsman constateert wel dat de praktijk en het beleid niet op alle onderdelen synchroon lopen.

⁴ Klachten CMK in 2010: 555 klachten, in 2013: 154 klachten; klachten GOM in 2010: 83 klachten, in 2013:34 klachten

1.3.Onderzoeksmethoden

De ombudsman heeft bij het onderzoek verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Naast literatuurstudie en onderzoek naar wet- en regelgeving en jurisprudentie is op 28 november 2013 het congres 'Actualiteiten Schuldhulpverlening' bijgewoond. Om inzicht te krijgen in de Rotterdamse praktijk van de schuldhulpverlening hebben medewerkers van de ombudsman een aantal dagen meegelopen met de medewerkers van de Kredietbank. Tijdens deze 'meeloopstage' zijn diverse gesprekken met klanten bijgewoond. De ombudsman heeft vervolgens een aantal vertegenwoordigers van de Kredietbank gesproken. Ook zijn de kwantitatieve gegevens van de Kredietbank over onder andere oriëntatie- en inlevergesprekken en gestarte dienstverleningstrajecten geanalyseerd. Zowel de klachten die bij de ombudsman zijn ingediend als de klachten die binnen zijn gekomen bij het Centraal Meldpunt Klachten zijn geanalyseerd. Bij de analyse zijn tevens de bezwaar- en beroepszaken betrokken. Voorts is contact gelegd met een aantal vertegenwoordigers van organisaties die zicht hebben op de praktijk van de schulddienstverlening in Rotterdam zoals het Centraal Meldpunt Klachten van het cluster Werk en Inkomen, de voorzitter van de NVVK, het bureau Sociaal Raadsliden Rotterdam, de Stichting MEE, de Stichting Dock, het Centrum voor Dienstverlening, de Stichting Fonds Bijzondere Noden, Flanderijn en Van Eck gerechtsdeurwaarders en incasso, en een advocatenkollektief.

Tot slot

In het kader van hoor en wederhoor is het conceptrapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen, toegezonden aan de wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur en aan het hoofd van de Kredietbank. De reactie bij brief van 10 maart 2014 is als bijlage 2 in het definitieve rapport opgenomen.

Hoofdstuk 2 Toetsingskader

2.1. Inleiding

In de schuldhulpverlening wordt een gemeentelijk traject op basis van de *Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)* onderscheiden en een traject op basis van de *Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)*. De Wgs verplicht de gemeente een *beleidsplan* op te stellen dat richting geeft aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. Het Rotterdamse beleidsplan heet: 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015' met als ondertitel: 'Rotterdamers op weg naar financiële zelfredzaamheid'. Hiernaast heeft de gemeente *beleidsregels* die betrekking hebben op de uitvoering van de Wgs vastgesteld. Sinds de invoering van de Wgs staan tegen beslissingen van de gemeenten in het kader van deze wet bezwaar en beroep open en zijn de bepalingen van de *Algemene Wet bestuursrecht (Awb)* hierover van toepassing. Verder is de *gedragscode van de Nederlandse Vereniging van Volkskrediet (NVVK)* van belang. Leden van de NVVK, waaronder de gemeente Rotterdam, zijn verplicht zich aan deze code te houden. Tot slot beoordeelt de ombudsman gedragingen van bestuursorganen aan de hand van zogenaamde *behoorlijkheidsnormen*. Hieronder wordt op de verschillende elementen van het toetsingskader – van algemeen naar bijzonder - ingegaan.

2.2. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De beslissing van de gemeente schuldhulp te verlenen of te weigeren is een besluit zoals bedoeld in de Awb. Deze wet bevat onder andere regels voor het proces van besluitvorming en voorschriften waaraan besluiten moeten voldoen. De belangrijkste relevante regels worden hieronder in hoofdlijnen besproken.

Aanvraag

De belanghebbende moet een schriftelijke en ondertekende aanvraag voor schuldhulpverlening doen. Bij die aanvraag moet hij alle gegevens en bescheiden doen die van belang zijn voor het afhandelen van de aanvraag. Als de aanvrager niet alle benodigde bescheiden inlevert, moet de gemeente hem/haar in de gelegenheid stellen deze gegevens alsnog binnen een bepaalde termijn te verstrekken. Als de belanghebbende hieraan niet voldoet kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

Besluit

Als er een complete aanvraag ligt moet de gemeente binnen uiterlijk 8 weken een besluit nemen. De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is van toepassing. Dit betekent onder meer dat de gemeente de aanvrager op een gegeven moment een dwangsom verschuldigd kan zijn. Een (afwijzend) besluit moet goed worden gemotiveerd. Hierbij zal bijvoorbeeld verwezen moeten worden naar de Wgs, het beleidsplan en de beleidsregels van de gemeente.

Rechtsmiddelen

Tegen het besluit of het niet (tijdig) nemen van een besluit staan bezwaar en beroep op de rechter open. Ook kan een verzoek tot een voorlopige voorziening – een kort geding bij de bestuursrechter – worden gevoerd. In de fase die voorafgaat aan het vallen van het besluit is het indienen van een klacht een optie. Een klacht moet eerst intern – door de gemeente zelf – worden afgehandeld. Daarna is de gemeentelijke ombudsman op grond van hoofdstuk 9 van de Awb bevoegd een klacht te behandelen. Er kan ook worden gekozen een klacht bij de commissie Kwaliteitszorg van de NVVK in te dienen. De NVVK heeft de gemeente Rotterdam er onlangs op geattendeerd dat bij de afhandeling van een interne klacht op deze externe klachtmogelijkheid moet worden gewezen, zo liet de (interne) behandelaar van klachten over de Kredietbank de ombudsman weten.

2.3. Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)

Algemeen

Op 1 juli 2012 is de Wgs in werking getreden. In deze wet wordt aan gemeenten een zorgplicht ten aanzien van de schuldhulpverlening gegeven. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van de gemeente. In de wet wordt schuldhulpverlening gedefinieerd als “het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijk persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen.” Het integrale karakter van de schuldhulpverlening houdt volgens de Memorie van Toelichting in “dat bij de schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een cliënt, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een cliënt. Het kan daarbij gaan om psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de

gezinssituatie. Het is van belang in het kader van de schuldhulpverlening de eventuele oorzaken die ten grondslag liggen aan schulden weg te nemen ⁵.

Wacht- en doorlooptijd

Als een burger zich tot de schuldhulpverlening wendt, moet er volgens de wet binnen vier weken een eerste gesprek plaatsvinden waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. In crisissituaties zoals een dreigende woningontzuiming, afsluiting van gas en licht of beëindiging van de zorgverzekering, moet het eerste gesprek binnen drie dagen plaatsvinden. Er is niet voor gekozen de tijd die nodig is tussen het eerste gesprek en het bereiken van het resultaat (duidelijkheid over het tot stand komen van een schuldregeling) te normeren. Wel moet de gemeente de verzoeker tot schuldhulp inzicht geven in de 'doorlooptijd'.

Omvang schuldhulpverlening

Volgens de Memorie van Toelichting wordt met de Wgs " een bodem in de gemeentelijke schuldhulpverlening gelegd". Hoe die bodem – datgene wat minimaal van de gemeente wordt verwacht – eruit ziet wordt in de wet en de toelichtingen daarop niet eenduidig gedefinieerd. In de definitiebepaling staat dat schuldhulpverlening "ondersteuning bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden is" maar in de Memorie van Toelichting is opgenomen dat het "ook goed mogelijk is dat de gemeente een cliënt in het kader van de integrale schuldhulpverlening enigerlei vorm van hulp verleent zonder dat dit direct of zelfs op termijn leidt tot een traject gericht op het definitief oplossen van de problematische schulden van de schuldenaar. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen ingeval de verslaving nog niet onder controle is, bij zware psychosociale problemen of bij een licht verstandelijke beperking. De regering gaat ervan uit dat de gemeenten zich in dit soort gevallen ten minste zullen richten op het stabiliseren van de schulden om te voorkomen dat de omvang van de schulden toeneemt en het – bijvoorbeeld door budgetbeheer – zeker stellen dat de schuldenaar aan een aantal lopende verplichtingen voldoet om bijvoorbeeld huisuitzettingen of het afsluiten van energie en water te voorkomen " ⁶. Maar ook deze bodemnorm is niet terug te vinden in de artikelen 2 en 3 van de Wgs waarin de verplichtingen van de gemeente zijn opgenomen. Deze verplichtingen houden in dat de gemeenteraad een plan vaststelt dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening (artikel 2 lid 1) en het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van dat plan (artikel 3 lid 1). In het plan moeten (onder meer) de maatregelen die worden genomen en de resultaten die worden beoogd worden opgenomen, maar de gemeente kan de maatregelen en

⁵ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 291, nr 3, p 6

⁶ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 291, nr 3 p 10

resultaten vrij invullen. De conclusie luidt dan ook⁷: “Het begrip verantwoordelijkheid (opschrift artikel 3) impliceert de verplichting om schuldhulp te verlenen binnen de kaders van het plan maar houdt geen aanspraak op schuldhulpverlening in van hen die daarbij een belang hebben”. Voorgaande betekent dat de omvang en bodem van de te verlenen schuldhulp veeleer in het gemeentelijk beleid wordt bepaald dan in de Wgs.

2.4. Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)

Een traject op basis van de Wsnp wordt ook wel het wettelijk schuldsaneringstraject genoemd. Als een minnelijke regeling niet mogelijk is gebleken, kan aan de rechter toelating tot de Wsnp worden gevraagd. Bij het verzoek moet een met redenen omklede verklaring worden gevoegd dat er geen reële mogelijkheden zijn tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen alsmede over welke aflossingsmogelijkheden de verzoeker beschikt. Deze verklaring moet worden afgegeven door de gemeente. De rechter stelt eisen aan de kwaliteit van het minnelijk traject. Er moet een serieuze poging zijn gedaan tot een minnelijke oplossing te komen⁸. De wet noemt nog een aantal andere voorwaarden waaraan de verzoeker moet voldoen. De schuldenaar moet bijvoorbeeld te goeder trouw zijn geweest ten aanzien van het ontstaan van de schulden.

2.5. Het Rotterdamse beleid⁹

Uitgangspunten van het Rotterdamse beleid zijn: ‘eigen kracht eerst, één ingang, één integrale aanpak, één plan en bundeling van krachten’. De doelstelling is het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de Rotterdammers en het vergroten van het aantal Rotterdammers met een schuldenvrije toekomst.

0^e lijn

De gemeente wil burgers ondersteunen bij het oplossen en voorkomen van problematische schulden door te sturen op motivatie, zelfredzaamheid, met gebruikmaking van het eigen netwerk en afgestemd op het niveau en leerbaarheid van de burger. De burgers en organisaties pakken in de eerste plaats hun problemen zelf aan. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid staan voorop. Schuldsituaties zijn een geschil tussen schuldenaren en schuldeisers en worden idealiter in die context opgelost. De gemeente noemt dit ook wel ‘de 0^e lijn’.

⁷ p 6 van Kamerstukken II, 2009, 2010, 32,291 nr 4

⁸ ECLI: NL: RBSGR:2012:BV7522

⁹ Meerjaren beleidsplan “Voorkomen en aanpakken van schulden 2012 – 2015, Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid”

Eerste en tweede lijn

In de (schuld)hulpverlening worden verder een eerste en een tweede lijn onderscheiden. In de eerste lijn vindt een integrale intake plaats op het gebied van werk, activering, zorg en welzijn waarvan de schuldenproblematiek onderdeel uitmaakt. De nadruk zal worden gelegd op het stimuleren van participatie en het voorkomen van maatschappelijke kosten. In de eerste lijn ofwel frontlijnaanpak krijgen ketenpartners en het maatschappelijk middenveld een grote rol. De schulddienstverlening – de hulpverlening die is gericht op het saneren van schulden – vindt alleen plaats in de tweede lijn. In de eerste lijn vindt diagnose van de schuldenproblematiek plaats. Het is de bedoeling dat alleen schuldenaren die een goede kans op een duurzame schuldregeling hebben doorstromen naar de tweede lijn.

Om te bepalen welke schuldenaren een goede kans maken op een duurzame regeling verwijst het beleidsplan naar het zogenaamde Tilburgse model dat schuldenaren en schuldenpakketten in kwadranten indeelt. Een schuldregeling is alleen haalbaar in geval van een ‘regelbare schuldenaar’ en een ‘regelbaar schuldenpakket’. Bij een regelbaar schuldenpakket gaat het om schulden die in aanmerking komen voor een schuldregeling die uitmondt in een schone lei. Bij de regelbaarheid van de schuldenaar wordt gekeken naar de vaardigheden en motivatie van de schuldenaar. Zijn deze voldoende zich aan de voorwaarden van het schuldsaneringstraject te houden? Om te bepalen of hiervan sprake is zou een nieuw ontwikkeld diagnose-instrument moeten worden ingezet. Deze twee instrumenten zouden in 2013 in de intakeprocedure moeten worden geïmplementeerd. Als zou blijken dat een schuldenaar over onvoldoende vaardigheden en motivatie beschikt, moet hieraan eerst worden gewerkt alvorens hij/zij in aanmerking komt voor een saneringstraject¹⁰.

De gemeente wordt regisseur van de eerste lijn en specialistisch dienstverlener op specifieke gebieden waaronder de schulddienstverlening van de tweede lijn. Vanuit de regierol van de gemeente is het van belang dat de burger met een hulpvraag zo snel als mogelijk wordt ondersteund door de juiste partij. Voor veel mensen met schulden geldt dat sprake is van meerdere samenhangende problemen op het gebied van werk en inkomen, zorg en welzijn. Het streven van de gemeente is erop gericht deze multi-problematiek aan de hand van een integrale aanpak en één plan per persoon op te lossen. Het voorkomen en aanpakken van schulden maakt daar onderdeel van uit.

¹⁰ Blz 16 en 17 Meerjaren beleidsplan “Voorkomen en aanpakken van schulden 2012 – 2015, Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid”

Vraagwijzer

In alle wijken van Rotterdam zijn zogenaamde Vraagwijzers gevestigd. De Vraagwijzer geeft de burgers gratis advies en informatie over allerlei onderwerpen. De Vraagwijzer beantwoordt zelf vragen en heeft daarnaast een doorverwijsfunctie. Er wordt ter plekke samengewerkt – in servicepunten - met gemeentelijke en niet gemeentelijke organisaties waaronder de Kredietbank. Volgens het Rotterdamse beleidsplan moet de Vraagwijzer op termijn ‘de integrale domeinoverstijgende frontoffice’ worden.

Prestatie-indicatoren

Het effect van de nieuwe visie op het voorkomen en aanpakken van schulden wordt gemeten aan de hand van een aantal indicatoren. De volgende prestatie-indicatoren worden in het beleidsplan benoemd:

A. Het percentage Rotterdammers dat door de frontoffice (1^e lijn) wordt geholpen stijgt en wat wordt doorgeleid naar de 2^e lijn daalt:

- 2012: 40 % wordt geholpen in/door 1^e lijn en maximaal 60% wordt doorgeleid naar de schulddienstverlening (2^e lijn)
- 2013: 50 % wordt geholpen in/door 1^e lijn en maximaal 50% wordt doorgeleid naar de schulddienstverlening (2^e lijn)
- 2014: 60 % wordt geholpen in/door 1^e lijn en maximaal 40% wordt doorgeleid naar de schulddienstverlening (2^e lijn).

B. % Rotterdammers dat het product budgetbeheer afneemt daalt:

- 2012: nulmeting
- 2013: -/- 10%
- 2014: -/- 10%.

C. Slagingspercentage tot stand gekomen schuldregelingen:

- 2012: 40%
- 2013: 44%
- 2014: 46%.

Transitiejaar

Volgens de planning is het jaar 2013 het transitiejaar: in dit jaar moet de nieuw vastgestelde beleidsvisie worden geïmplementeerd.

2.6. Beleidsregels

In de beleidsregels wordt zo concreet als mogelijk vastgelegd wie toegang heeft tot de gemeentelijke schuldhulpverlening en wie niet. In de beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam is in artikel 3 geregeld met welke factoren de gemeente rekening kan houden bij de beslissing om iemand wel of geen

schulddienstverlening aan te bieden, te weten de doelmatigheid van de ondersteuning gezien het schuldenpakket en de regelbaarheid daarvan; de mate van zelfredzaamheid en financiële vaardigheden van de schuldenaar en de mate van medewerking van de schuldenaar. Het valt op dat de motivatie van de schuldenaar niet als wegingsfactor is genoemd terwijl de gemeente in haar beleid wel aangeeft op motivatie te willen screenen en selecteren.

Hoe belangrijk het is in de beleidsregels concreet, duidelijk en volledig de toegang tot de schulddienstverlening te regelen blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 november 2013¹¹. In deze zaak was de aanvraag voor schulddienstverlening afgewezen in verband met onduidelijkheid over een aantal schulden en de lage afloscapaciteit van de schuldenaar. De rechtbank stelde zich samengevat op het standpunt dat het gemeentelijke beleid onvoldoende handvatten bood om de aanvraag af te wijzen. De gemeente Rotterdam is in hoger beroep gegaan, het laatste woord is hierover nog niet gezegd.

2.7. Gedragscode van de NVVK

In de gedragscode wordt het proces van het minnelijk traject van begin tot eind beschreven. Daarbij zijn allerhande voorschriften en voorwaarden opgenomen waaraan de schuldregelende instelling (gemeente) en schuldenaren moeten voldoen. Zo dient bijvoorbeeld binnen 120 dagen duidelijk te zijn of een schuldregeling kan worden opgezet. Een ander uitgangspunt van de gedragscode is dat een schuldenaar die zich gedurende een periode van maximaal 36 maanden volledig heeft ingezet om zijn schulden te betalen recht heeft op een schone lei.

Terzijde wordt opgemerkt dat de gedragscode nog niet lijkt te zijn aangepast aan de Wgs en Awb. Als voorbeeld wordt hier artikel 3 van de gedragscode genoemd waarin is opgenomen dat alleen schriftelijk op een aanvraag behoeft te worden beslist indien er geen schuldregeling wordt opgezet. Onder het regime van de Awb dient op een aanvraag altijd een schriftelijk besluit te volgen. De gemeente Rotterdam neemt overigens wel op alle aanvragen een besluit.

2.8. Behoorlijkheidnormen ombudsman

In titel 9.2 van de Awb is het extern klachtrecht geregeld. De ombudsman – hieronder wordt zowel de Nationale als een Gemeentelijke ombudsman verstaan – beoordeelt of een bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij deze beoordeling maakt hij gebruik van behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsnorm voor de overheid bestaan uit 22 regels die elk van een korte

¹¹ ECLI:NL:RBROT:2013:8603

toelichting zijn voorzien. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden:

- Open en duidelijk
- Respectvol
- Betrokken en oplossingsgericht
- Eerlijk en betrouwbaar.

De complete lijst met behoorlijkheidsvereisten is als bijlage 3 bij dit rapport gevoegd.

Hoofdstuk 3 'Follow-up' onderzoek

3.1. Inleiding

In juli 2011 verscheen het rapport van de ombudsman: '*KBR, een tussenbalans*' met als ondertitel: '*een onderzoek naar de maatregelen die de Kredietbank Rotterdam neemt om de dienstverlening te verbeteren*'. De aanleiding voor het onderzoek was een aanzienlijke stijging van het aantal klachten in 2010 en de eerste helft van 2011. De klachten waren al langere tijd bekend bij de Kredietbank en waren voor de Kredietbank aanleiding maatregelen te nemen. In het onderzoek heeft de ombudsman een inventarisatie gemaakt van de klachten en de maatregelen van de Kredietbank onder de loep genomen; de ombudsman had destijds de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de knelpunten bij de schuldhulpverlening?
- Welke maatregelen zijn genomen om de knelpunten te verhelpen?
- Lossen deze maatregelen de gesignaleerde knelpunten (geheel op)?

Knelpunten en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek kwam een aantal knelpunten naar voren:

- wisseling van medewerkers
- telefonische bereikbaarheid van contactpersonen en vervanging bij ziekte of afwezigheid
- problemen tijdens het budgetbeheer
- gebrekkige dossiervorming
- lange duur van het traject schuldhulpverlening
- verwachtingen ten aanzien van het doel van de schuldhulpverlening.

Naar aanleiding van de knelpunten is een zestal aanbevelingen gedaan om de schuldhulpverlening in Rotterdam te verbeteren, waarvan er vijf door de gemeente Rotterdam zijn overgenomen. De ombudsman heeft aangegeven de vinger aan de pols te willen houden en te zijner tijd een onderzoek in te stellen naar de doorwerking van zijn aanbevelingen in de praktijk. Nu ruim twee jaar later maakt de ombudsman de balans op en wordt gekeken hoe het staat met de aanbevelingen.

3.2. Stand van zaken knelpunten en aanbevelingen

De Kredietbank kampte in 2010 en 2011 met een aantal grote knelpunten die hun weerslag op de dienstverlening hadden. De problemen waren voor een deel veroorzaakt door de hogere instroom van klanten in de voorliggende jaren waarop de Kredietbank niet was toegerust. De problematische situatie bij de Kredietbank was bekend bij alle organisaties die beroepshalve te maken hadden met de

schuldhulpverlening. De sociaal raadslieden gaven hierover bijvoorbeeld aan: “De problemen bij de Kredietbank stonden iedere week op de agenda van ons signaleringsoverleg”. In veel dossiers zat geen schot en er waren grote problemen bij het budgetbeheer. Klanten wisten niet waar ze aan toe waren. Daarbij kwam dat de medewerkers van de Kredietbank zowel voor hun klanten als voor professionals moeilijk bereikbaar waren.

Het beeld anno 2014 is totaal anders. Het aantal klachten over de Kredietbank daalt ieder jaar en bijna alle ketenpartners zijn positief tot zeer positief over de aanpak en dienstverlening van en door de Kredietbank. Op onderdelen is hier en daar een kanttekening geplaatst, maar de conclusie dat geen sprake meer is van structurele problemen wordt door iedereen gedeeld. Op basis van de interviews en de eigen ervaringen van de ombudsman, is het beeld nu dat de werkprocessen bij de Kredietbank op orde zijn en de medewerkers professioneel en voortvarend hun werk doen.

Hieronder worden de knelpunten en aanbevelingen als ook de huidige stand van zaken op een rij gezet.

3.2.1. De wisseling van medewerkers

De klachten luiden dat klanten gedurende het traject van schuldhulpverlening te maken kregen met verschillende contactpersonen. De dossiers gingen van hand tot hand, raakten soms zoek en het was voor de klant niet altijd gemakkelijk te achterhalen bij wie hij met zijn vragen terecht kon. De oorzaak van de veelvuldige wisselingen had betrekking op de achterstanden die er waren maar ook op de wijze waarop de Kredietbank de werkprocessen had ingericht. Het traject kende meerdere momenten waarop het dossier werd overgedragen. Zo werd het dossier overgedragen van de budgetconsulent naar de schuldbemiddelaar op het moment dat een schuldbemiddeling van start ging. Wanneer een regeling was getroffen met de schuldeisers werd het dossier weer teruggegeven aan de budgetconsulent. Ten tijde van het verschijnen van het vorige rapport waren al maatregelen genomen om de veelvuldige wisseling van medewerkers in te dammen en er lag een plan te werken met twee contactpersonen gedurende het hele traject: een budgetconsulent en een schuldbemiddelaar. De aanbeveling van de ombudsman sloot hierop aan en luidde:

Aanbeveling 1:

Zorg dat de Kredietbank werkinstructies en/of procedures invoert die nodig zijn om te waarborgen dat informatie niet tussen ‘wal’ (schuldbemiddelaar) en ‘schip’ (budgetconsulent) terecht komt.

De aanbeveling is overgenomen. De procedure is nu zo ingericht dat de klant van het begin tot het einde van het traject bij dezelfde budgetconsulent blijft. De budgetconsulent heeft het dagelijkse contact met de klant en is verantwoordelijk voor het innemen van de stukken. Er wordt gewerkt met één dossier per klant dat zowel voor de budgetconsulent als de schuldbemiddelaar te raadplegen is. Een schuldbemiddelaar is verantwoordelijk voor het tot stand komen van de schuldregeling. Ieder jaar vindt vervolgens een heronderzoek plaats waarvoor een schuldbemiddelaar wordt aangewezen. De medewerker die verantwoordelijk is voor het afhandelen van interne klachten over de Kredietbank vatte het aldus samen: “Zodra het budgetbeheer is opgestart is de budgetconsulent het mannetje voor de klant en de schuldbemiddelaar komt af en toe invliegen”.

Nieuwe werkwijze werpt vruchten af

De nieuwe werkwijze werpt zijn vruchten af. Er zijn zo goed als geen klachten over wisseling van medewerkers en over dossiers die zoek zijn. Verder zijn de achterstanden en de hierbij behorende herverdeling van dossiers weggewerkt. Dit beeld is bevestigd tijdens de interviews: de wisseling van medewerkers en het kwijtraken van dossiers is door geen enkele ketenpartner als probleem of aandachtspunt opgevoerd. Informatie verdwijnt in de regel niet meer tussen wal en schip.

3.2.2. Telefonische bereikbaarheid van contactpersonen en vervanging bij ziekte of afwezigheid.

In 2010 en 2011 hadden veel klachten betrekking op de telefonische bereikbaarheid van medewerkers van de Kredietbank. Terugbelafspraken werden niet nagekomen. Daarbij kwam dat klanten geregeld niet wisten wie op dat moment verantwoordelijk was voor hun dossier.

Er zijn momenteel weinig tot geen interne of externe klachten over de telefonische bereikbaarheid van medewerkers van de Kredietbank. De klachten die er zijn hebben betrekking op een incident en wijzen niet op een structureel probleem. De ombudsman gaat ervan uit dat het wegwerken van de achterstanden en de afspraak dat één budgetconsulent van begin tot einde verantwoordelijk is voor het dossier hebben geleid tot een structurele verbetering van de bereikbaarheid van de Kredietbank.

Ook de ketenpartners laten zich positief uit over de bereikbaarheid van en korte lijnen met de schuldhulpverleners. De ene schuldhulpverlener is beter bereikbaar dan de andere, aldus een enkele geïnterviewde, maar in het algemeen zijn de ketenpartners tevreden. Hierbij speelt een rol dat ketenpartners een (steeds groter) aandeel hebben in de schuldhulpverlening en hierover in overleg afspraken worden

gemaakt. In gebieden waar wordt samengewerkt in de Vraagwijzer en Servicepunten zijn de lijnen helemaal kort en zowel medewerkers van de Kredietbank als ketenpartners zijn hierover positief.

3.2.3. Problemen bij het budgetbeheer

In 2009 en 2010 ontving de ombudsman veel klachten over fouten bij het budgetbeheer. De ombudsman verwachtte in 2011 dat het digitaal aanleveren van mutaties door woningcorporaties, energieleveranciers, gemeentelijke diensten enz. en het programma BBR-online (budgetbeheer online) veel problemen zou oplossen. De ombudsman vroeg zich wel af hoe de klanten die geen internet hebben bediend zouden worden. Hierover deed hij de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2:

Zorg dat met iedere klant die niet over internettoegang beschikt of onvoldoende ICT-vaardig is, individuele afspraken worden gemaakt met betrekking tot de inzage in en verstrekking op schrift van zijn persoonlijke budgetbeheer-gegevens.

De klachten over budgetbeheer zijn sterk afgenomen, maar een aanmerkelijk deel van de klachten over de Kredietbank gaat over het budgetbeheer. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de Kredietbank jaarlijks €120.000.000 via budgetbeheer ontvangt en doorbetaalt. Het kan niet anders dan dat hierbij zo nu en dan zaken misgaan. De klachten over het budgetbeheer zijn divers van aard en variëren van zaken die administratief zijn misgegaan tot klachten over de bejegening door de budgetconsulent. De klachten wijzen niet op een structureel probleem, maar op incidenten veroorzaakt door bijvoorbeeld ziekte, fouten van een budgetconsulent of werkdruk.

De afname van het aantal klachten over budgetbeheer zal ongetwijfeld voor een belangrijk deel zijn oorsprong vinden in het wegwerken van de achterstanden waarmee de Kredietbank in 2009 en 2010 kampte. Hierdoor is rust op alle fronten ontstaan. Verder zal het programma BBR-online een factor zijn in de afname van het aantal klachten. Hierbij moet worden aangetekend dat de ombudsman van verschillende kanten heeft gehoord dat een groot aantal klanten het programma niet of nauwelijks raadpleegt.

Mutaties worden nog niet digitaal aangeleverd. De Kredietbank is hierover wel in overleg met verschillende organisaties, maar er is nog geen resultaat bereikt.

De aanbeveling klanten die niet over internet beschikken of onvoldoende ICT-vaardig zijn schriftelijk inzage te geven is overgenomen en wordt voor zover kan

worden overzien nagekomen. Er zijn geen klachten of andere signalen bekend dat hieraan niet wordt voldaan.

Een aantal geïnterviewde ketenpartners formuleerde het volgende aandachtspunt. Als een rekening niet kan worden betaald wordt niet altijd door de budgetconsulent bekeken of de rekening uit een (andere) reservering kan worden voldaan. Hiernaast wordt de klant niet altijd geïnformeerd over de onbetaald gelaten rekening. De Kredietbank geeft hierover aan dat dagelijks signaleringslijsten worden uitgedraaid waarop de posten die niet betaald kunnen worden, zijn opgenomen. De budgetconsulent probeert eerst zelf een oplossing te vinden en bekijkt of de rekening uit een (andere) reservering kan worden voldaan. Als geen oplossing voorhanden is gaat de rekening terug naar de klant zodat hij zelf voor een oplossing kan zorgen. De werkprocessen zijn met andere woorden op orde, maar blijkbaar gaat het niet altijd goed in de praktijk. De ombudsman gaat ervan uit dat het om incidenten gaat, temeer daar er een beperkt aantal klachten is dat wijst op onvoldoende communicatie over onbetaalde rekeningen.

3.2.4. Gebrekkige dossiervorming

In het rapport uit 2011 werd geconstateerd dat sprake was van rommelige, verouderde en incomplete dossiers. Een aantal factoren lag hieraan ten grondslag. Twee daarvan hadden te maken met de gebrekkige procedures ten aanzien van het inleveren van stukken. Bij de aanvraag voor schulddienstverlening moet veel recente informatie over schulden worden ingeleverd maar er werd niet getoetst of de aanvraag compleet was. Verder leveren klanten gedurende het traject stukken in bij de balie. De ontvangstbevestiging die hierop werd afgegeven was ontoereikend en veel klachten hadden betrekking op de vraag of stukken nu wel of niet waren ingeleverd. In 2011 was de verwachting dat de inleverspreekuren een verbetering met betrekking tot de aanvraagprocedure zou opleveren. Ten aanzien van het tussentijds inleveren van stukken was de ombudsman van oordeel dat de Kredietbank de verantwoordelijkheid draagt voor het verstrekken van ontvangstbevestigingen die geen misverstand laten over de stukken die zijn ingeleverd. De ombudsman deed hierover de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3:

Zorg dat de Kredietbank het zodanig organiseert dat achteraf altijd is vast te stellen welke stukken door een klant aan de balie zijn ingeleverd, bij wie en op welke datum.

Inleverspreekuren

Inmiddels werkt de Kredietbank met de nieuwe procedure van inleverspreekuren en met de zogenaamde checklist, een speciaal formulier voor het inleveren van stukken. De open inleverspreekuren worden iedere werkdag van 08.30 tot 12.00 uur aan het Alexanderplein gehouden. In de Servicepunten bij de Vraagwijzers wordt op afspraak gewerkt. De klanten verzamelen de op de checklist aangekruiste informatie en leveren tijdens de inleverspreekuren van alle aangekruiste papieren een kopie in. Zij bewaren zelf het origineel. Een medewerker bekijkt samen met de klant tijdens een inleverspreekuur of de informatie compleet is. De medewerker vinkt met zijn/haar paraaf de ontvangen informatie af op de checklist. Als alle informatie compleet is en op volgorde ligt ontvangt de klant een kopie van de afgevinkte checklist en wordt de aanvraag voor schulddienstverlening ingenomen. Als de aanvraag incompleet is wordt de klant met een lijstje naar huis gestuurd en moet hij zich nogmaals op een inleverspreekuur melden met de ontbrekende stukken.

Het werkt goed in de praktijk

De inleverspreekuren werken goed in de praktijk. Van belang is dat de stukken ter plekke door de schuldhulpverlener worden gecontroleerd en de aanvraag pas wordt ingenomen als deze compleet is. De verantwoordelijkheid voor het indienen van een complete aanvraag wordt hiermee bij de schuldenaar gelegd. Hiermee wordt voorkomen dat de schuldbemiddelaar tijd en moeite moet stoppen in het vergaren van alle stukken. De Kredietbank biedt zelf geen helpende hand bij het verzamelen van de benodigde informatie en het invullen van de formulieren, maar de schuldbemiddelaar schat wel in of de betrokken klant hierbij hulp nodig heeft. In dat geval vindt een doorverwijzing naar het maatschappelijk werk of de sociaal raadsliden plaats. In het verleden werden incomplete of rommelige aanvragen ingenomen waardoor de dossiers niet op orde waren en de afhandeling van de aanvraag veel tijd in beslag kon nemen.

Ook de ketenpartners geven aan dat de inleverspreekuren goed werken. Er is een duidelijke taakverdeling tussen de Kredietbank en het maatschappelijk werk en de raadsliden. De Kredietbank is er voor het 'technische' deel van de schulddienstverlening, de ketenpartners leveren waar nodig de maatschappelijke, praktische en sociale ondersteuning aan de schuldenaar.

Tussentijds inleveren

Als tussentijds stukken worden ingeleverd bij een baliemedewerker dan wordt gewerkt met een speciaal formulier. De klant krijgt een ontvangstbevestiging waarop een datum staat, waarop wordt aangekruist wat wordt ingeleverd en waarop wordt

vermeld voor wie het document bedoeld is. Er zijn nauwelijks klachten over het inleveren of niet ontvangen van stukken.

3.2.5. Lange duur van het traject van schuldhulpverlening

De lange duur van het traject van schulddienstverlening had verschillende oorzaken. De eerste vertraging ging zitten in het complementeren van de aanvraag. Ten tweede hadden de achterstanden bij de Kredietbank een negatieve invloed op de snelheid van het traject. Ten derde had de Kredietbank in het verleden veel schuldenaren in budgetbeheer (stabilisatie) zonder dat er uitzicht was op een traject dat leidde tot een schone lei. Met betrekking tot deze groep deed de ombudsman de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 4:

Zorg dat de Kredietbank periodiek en op tevoren afgesproken en vastgelegde momenten met klanten de stand van zaken ten aanzien van de aanpak van het wegnemen van belemmeringen voor een effectieve schuldhulpverlening bespreekt.

Deze aanbeveling is door de gemeente niet overgenomen omdat het vaak niet goed is te bepalen wanneer de belemmeringen voor schuldhulpverlening zijn weggenomen.

Tot slot kwam in 2011 de looptijd van een schuldregelings-overeenkomst die conform de gedragscode van de NVVK maximaal 36 maanden kan zijn, aan de orde. Deze termijn had de Kredietbank vervangen door 'een nader te bepalen looptijd'. De ombudsman vond het onwenselijk dat de bank de looptijd in het midden liet en deed hierover de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 5:

Zorg dat de Kredietbank in de schuldregelings-overeenkomst de termijn van maximaal 36 maanden, conform de NVVK-termijn opneemt.

Huidige werkwijze

In de huidige werkwijze wordt een aanvraag pas ingenomen als deze compleet is. Dit betekent dat geen vertragingen optreden aan het begin van het proces. Hierbij past de kanttekening dat schuldenaren lange tijd bezig kunnen zijn hun aanvraag te complementeren. Deze vertraging wordt echter niet op het conto van de Kredietbank geschreven omdat de intake pas plaats vindt op het moment dat alles is ingevuld en aangeleverd.

De tweede oorzaak van de lange duur van het traject werd veroorzaakt door de achterstanden bij de Kredietbank. Nu deze zijn weggenomen is de tweede factor die leidde tot vertragingen weggenomen.

De derde factor, de lange tijd die schuldenaren in een stabilisatiefase zaten, had eerder betrekking op (onvoldoende) verwachtingenmanagement dan op (onnodige) vertragingen. Deze factor zal onder het zesde knelpunt, de verwachtingen ten aanzien van het doel van de schulddienstverlening aan de orde komen.

Termijnen

Sinds de invoering van de Wgs per 1 juli 2012 is de beslissing schuldhulp te verlenen een besluit zoals bedoeld in de Awb. Dit betekent dat de gemeente binnen 8 weken op de aanvraag moet beslissen. De praktijk en cijfers wijzen uit dat medewerkers van de Kredietbank deze beslistermijn goed in de gaten houden en alles erop is gericht het besluit binnen de wettelijke termijn te nemen. Als een minnelijk traject wordt gestart moet, conform de richtlijnen van de NVVK, binnen 120 dagen duidelijk zijn of een schuldregeling kan worden opgezet. Ook deze termijn wordt in het algemeen gehaald. In het besluit tot schuldregeling is de looptijd nu op 36 maanden gesteld.

De conclusie is dat feitelijk geen sprake meer is van een schuldhulptraject dat structureel te lang duurt. Integendeel, termijnen worden goed in de gaten gehouden en veelal gehaald. Dit vertaalt zich in een opvallend laag aantal klachten over onvoldoende voortvarendheid, een categorie klachten die gemeentebreed in de regel de lijst aanvoert.

Ten aanzien van de termijn van 36 maanden is de aanbeveling in zoverre nagekomen dat in de standaard schuldregeling de termijn op 36 maanden is gesteld. Als een regeling van schulden alleen tot stand kan komen als een langere termijn wordt aangehouden en de klant hiermee uitdrukkelijk instemt, wordt hierop een uitzondering gemaakt en wordt een langere termijn aangehouden. De ombudsman kan zich hierin vinden als een klant goed wordt geïnformeerd over al zijn opties en vervolgens uitdrukkelijk instemt met de langere termijn van de schuldregeling.

3.2.6. Verwachtingen ten aanzien van het doel van de schuldhulpverlening

Als het om het 'managen van verwachtingen' gaat zijn twee factoren van belang. Ten eerste dient de Kredietbank een reëel beeld te schetsen van het traject dat moet worden doorlopen. Ten tweede moet aan klanten die in budgetbeheer zitten zonder dat op korte termijn uitzicht is op een schuldenregeling, duidelijk worden gemaakt wat hij wel en niet van de Kredietbank kan verwachten. De ombudsman deed in 2011 de volgende aanbevelingen over het 'verwachtingenmanagement':

Aanbeveling 4:

Zorg dat de Kredietbank periodiek en op tevoren afgesproken en vastgelegde momenten met klanten de stand van zaken ten aanzien van de aanpak van het wegnemen van belemmeringen voor een effectieve schuldhulpverlening bespreekt.

Aanbeveling 6:

Zorg dat de Kredietbank in haar communicatie voortdurend duidelijk maakt dat bemoeienis van de Kredietbank of haar convenantpartijen niet altijd betekent dat schulden (direct) worden aangepakt.

Schulden aanpakken 'stap voor stap'

De ombudsman heeft destijds geconstateerd dat de website inmiddels is aangevuld met een stroomschema dat het traject van schuldhulpverlening laat zien. Het aanpassen van de website, folders en het geven van voorlichting aan ketenpartners is een goede stap geweest. Ook het invoeren van de oriëntatie- en inlevergesprekken heeft positief bijgedragen aan het geven van een reëel beeld van het proces dat leidt tot een schone lei. Tijdens de oriëntatiegesprekken wordt aan de klant duidelijk gemaakt wat de Kredietbank voor de klant kan doen. In de informatiemap die wordt meegegeven zit een folder 'schulden aanpakken stap voor stap' waarin het traject wordt geschetst. Tot slot is van belang dat de Kredietbank zelf de vaart erin houdt. Tijdens het (laatste) inlevergesprek wordt op korte termijn een afspraak voor het gesprek 'bepalen dienstverlening' gemaakt en de beslistermijn wordt goed in de gaten gehouden en in 86 procent van de gevallen gehaald. Ook in het traject dat hierop volgt houdt de Kredietbank de vaart erin.

Budgetbeheer zonder uitzicht op een regeling van schulden

Inmiddels is nieuw beleid ingezet dat moet leiden tot afname van het aantal mensen dat in budgetbeheer zit. Dit betekent dat budgetbeheer alleen wordt ingezet als nu of op (niet te lange) termijn uitzicht is op een schuldenregeling. Verder wordt budgetbeheer alleen ingezet als de betrokken klanten niet zelf in staat zijn hun budget te beheren.

Concluderend kan worden gesteld dat het 'verwachtingenmanagement' nu beter op orde is. Dit betekent overigens niet dat de op zich heldere boodschap bij iedereen direct overkomt. Tijdens de 'meeloopstage' van het onderzoeksteam viel op dat de verwachtingen van mensen die (de eerste keer) bij de Kredietbank binnen stappen

soms (te) hoog gespannen zijn. Zij verwachten bijvoorbeeld dat de Kredietbank op korte termijn, dezelfde dag het liefst, ervoor zorg draagt dat ze weer aangesloten worden op gas en licht of water of incassomaatregelen worden gestaakt en beslagleggingen worden opgeheven. Deze verwachtingen zijn niet altijd gemakkelijk bij te stellen. Een schuldhulpverlener uit het maatschappelijk werk gaf hierover aan dat zijn cliënten de folders niet altijd (kunnen) lezen en hij dan de tijd moet nemen de verwachtingen van zijn cliënten bij te stellen. Deze tijd heeft de schuldhulpverlener van de Kredietbank gezien de hoge werkdruk tijdens de oriëntatie- en inlevergesprekken vaak niet.

Hoofdstuk 4 De Wgs in de Rotterdamse praktijk

4.1. Inleiding

Wanneer iemand zoveel schulden heeft dat hij er zelf niet meer uitkomt, kan hij bij een private schuldhulpinstelling of bij zijn gemeente aankloppen voor hulp. Omdat het onderzoek van de ombudsman alleen de gemeentelijke schuldhulpverlening betreft, zullen private instellingen hier verder buiten beschouwing worden gelaten. De gemeente Rotterdam gaat uit van één toegang voor de burger. De Vraagwijzer is het eerste aanspreekpunt voor de aanpak van schulden in de deelgemeenten Charlois, Hoogvliet, IJsselmonde en Noord. In de andere wijken moet (nog) worden aangeklopt bij de Kredietbank Rotterdam op het Alexanderplein. Hieronder zal de Rotterdamse praktijk van dit moment worden geschetst.

4.2. Verwachtingen

Om een goed beeld van de praktijk te krijgen hebben twee leden van het onderzoeksteam een week meegelopen met medewerkers van de Kredietbank op het Alexanderplein en bij de servicepunten in de Vraagwijzers. Er werd met bepaalde verwachtingen aan de 'meeloopstage' bij de Kredietbank begonnen. Deze verwachtingen waren gebaseerd op het gemeentelijke beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', de bevindingen van het rapport van de ombudsman uit 2011 en landelijke ontwikkelingen in de schuldhulpverlening.

Meerjaren beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012 – 2015'

In het beleidsplan van de gemeente is opgenomen dat schuldenproblematiek steeds meer in de 0^e en eerste lijn moet worden opgelost en steeds minder mensen moeten doorstromen naar hulpverlening die is gericht op een schone lei (tweede lijn). Aan de hand van een objectief diagnose- instrument wordt op motivatie en vaardigheden gescreend zodat alleen schuldenaren met een goede kans op een duurzame schone lei in aanmerking komen voor een tweede lijnstraject. Deze structuur moet volgens het beleidsplan leiden tot een lagere instroom in de schulddienstverlening en een hoger slagingspercentage.

Onderzoek uit 2011

Uit het onderzoek van de ombudsman in 2011 bleek dat een groep schuldenaren langere tijd in budgetbeheer zat zonder dat werd aangekoerst op een 'schone lei - regeling' in verband met contra-indicaties. Er werd destijds aangegeven dat het inzicht groeide dat er een groep schuldenaren is die gezien vaardigheden, motivatie

en diverse andere problematiek, geen goede kans heeft op een duurzame schone lei. De verwachting was dat in de toekomst niet iedere schuldenaar (direct) een regeling gericht op een schone lei aangeboden zou krijgen.

Landelijke ontwikkelingen

Tot enige jaren geleden was gemeentelijke schuldhelpverlening in bijna alle gevallen gericht op een regeling die leidt tot een schone lei. In een aantal gemeenten is inmiddels het doel iedereen een schuldenvrije toekomst proberen te bieden, los gelaten. In plaats daarvan wordt gestreefd naar het hoogst haalbare. Idee daarachter is dat het veel motivatie en vaardigheden vergt het zware traject van drie jaar te volbrengen en ook daarna schuldenvrij te blijven. Niet alle schuldenaren zijn daartoe in staat en deze groep zou niet meer in aanmerking moeten komen voor een schulddienstverlening. Steeds meer gemeenten werken met 'Mesis', een wetenschappelijk onderbouwde vragenlijst die gedrag, motivatie en vaardigheden van de schuldenaar in kaart brengt. Dit levert een 'klantprofiel' op aan de hand waarvan de 'regelbaarheid' van en dienstverlening aan de schuldenaar kan worden bepaald.

Rotterdamse aanpak

Op basis van het beleidsplan, het onderzoek uit 2011 en de landelijke ontwikkelingen was de verwachting van de ombudsman dat niet bij iedere schuldenaar zou worden gekoerst op een minnelijk traject maar een objectieve screening op motivatie en vaardigheden zou plaatsvinden. In de praktijk bleek hiervan echter niets. Indien sprake is van een problematische schuld, komt iedere schuldenaar in principe in aanmerking voor een minnelijk traject. In geval er (op te heffen) belemmeringen in de technische of persoonlijke sfeer aanwezig zijn, moeten deze belemmeringen wel eerst worden weggenomen. Voorbeelden van belemmeringen zijn: een auto die moet worden verkocht, een echtscheiding of een verslaving. Zonodig wordt de schuldenaar totdat de belemmeringen zijn opgelost in budgetbeheer genomen. Nieuw is dat de verantwoordelijkheid van een complete en geordende aanvraag bij de schuldenaar wordt gelegd. In geval wordt ingeschat dat hierbij hulp nodig is, wordt het maatschappelijk werk ingeschakeld om een helpende hand te bieden. Verder dient de schuldenaar zich te houden aan de afspraken die worden gemaakt en mag hij geen nieuwe schulden maken. Van de inzet van een objectief diagnose-instrument door de Kredietbank is (vooralsnog) geen sprake. De gemeente Rotterdam zet juist alles op alles om zoveel mogelijk mensen een regeling die tot een schone lei leidt te bieden. En als die schone lei er eenmaal is, wordt de inzet gericht op het behouden van die schone lei. De Kredietbank biedt in samenwerking met het Centrum voor Dienstverlening een nazorgtraject aan met de inzet mensen met een schone lei ook in jaren daarna schuldenvrij te houden.

Hieronder wordt eerst de dagelijkse praktijk geschetst. Vervolgens wordt op een rij gezet in hoeverre de Wgs en het beleidsplan zich verhouden met deze praktijk.

4.3. De dagelijkse praktijk

4.3.1. Oriëntatiegesprek

De schuldhulpverlening start met een oriëntatiegesprek met een medewerker van de Kredietbank. De medewerker van de Kredietbank probeert met het stellen van vragen inzicht te krijgen in de financiële situatie van de klant en in te schatten of sprake is van een crisissituatie. Een aantal concrete vragen wordt gesteld, bijvoorbeeld over het werk, het inkomen, de thuissituatie, de vaste lasten – woning, gas, water, licht, zorgverzekering – en over het ontstaan en hoogte van de schulden. Als de klant tijdens deze eerste intake in aanmerking lijkt te komen voor schulddienstverlening – in 88% van de gevallen - wordt een informatiemap doorgenomen en de medewerker van de Kredietbank kruist aan welke documenten moeten worden ingeleverd. De informatiemap bevat een checklist van de documenten die moeten worden ingeleverd, een inlichtingenformulier schulddienstverlening, een verklaring rechten en plichten schulddienstverlening, twee folders over de Kredietbank en het traject van schuldhulp en een folder over het Bureau Kredietregistratie.

Tijdens het gesprek wordt ingeschat of de klant in staat is de aanvraag met alle benodigde documenten waaronder een compleet en up-to-date schuldenoverzicht aan te leveren. Als dat niet zo is, bijvoorbeeld omdat de klant de Nederlandse taal niet machtig is, wordt voor hulp doorverwezen naar het maatschappelijk werk. In veel gevallen is het mogelijk direct voor de klant een afspraak in te plannen. Klanten kunnen ook worden aangemeld voor een budgettraining. De gemeente werkt samen met meerdere organisaties die maatschappelijk werk leveren.

Daarnaast wordt gekeken naar een aantal andere zaken die nodig zijn om de aanvraag tot een succes te maken. Er wordt bekeken of de klant beschikt over alle uitkeringen en toeslagen waar hij recht op heeft. Zonodig wordt doorverwezen naar de sociaal raadslieden voor hulp bij het aanvragen daarvan. Ook kan zonodig (direct) een afspraak met de sociaal raadslieden worden ingepland voor het berekenen van de beslagvrije voet. Tevens wordt bekeken of het mogelijk is meer inkomen te genereren door bijvoorbeeld (meer) te gaan werken.

Als er sprake is van een crisissituatie – bijvoorbeeld een dreigende woningonttruiming – wordt geprobeerd de crisis af te wenden. Deze zaken hebben de hoogste prioriteit en de (schulden)situatie wordt zo spoedig als mogelijk in kaart gebracht zodat de ontruiming, zo mogelijk, wordt voorkomen.

4.3.2. Inlevergesprekken

Na het oriëntatiegesprek volgen één of meerdere inlevergesprekken. De stukken die nodig zijn voor de aanvraag worden samen doorgenomen en aangevinkt op de lijst waarop alle benodigde documenten staan. De aanvraag en stukken worden pas ingenomen op het moment dat de aanvraag compleet is en alle stukken gekopieerd en op volgorde zijn aangeleverd. Als een document ontbreekt gaat de klant met een lijstje naar huis en moet hij zich met de complete set documenten op een volgend inlevergesprek melden.

Als alle informatie compleet is en de aanvraag wordt ingenomen gaat de beslistermijn van 8 weken lopen. De medewerkers van de Kredietbank houden deze termijn goed in de gaten. Er wordt direct een afspraak ingepland voor het 'gesprek bepalen dienstverlening'. Dit gesprek vindt in het algemeen binnen twee weken na het innemen van de aanvraag plaats.

4.3.3. Afhaken

Het grootste deel van schuldenaren die een oriëntatie- en (eventueel) één of meerdere inlevergesprekken voert haakt af. In 2011 drong 27 % van de aanmelders door tot de schulddienstverlening; in 2012 stopte de teller op 23%; in 2013 liep het percentage op tot 35%. Er is geen informatie voorhanden over de achtergrond hiervan. De Kredietbank onderzoekt niet wat de achterliggende oorzaken van het afhaken van klanten zijn.

4.3.4. Gesprek bepalen dienstverlening

Tijdens dit gesprek wordt nader ingezoomd op (de achtergrond van) de schulden. Er wordt (nogmaals) bekeken of alle benodigde informatie en stukken voorhanden zijn, de administratie op orde is, of wordt beschikt over alle uitkeringen en toeslagen en of aanpassingen in het uitgavenpatroon nodig zijn. Ook de mogelijkheid meer inkomsten te genereren komt aan bod. Er worden hierover afspraken gemaakt en vastgelegd. Er wordt benadrukt dat vaste lasten in ieder geval moeten worden betaald en geen nieuwe schulden mogen ontstaan. Er wordt ook bekeken of het instellen van budgetbeheer nodig is.

Ongeveer 14% van de aanvragen wordt afgewezen. Dit betekent dat een groot deel, 86%, van de aanvragen leidt tot schulddienstverlening. In het besluit wordt aangegeven welk 'product' wordt geleverd: een minnelijke schuldregeling, een saneringskrediet, een verklaring Wsnp, budgetbeheer of een combinatie hiervan.

4.3.5. Producten schulddienstverlening

Minnelijke schuldregeling

Een minnelijke schuldregeling is gericht op bemiddeling en sanering van schulden. Er moet sprake zijn van een problematische schuldensituatie, dat wil zeggen dat de schuldenaar niet meer op eigen kracht een afbetalingsregeling kan treffen die op termijn leidt tot aflossing van zijn schulden. De Kredietbank schrijft de schuldeisers aan en doet een voorstel. Het is de bedoeling dat de schuldenaar drie jaar lang een maximaal bedrag aan zijn schuldeisers gaat aflossen waarna het restant wordt kwijtgescholden. Een regeling kan alleen tot stand komen als alle schuldeisers akkoord gaan. In Rotterdam is dat in 51% van de gevallen. In 73% wordt vervolgens na drie jaar een schone lei bereikt. In vergelijking met de landelijke gemiddelden scoort Rotterdam goed. Een akkoord wordt landelijk in 38% gehaald. Het landelijk gemiddelde van een schone lei na drie jaren bedraagt 69%.¹²

Saneringskrediet of persoonlijke lening

In sommige gevallen kan met het verstrekken van een saneringskrediet of een persoonlijke lening de schuld worden gesaneerd. De schuldeisers worden dan in één keer afbetaald met geld dat van de Kredietbank wordt geleend. De schuldenaar betaalt het geleende bedrag in maximaal drie jaar terug aan de Kredietbank.

Budgetbeheer

Bij budgetbeheer beheert de Kredietbank het inkomen van de schuldenaar. Het salaris of de uitkering van de klant wordt naar de Kredietbank overgemaakt, de Kredietbank maakt een budgetplan en draagt zorg voor alle betalingen en reserveringen. Het uitgangspunt is dat budgetbeheer alleen in samenhang met een regeling gericht op het oplossen van schulden wordt ingezet. Een tweede uitgangspunt is dat budgetbeheer alleen wordt ingezet als dit nodig is om de schuldregeling tot een succes te maken.

4.3.6. Wsnp

Als een minnelijke regeling niet van de grond komt omdat een van de schuldeisers weigert mee te werken kan de schuldenaar een beroep op de Wsnp doen. De Kredietbank wijst schuldenaren standaard op deze mogelijkheid. De gemeente moet een zogenaamde Wsnp – verklaring afgeven (zie 2.4) waarmee de schuldenaar de rechter kan verzoeken te worden toegelaten tot het wettelijk schuldsaneringstraject.

¹² Jaarverslag NVVK 2012

Gat in de dienstverlening?

Zoals hierboven aangestipt stelt de Kredietbank geen budgetbeheer (meer) in als er geen uitzicht is op het regelen van de schulden. Dit betekent dat de groep schuldenaren die niet in aanmerking komt voor een saneringsregeling buiten de boot van de gemeentelijke schuldhulp valt. Het gaat hier bijvoorbeeld om mensen met fraudeschulden. Het maximaal haalbare is dan stabilisatie van de situatie. Dat wil zeggen dat vaste lasten zoals huur, gas en licht worden betaald zodat de minimale bestaansvoorwaarden zijn gegarandeerd, maar niet wordt geprobeerd de bestaande schulden te saneren.

Van deze groep is een deel in staat om geen (grote) achterstanden in betaling van de vaste lasten te laten ontstaan zodat het dak boven hun hoofd en de levering van gas, licht en water zijn gegarandeerd. Er is echter ook een deel dat hiertoe niet in staat is en dat met afsluitingen en/of ontruiming wordt bedreigd. Aangezien voor deze groep budgetbeheer geen optie meer is, zijn deze schuldenaren aangewezen op beschermingsbewind. De kosten van het beschermingsbewind komen in veel gevallen via de bijzondere bijstand ten laste van de gemeente. Bij schuldenaren met een uitkering is het dan voor de gemeente een goedkopere oplossing de vaste lasten in te houden op de uitkering. Werk en Inkomen is echter sinds een aantal jaren zeer terughoudend om zogenaamde derden-betalingen te doen.

4.4. De Vraagwijzers

In vier deelgemeenten (Charlois, Noord, IJsselmonde en Hoogvliet) worden sinds juli 2013 pilots uitgevoerd met de zogenaamde Vraagwijzer. De pilots worden in maart 2014 geëvalueerd. Mensen uit de buurt kunnen met verschillende problemen bij de Vraagwijzer terecht, waaronder schuldenproblematiek. Bij de intake wordt gescreend op negen leefgebieden. In hetzelfde pand zitten ook verschillende gemeentelijke en niet gemeentelijke organisaties, waaronder ook de Kredietbank. De Vraagwijzer helpt zelf of verwijst door naar een andere instantie binnen of buiten de Vraagwijzer. Het voordeel van de Vraagwijzer is dat alle ketenpartners (op locatie) dicht bij elkaar zitten en dat snel en makkelijk kan worden doorverwezen. Het is de bedoeling dat op termijn in alle veertien deelgemeenten Vraagwijzers aanwezig zijn en deze Vraagwijzers uitgroeien tot een integrale domeinoverstijgende front-office. Bij de medewerkers van de Vraagwijzer en ketenpartners die de ombudsman sprak, is er enthousiasme over de Vraagwijzer: er is geen drempel, klanten lopen makkelijk binnen, de ketenpartners zitten heel dichtbij.

De schuldhulpverlening in de Vraagwijzer is op onderdelen anders ingericht dan de schuldhulpverlening bij de Kredietbank. De intake is gedaan door de Vraagwijzer en de medewerker van de Kredietbank gebruikt de matrix op 9 leefgebieden (ingevuld door de Vraagwijzer) als startpunt bij het eerste gesprek. Bij de Vraagwijzer wordt

een afspraak gemaakt voor zowel de oriëntatie- als inlevergesprekken. Verder wordt bij de Vraagwijzer zo nodig direct een afspraak gemaakt voor hulp bij het completeren van de aanvraag of een budgettraining. Bij de Vraagwijzer worden geen gesprekken 'bepalen dienstverlening' gehouden. Deze vinden altijd plaats bij de Kredietbank op het Alexanderplein.

4.5. De Wgs en het beleidsplan versus de praktijk

4.5.1. Termijnen

Uitgangspunten

Volgens de Wgs moet binnen vier weken een eerste gesprek plaatsvinden en in geval van crisissituaties binnen drie dagen. Op de aanvraag voor schuldhulp moet binnen 8 weken worden beslist.

Praktijk

In de Rotterdamse praktijk worden deze termijnen goed gehaald. De Kredietbank aan het Alexanderplein houdt iedere werkdag open spreekuren waar Rotterdammers met schulden terecht kunnen voor een oriëntatiegesprek. Ook de Vraagwijzer is iedere dag geopend en zonodig wordt op korte termijn een afspraak met de medewerker van de Kredietbank in de Vraagwijzer gemaakt. De beslistermijn van 8 weken wordt niet altijd, maar wel ruim voldoende – in 86% van de gevallen – gehaald. Een dwangsom in het kader van de wettelijke dwangsomregeling is bij de Kredietbank sinds 1 juli 2012 niet aan de orde geweest.

4.5.2. Omvang en integrale karakter van de schuldhulp

Uitgangspunten

Op grond van de Wgs worden de omvang en de aard van de dienstverlening grotendeels door de gemeenten – in hun beleidsplan en beleidsregels – bepaald. De aangeboden hulp dient een integraal karakter te hebben (zie 2.5). In het Rotterdamse beleidsplan wordt veel aandacht aan het integrale karakter van de schuldhulp en - in het verlengde daarvan - aan de omvang van de schuldhulp besteed. De uitgangspunten zijn: 'eigen kracht eerst, één ingang, één integrale aanpak, één plan en bundeling van krachten'. In de eerste plaats pakken schuldenaren zelf hun schulden aan (de 0^e lijn). In de eerste lijn vindt een integrale aanpak plaats op het gebied van werk, activering, zorg en welzijn waarvan de schuldenproblematiek onderdeel uitmaakt. Het is volgens het beleidsplan de bedoeling dat steeds meer mensen worden geholpen in de eerste lijn en steeds minder mensen aanspraak maken op schulddienstverlening zoals schuldregelingen, budgetbeheer en

saneringskredieten. Om instroom in de zogenaamde tweede lijn ofwel schulddienstverlening te beperken zal volgens het beleidsplan een objectief diagnose- instrument worden ingezet die de motivatie en vaardigheden en daarmee de slagingskans op succesvolle schulddienstverlening meet.

Praktijk

In de praktijk is nog weinig van deze voornemens terug te vinden. In de Vraagwijzers is in de vorm van een pilot die loopt van juli 2013 tot maart 2014 een voorzichtig begin gemaakt met de integrale intake op meerdere leefgebieden. Deze intake vormt echter geen rem op de instroom in de schulddienstverlening. Er wordt noch bij de Vraagwijzer noch bij de Kredietbank op het Alexanderplein aan de hand van een objectief diagnose- instrument gescreend op motivatie en vaardigheden. In tegendeel, zoals in dit rapport meermalen geconcludeerd, een succesvolle sanering van schulden staat centraal. Dit is terug te zien in de cijfers: er stromen in 2013 meer in plaats van minder mensen door naar de schulddienstverlening ten opzichte van de jaren daarvoor. Ongetwijfeld is deze verhoogde instroom voor een deel te danken aan het gegeven dat de Kredietbank de werkprocessen nu goed op orde heeft. En ook het feit dat in samenwerking met ketenpartners de schulddienstverlening zelf op integrale wijze wordt aangepakt draagt daaraan bij. Ketenpartners geven budgetcursussen, bieden hulp bij het op orde brengen van het inkomen en leveren nazorg. Verder is apart beleid ontwikkeld voor specifieke doelgroepen zoals dak- en thuislozen en verslaafden.

Er is kortom aandacht voor een integrale aanpak van schulden en aan de vereisten van de Wgs wordt dan ook voldaan. Maar de ambities uit het beleidsplan worden vooralsnog niet waargemaakt. In het beleidsplan wordt 2013 het transitiejaar genoemd, maar de uitvoering loopt (ver) achter.

Met voorgaande constatering is geen waardeoordeel door de ombudsman gegeven. Hij pleit hiermee zeker niet voor het beperken van de schulddienstverlening zoals het beleidsplan voorstaat. Bij de beantwoording van de vraag hoeveel schuldhelp een gemeente moet bieden spelen maatschappelijke, financiële en ideële factoren een rol. Dit betekent dat niet de ombudsman, maar de politiek hierover het laatste woord heeft.

Wel wijst de ombudsman erop dat de gemeentelijke schuldhelpverlening het wettelijke dwingende voorportaal is van de Wsnp. De rechter die over toelating tot de Wsnp beslist stelt eisen aan de kwaliteit van de minnelijke regeling. Als niet eerst serieus is geprobeerd met de schuldeisers een minnelijke regeling te treffen zal de rechter de schuldenaar niet toelaten tot de Wsnp (zie ook 2.4).

Dit betekent dat als de gemeente in de toekomst de instroom in de schulddienstverlening (wel) zou gaan beperken, ook de Wsnp voor steeds minder Rotterdammers toegankelijk is. Een tweede consequentie is dat in de ene gemeente, waar niet wordt ingezet op beperking van de schulddienstverlening, de toegang tot de Wsnp beter is gewaarborgd dan in de andere gemeente. Het is de vraag of de wetgever deze consequenties voor ogen heeft gehad en of deze consequenties wenselijk zijn.

4.6. Prestatie-indicatoren

Uitgangspunten

In het beleidsplan zijn prestatie-indicatoren opgenomen die betrekking hebben op de verdeling tussen hulp in de eerste en tweede lijn (A), de afname van het product budgetbeheer (B) en het slagingspercentage van de tot stand gekomen schuldregelingen (C) (zie 2.5). De schulddienstverlening en het budgetbeheer moeten afnemen en het slagingspercentage van de minnelijke regeling moet (onder meer) door betere screening op motivatie en vaardigheden toenemen.

Praktijk

A. Eerste/tweede lijn

Het beleidsplan gaat ervan uit dat vanaf 2012 40 procent van de Rotterdammers in de schulden wordt geholpen in de eerste lijn (Vraagwijzer) en maximaal 60 procent wordt doorgeleid naar de tweede lijn. In 2013 zou dat 50/50 moeten zijn en in 2014 60/40. Het is op dit moment, anno februari 2014, echter niet duidelijk waar de schuldhulp door de Vraagwijzer precies uit bestaat en waar het heengaat. Cijfermatige informatie hierover ontbreekt. Dit betekent dat de percentages uit het beleidsplan op dit punt niet goed kunnen worden gebruikt om de effecten van het beleidsplan te meten. Wel valt op dat de instroom in de schulddienstverlening in 2013 is verhoogd in plaats van verlaagd. Het lijkt erop dat de goede kwaliteit die de Kredietbank in samenwerking met de ketenpartners biedt hieraan credit is.

B. Afname budgetbeheer

Uit de cijfers blijkt dat deze doelstelling wel wordt gehaald. Het budgetbeheer is met 15% gedaald. Budgetbeheer wordt nu alleen in samenhang met een (toekomstige) minnelijke regeling ingesteld, hetgeen de daling in het aantal Rotterdammers in budgetbeheer grotendeels zal verklaren.

C. Slagingspercentage

Het slagingspercentage van tot stand gekomen regelingen moet volgens het beleidsplan stijgen van 40 procent in 2012 tot 46 % in 2014. Het slagingspercentage in 2012/2013 bedroeg al ruim 50%. En hiervan heeft 73% na drie jaar een schone lei.

Opvallend is dat deze goede cijfers blijkbaar niet worden veroorzaakt door aanpak en selectie in de eerste lijn, maar waarschijnlijk wel door goed werk door medewerkers van de Kredietbank en een inzet van ketenpartners in het proces van schuldhulpverlening.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

5.1. Onderzoeksvragen in de twee onderzoeken

5.1.1. *Follow-up onderzoek*

Het eerste gedeelte van het voorliggende onderzoek blikt terug op het rapport uit juli 2011: *'KBR, een tussenbalans met als ondertitel: een onderzoek naar de maatregelen die de Kredietbank Rotterdam neemt om de dienstverlening te verbeteren'*. Nu ruim twee jaar later is onderzocht of de knelpunten zijn opgeheven en de aanbevelingen in de praktijk zijn doorgevoerd. De knelpunten hadden betrekking op veelvuldige wisseling van medewerkers, slechte telefonische bereikbaarheid, problemen bij het budgetbeheer, gebrekkige dossiervorming, lange duur van het traject van schuldhulpverlening en onvoldoende 'verwachtingenmanagement'.

5.1.2. *Rotterdamse praktijk sinds invoering van de Wgs*

In het tweede gedeelte van het onderzoek is naar aanleiding van de invoering van de Wgs op 1 juli 2012 en het op basis van deze wet opgestelde meerjaren beleidsplan *'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015'* onderzocht hoe de praktijk van de schuldhulpverlening er nu uitziet. Er is daarbij met name gekeken naar de volgende punten. Voldoet de gemeente aan de termijnen en het vereiste van integrale schuldhulp uit de Wgs? Ik vroeg mij naar aanleiding van het Rotterdamse beleidsplan af of de toegang tot de Wsnp voldoende was gegarandeerd. In het beleidsplan wordt immers sterk de nadruk gelegd op eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht van Rotterdammers en het afbouwen van de schulddienstverlening door de Kredietbank. Verder wordt in het beleidsplan in samenwerking met ketenpartners een integrale aanpak voorgestaan waarin in de frontlijnaanpak één plan van aanpak op een aantal leefgebieden wordt gemaakt waarvan de schuldenproblematiek er één is. Naar aanleiding hiervan was één van mijn aandachtspunten de effectiviteit van deze hulp en ervaringen van de ketenpartners ten aanzien van de samenwerking met de Kredietbank.

5.2. Conclusies

5.2.1. *Follow-up onderzoek*

Het vorige rapport kreeg als titel mee *'KBR, een tussenbalans'* en het huidige rapport heeft de titel *'De Kredietbank is in balans'*. Er is sinds 2010 en 2011 veel veranderd. De Kredietbank kampte destijds met een aantal knelpunten die voor een deel waren veroorzaakt door de grote instroom van klanten in de voorliggende jaren. De Kredietbank was hierop niet toegerust. Hiernaast was een aantal werkprocessen niet

op orde. Er werden incomplete en rommelige aanvragen ingenomen waardoor de schuldhelpverlening vertraging opliep en de dossiervorming gebrekkig was. De oplopende achterstand die hierdoor ontstond had zijn weerslag op vele fronten zoals de telefonische bereikbaarheid en de kwaliteit van het budgetbeheer.

Naar aanleiding van de problemen is een aantal werkprocessen aangepast. Hiervan is het aanpassen van de intake procedure belangrijk geweest. De Kredietbank houdt dagelijks oriëntatie – en inleversprekuren waarin de mogelijkheden voor schuldhelp worden besproken en gecontroleerd wordt of de aanvraag compleet is. Als een klant niet zelf in staat is een complete aanvraag in te dienen vindt verwijzing naar het maatschappelijk werk of sociaal raadslieden plaats.

Een aanvraag wordt pas ingenomen op het moment dat deze compleet is waardoor wordt voorkomen dat incomplete, rommelige of kansloze aanvragen worden ingenomen. De verantwoordelijkheid wordt op deze wijze bij de schuldenaar gelegd en dat betekent dat hij flink aan de slag moet. Hij dient bijvoorbeeld een up-to-date en compleet schuldenoverzicht plus bewijzen hiervan te overleggen. Maar voor wie hiertoe niet in staat is, is hulp beschikbaar en de afspraak kan vaak direct door de medewerker van de Kredietbank worden ingepland. Door de procedure zo in te richten is bereikt dat iedereen die voldoende gemotiveerd is een aanvraag kan indienen en het systeem niet wordt verstopt met gebrekkige aanvragen.

Hoofdstuk 3 bevat een compleet overzicht van de oude knelpunten, de aanbevelingen en de aanpassingen. De conclusie is dat de Kredietbank de werkprocessen nu goed op orde heeft en er geen achterstanden of knelpunten meer zijn. Integendeel, het aantal klachten over de Kredietbank is op een laagtepunt en bijna iedereen die ik heb gesproken is positief tot zeer positief over de aanpak en dienstverlening door de Kredietbank. Ook tijdens de 'meeloopstage' door leden van ons onderzoeksteam is gebleken dat de dienstverlening door medewerkers van de Kredietbank voortvarend, duidelijk en professioneel is.

5.2.2. Rotterdamse praktijk sinds invoering van de Wgs

Beleid en uitvoering lopen niet synchroon

Naar aanleiding van landelijke ontwikkelingen en na lezing van het Rotterdamse beleidsplan verwachtte ik een praktijk waarin schuldenproblematiek steeds meer in de 0^e lijn en 1^e lijn wordt opgelost en de doorstroom naar de 2e lijn door inzet van een objectief diagnose-instrument zou zijn beperkt. Onder de 0^e lijn verstaat de gemeente 'de eigen kracht en de eigen verantwoordelijkheid'. In de 1^e lijn ofwel frontlijnaanpak zou een integrale aanpak moeten plaats vinden op het gebied van werk, activering, zorg en welzijn waarvan de schuldenproblematiek er één is. In de eerste lijn zou aan de hand van een objectief diagnose- instrument gescreend worden

op motivatie en vaardigheden van de schuldenaar en alleen schuldenaren met voldoende motivatie en vaardigheden voor het verkrijgen en behouden van een schone lei stromen door naar de 2^e lijn. In de 2^e lijn vindt de schulddienstverlening, de hulpverlening die is gericht op de sanering van schulden, plaats.

Mijn verwachting was een praktijk waarin niet bij iedere schuldenaar zou worden aangekoerst op schulddienstverlening. Het tegendeel bleek waar te zijn. Indien sprake is van een problematische schuld komt iedere schuldenaar in principe in aanmerking voor een schone lei, tenzij er niet op te heffen technische of persoonlijke belemmeringen aanwezig zijn. Er wordt (vooralsnog) niet via een objectief diagnose-instrument gescreend op motivatie en vaardigheden. In tegenstelling tot één van de prestatie-indicatoren uit het beleidsplan, is de instroom in 2013 in de schulddienstverlening dan ook verhoogd in plaats van verlaagd. Het lijkt erop dat de goede kwaliteit die de Kredietbank in samenwerking met ketenpartners biedt hieraan credit is.

Ombudsman pleit niet voor afbouw schulddienstverlening

Met de constatering dat beleid en uitvoering niet synchroon lopen wordt zeker niet gepleit voor het beperken van de schulddienstverlening. Bij de beantwoording van de vraag hoeveel schuldhulp een gemeente moet bieden spelen maatschappelijke, financiële en ideële factoren een rol. Dit betekent dat niet de ombudsman maar de politiek hierover het laatste woord heeft.

Termijnen

De termijnen die de Wgs en de Awb stellen worden door de Kredietbank ruim voldoende gehaald. Klachten over onvoldoende voortvarendheid – een categorie klachten die de lijst meestal aanvoert - komen dan ook opvallend weinig voor.

Integrale schuldhulpverlening

In het Rotterdamse beleidsplan wordt veel aandacht aan het integrale karakter van de schuldhulp besteed. Het beleid en de uitvoering lopen zoals meermalen opgemerkt echter niet synchroon. In de Vraagwijzers is in de vorm van een pilot, die loopt van juli 2013 tot maart 2014, een voorzichtig begin gemaakt met een integrale intake op meerdere leefgebieden. Deze intake vormt echter geen rem op de instroom in de schulddienstverlening en er wordt niet aan de hand van een objectief diagnose-instrument gescreend op motivatie en vaardigheden. De intake bij de Vraagwijzer is ook (nog) niet gericht op het verlenen van schuldhulp in enigerlei vorm, maar dient veeleer als voorportaal voor schulddienstverlening.

In de schulddienstverlening zelf is de nodige aandacht voor een integrale aanpak. In samenwerking met ketenpartners worden budgettrainingen en nazorgtrajecten aangeboden en de werk- en inkomensituatie wordt onder de loep genomen. Voor specifieke groepen zoals dak- en thuislozen of verslaafden is apart beleid ontwikkeld. De Kredietbank levert het technische deel van de schuldhulpverlening en ketenpartners zoals het maatschappelijk werk, de Stichting MEE en de Sociaal Raadslieden Rotterdam leveren de sociale en juridische ondersteuning die nodig is om de schuldhulp tot een succes te maken. Conclusie is dat niet aan alle ambities van het beleidsplan wordt voldaan, maar wel voldoende aan het vereiste van integrale schuldhulpverlening uit de Wgs.

Aansluiting op de Wsnp

Als een minnelijk traject niet van de grond komt omdat schuldeisers niet meewerken staat de weg naar de Wsnp open. De rechter die beslist over toegang tot de Wsnp stelt eisen aan de kwaliteit van het minnelijk traject. Indien geen serieuze poging is gedaan om met de schuldeisers tot een minnelijke regeling te komen wordt de toegang tot de Wsnp door de rechter geweigerd (zie ook 2.4). Gezien het voornemen van de gemeente de toegang tot de schulddienstverlening, waaronder de minnelijke schuldregeling, af te bouwen was één van mijn aandachtspunten aanvankelijk de vraag of de toegang tot de Wsnp voldoende is gegarandeerd. Temeer omdat in 2012¹³ de (landelijke) instroom in de Wsnp ondanks de voortdurende crisis terugliep. Al snel bleek dat in Rotterdam de toegang tot de Wsnp niet wordt geblokkeerd door een (te) rigoureuze afbouw van de schulddienstverlening. De schuldhulpverlening is in Rotterdam vooralsnog gericht op de schone lei. En wanneer het niet lukt een minnelijke regeling te treffen krijgen de schuldenaren standaard een brief van de Kredietbank waarin wordt gewezen op mogelijkheid om een beroep op de Wsnp te doen.

Voorgaande betekent niet dat mijn aandachtspunt niet relevant is. Op het moment dat werk wordt gemaakt van het afbouwen van de schulddienstverlening, wordt deze actueel. Temeer omdat hierdoor landelijk grote verschillen kunnen ontstaan in de mogelijkheid de Wsnp in te stromen hetgeen mijns inziens een niet wenselijke implicatie is.

¹³ Negende monitor Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)

5.3. Tot slot: aanbevelingen met het oog op de toekomst

Mijn eindconclusie is dat de schuldhulpverlening in Rotterdam op dit moment een dikke voldoende scoort. Dit verdient temeer lof nu de dienstverlening door de Kredietbank 3 jaar geleden een dikke onvoldoende scoorde. Ik verbind dan ook geen aanbevelingen in de traditionele zin aan het rapport. Wel formuleer ik een aantal aanbevelingen met het oog op een goede schuldhulpverlening in de toekomst.

Afhaken

Het grootste deel van de schuldenaren die een oriëntatie- en één of meerdere inlevergesprekken voert haakt af (zie 4.3.3). Van alle mensen die zich bij de Kredietbank melden komt 88% (wellicht) in aanmerking voor schulddienstverlening en krijgt daarom een informatiemap mee. In slechts 35% van de gevallen waarin een map is meegegeven komt het tot een aanvraag. Er is geen informatie voorhanden over de achtergrond hiervan. De Kredietbank onderzoekt niet wat de achterliggende oorzaken van het afhaken zijn. Blijkbaar betreft het hier geen uniek Rotterdams maar een landelijk probleem, want de Hoge School Utrecht gaat hier onderzoek¹⁴ naar doen. Met het oog op (nog) betere dienstverlening is het aan te bevelen dat ook Rotterdam onderzoekt waarom zoveel schuldenaren in het begin van het proces afhaken.

Aanbeveling 1:

Gezien het hoge percentage schuldenaren dat afhaakt is het, met het oog op het ontwikkelen van toekomstig beleid, aan te bevelen te onderzoeken waarom Rotterdammers na een eerste kennismaking met de Kredietbank afhaken en geen aanvraag voor schuldhulp indienen.

Het college van burgemeester en wethouders stelt in zijn reactie dat niet bij alle Rotterdammers met schulden waarbij een schulddienstverleningstraject (nog) niet mogelijk is, er sprake is van afhaken. Soms is het geven van informatie en advies voldoende of is er een tijdelijke contra-indicatie of onvoldoende motivatie en kan op een later moment wel een traject worden gestart. Het college wil de komende periode onderzoeken wat de reden is waarom er geen schulddienstverleningstraject bij de Kredietbank wordt gestart.

Reactie ombudsman:

De ombudsman heeft met instemming kennis genomen van het voornemen van het college van burgemeester en wethouders dat de komende periode onderzocht zal

¹⁴ Onderzoek naar redenen waarom mensen niet binnen zes maanden instromen in schuldhulpverlening

worden wat de reden is waarom er geen schulddienstverleningstraject bij de Kredietbank wordt gestart en is benieuwd naar de uitkomsten van het onderzoek.

Gat in de dienstverlening

Er is een groep schuldenaren die buiten alle regelingen valt, bijvoorbeeld mensen met (grote) fraudeschulden. De weg naar een minnelijke regeling en de Wsnp is in het algemeen geblokkeerd. Nu het budgetbeheer wordt afgebouwd komt deze groep niet in aanmerking voor gemeentelijke hulp. Bij schuldenaren die niet zelf in staat zijn hun vaste lasten te betalen komen dan de minimale bestaansvoorwaarden zoals een dak boven je hoofd, in het geding. In bepaalde gevallen biedt beschermingsbewind uitkomst, maar de lasten voor de gemeente kunnen hierdoor hoog oplopen. Als het om schuldenaren met een bijstandsuitkering gaat is het dan voor de gemeente goedkoper de vaste lasten op de uitkering in te houden. Dit was tot enige jaren geleden de praktijk. Werk en Inkomen heeft deze 'service' echter grotendeels afgebouwd hetgeen – volgens vele geïnterviewden - de schuldenproblematiek heeft doen toenemen.

Het voeren van (enige vorm van) budgetbeheer of het inhouden van vaste lasten op het inkomen of uitkering heeft verschillende voordelen. Het voorkomt het ontstaan van schulden en kan ervoor zorgen dat de situatie van mensen die in de schulden zitten en geen uitzicht op een schone lei hebben wordt gestabiliseerd. Tot slot kunnen hierdoor de kosten voor bewindvoering ten laste van de gemeente worden verminderd.

Aanbeveling 2:

Onderzoek of het "gat in de dienstverlening" met betrekking tot schuldenaren die niet in aanmerking komen voor een schone lei, op een ten opzichte van beschermingsbewind eenvoudigere en goedkopere wijze kan worden gedicht en overweeg daarbij de mogelijkheid van het opnieuw invoeren van derdenbetalingen.

Volgens het college van burgemeester en wethouders is er geen sprake van een gat in de dienstverlening. Ook schuldenaren die niet in aanmerking komen voor een schone lei krijgen volgens het college een vorm van dienstverlening aangeboden. Het instrument derdenbetaling is en wordt niet afgeschaft. Wel wordt bekeken hoe dit instrument samenhangt ten opzichte van de andere instrumenten en voor welke doelgroep het instrument van derdenbetaling het beste passend is en moet worden ingezet.

Reactie ombudsman:

De ombudsman heeft tijdens het onderzoek naar de huidige praktijk van schulddienstverlening een ander beeld gekregen van de inzet van het instrument derdenbetaling dan het college in zijn reactie stelt. De ombudsman realiseert zich dat de cliënten van de Kredietbank op verschillende wijze geholpen kunnen worden en dat er variatie is in de geboden hulp zoals derdenbetalingen, budgetbeheer of beschermingsbewind. De ombudsman blijft van oordeel dat in het bijzonder het instrument van derdenbetalingen een bijdrage kan leveren aan de ondersteuning van schuldenaren die niet in aanmerking komen voor een schone lei. Meer schuldenaren dan thans het geval is kunnen daarbij gebaat zijn.

Werkdruk

De dienstverlening door medewerkers van de Kredietbank is professioneel en voortvarend. Tijdens de 'meeloopstage' is wel geconstateerd dat de werkdruk voor de schuldbemiddelaar groot is en het werk intensief. De medewerker ontvangt tijdens een spreekuur gemiddeld 8 klanten, voor iedere klant is ongeveer 30 minuten beschikbaar. Bovendien verloopt het hele proces goed omdat ketenpartners veel ondersteunend werk verrichten. Subsidies voor het maatschappelijk werk staan echter onder druk en door de aanbesteding van het maatschappelijk werk zijn er wisselingen van wacht. Tot slot zou een 'uitrol' van de Vraagwijzer over de hele stad extra capaciteit van de Kredietbank vragen. Het gaat hier met andere woorden om een delicaat evenwicht. Er moet voor worden gewaakt dat dit evenwicht niet wordt verstoord en de schuldhulpverlening straks terug bij af is. Het op orde houden van de schuldhulpverlening vraagt continue aandacht en investering.

Aanbeveling 3:

Stel om de schulddienstverlening in de toekomst op het huidige adequate niveau te handhaven zowel aan de Kredietbank als aan betrokken ketenpartners voldoende middelen en professionele werkkraft beschikbaar.

Volgens het college van burgemeester en wethouders blijkt uit het meerjaren beleidsplan schulddienstverlening dat het beschikbare budget voor de Kredietbank tot en met 2016 gelijk blijft. Vanuit het activerend armoedebeleid zijn er voor de transitie extra middelen voor schulddienstverlening beschikbaar gesteld. Aandachtspunt is volgens het college het organiseren van voldoende begeleiding voor het bewerkstelligen van gedragsverandering waardoor schulden zijn ontstaan.

Reactie ombudsman:

Het stemt de ombudsman positief dat het beschikbare budget voor schulddienstverlening tot en met 2016 veilig is gesteld en dat er voor de transitie

extra middelen voor schulddienstverlening beschikbaar zijn gesteld. Wel vraagt de ombudsman er aandacht voor om ook na 2016 voldoende budget beschikbaar te stellen voor dienstverlening op gebied van de schuldenproblematiek.

Vraagwijzers

De evaluatie van de pilots Vraagwijzer is aanstaande. Het is de vraag of, en zo ja hoe het project over de hele stad wordt 'uitgerold'. Vooruitlopend op deze ontwikkelingen merk ik het volgende op. De mensen die ik heb gesproken over de Vraagwijzer zijn enthousiast vanwege de laagdrempeligheid en de korte lijnen tussen de verschillende hulpverleners. Enkelen dachten ook dat de Vraagwijzer ten aanzien van de schuldhulp een preventieve rol zou kunnen spelen omdat problemen in de schulden- en inkomenssfeer eerder gesignaleerd en opgelost zouden kunnen worden. Het succes van de Vraagwijzer staat of valt mijns inziens in ieder geval met de kwaliteit van de medewerkers. Rotterdammers kunnen met diverse en complexe problemen bij de Vraagwijzer aankloppen en dit vraagt om professionele medewerkers met ervaring in de juridische en sociale hulpverlening. Op dit moment is er geen uniformiteit in inrichting van de Vraagwijzers en is de kwaliteit niet in iedere wijk op hetzelfde niveau gegarandeerd. Voor dit aspect vraag ik aandacht bij de komende evaluatie.

Aanbeveling 4:

Een goede dienstverlening vanuit de Vraagwijzers vraagt om een uniform professioneel kwaliteitsniveau van de medewerkers. Houdt met dit aspect rekening bij de komende evaluatie van de Vraagwijzers.

Het college van burgemeester en wethouders geeft in zijn reactie aan dat door de pilot verbrede Vraagwijzer duidelijk zal worden welke taken binnen de Vraagwijzers thuishoren, welke kwaliteitseisen aan medewerkers gesteld moeten worden en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de Vraagwijzer goed te laten functioneren. Dit vormt volgens het college een belangrijke basis voor de verdere uitwerking en uitrol in gezamenlijkheid met de Wijkteams.

Reactie ombudsman:

De ombudsman kan zich vinden in het standpunt van het college dat de evaluatie van de verbrede Vraagwijzer de basis zal vormen voor de verdere uitwerking en uitrol van de verbrede Vraagwijzer. De ombudsman wacht met belangstelling de uitkomsten van de evaluatie van de pilot af.

Bijlage 1: lijst van geraadpleegde personen

Geraadpleegd	Functie	Datum
De heer J.W. van Brakel	Teammanager Staf en Kwaliteit Sociaal Raadslieden Rotterdam	20 januari 2014
Mevrouw J.M.A. Bravenboer	Stafmedewerker Kwaliteit Kredietbank Rotterdam	28 januari 2014
Mevrouw J. Dijkstra	Adviseur en toetser Fonds Bijzondere Noden Rotterdam	20 januari 2014
De heer M. Edink	Projectleider Stichting MEE	19 december 2013
Mevrouw C.S. den Heijer	Sociaal Raadsvrouw Sociaal Raadslieden Rotterdam	20 januari 2014
Mevrouw D. Hopmans	Advocaat Advocatenkollektief Oud-Charlois	21 januari 2014
Mevrouw J. de Kock	Voorzitter NVVK	4 december 2013
De heer M.J.C. van Leeuwen	Directeur/gerechtsdeurwaarder Flanderijn en Van Eck, gerechtsdeurwaarders en incasso	24 januari 2014
De heer G. Neeleman	Hoofd Kredietbank Rotterdam	20 januari 2014
Mevrouw C. den Otter	Consulent Stichting MEE	19 december 2013
De heer M. Sas	Teamleider Centrum voor Dienstverlening	13 januari 2014
De heer D. Spannenberg	Hoofd Bedrijfsvoering Kredietbank Rotterdam	28 januari 2014
De heer F.J. van Veelen	Algemeen stafmedewerker Kredietbank Rotterdam	28 januari 2014
Mevrouw K. Velthuijs	Directeur Fonds Bijzondere Noden Rotterdam	20 januari 2014
De heer B. de Weijer	Medewerker Stichting DOCK	14 januari 2014
De heer B.A. van der Wijngaard	Medewerker Klachten MO Gemeente Rotterdam	21 november 2013
Mevrouw J. van Wingaarden	Sociaal Raadsvrouw Sociaal Raadslieden Rotterdam	20 januari 2014
Meeloopstage	Kredietbank Rotterdam	9 tot en met 12 december 2013



Gemeente Rotterdam
College van Burgemeester en Wethouders

Marco Florijn
Wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur

Gemeentelijke Ombudsman
t.a.v. mevr. A.M. Zwaneveld
Meent 106
3011 JR Rotterdam

Bezoekadres: Stadhuis Coolingsingel 40
3011 AD Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl
E-mail: dimbsd@rotterdam.nl
Fax: 010 – 267 35 60
Inlichtingen: M. Noordermeer
Telefoon: 010-498 50 79

Dienst: MO

Datum: 10 maart 2014
Kenmerk: 2014-023 / 1365461

Betreft: Reactie rapport
De Kredietbank is in balans

Geachte mevrouw Zwaneveld,

Hartelijk dank voor het toezenden van het conceptrapport 'De Kredietbank is in balans' en de geboden gelegenheid hierop te reageren.

Ik ben verheugd dat uit uw onderzoek blijkt dat de maatregelen die Kredietbank Rotterdam (KBR) de afgelopen periode heeft genomen om verbeteringen in de werkprocessen aan te brengen zijn vruchten heeft afgeworpen en dat de positieve effecten hiervan ook worden ervaren bij de Rotterdammers met schulden en onze ketenpartners. Uit uw onderzoek blijkt ook dat wij voldoen aan de in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) gestelde eisen.

In een periode van ruim twee jaar tijd is het gelukt om de structurele problemen op te lossen en daarbij heeft KBR uw aanbevelingen uit uw eerste rapport 'KBR, een tussenbalans' ter harte genomen.

Deze lijn wil ik graag voortzetten. Zodoende is eind 2012 voor de komende jaren het meerjaren beleidspan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015' door de gemeenteraad vastgesteld, waarbij het accent voor de komende jaren niet alleen ligt op het aanpakken van de schulden maar ook op het voorkomen. Hierbij wordt aangesloten bij de visie en ontwikkeling van 'de toegang tot zorg en welzijn' (integrale aanpak en de werkwijze één loket). Dit laatste is een ingewikkelde transitie. Daarom wordt eerst ervaring opgedaan in bepaalde gebieden, voordat er een stedelijke uitrol plaatsvindt. Ik onderschrijf dan ook uw conclusie dat nog niet alle in het beleidsplan gestelde doelstellingen op dit moment overal merkbaar zijn.

Eind eerste kwartaal 2014 worden de pilots schulddienstverlening, inclusief de pilot verbrede VraagWijzer waar schulddienstverlening een onderdeel is, geëvalueerd. Op basis van deze resultaten wordt in 2014 verder uitvoering gegeven aan de implementatie van het beleidsplan en de daarin verwoorde ambities.

De Rotterdammers die zich nu melden met schulden, melden zich over het algemeen te laat waardoor er al sprake is van problematische schulden en doorverwijzing naar de tweede lijn noodzakelijk is. In het beleidsplan wordt daarom ook veel aandacht gegeven aan preventie en vergroten van de eigen kracht. Inmiddels is er een preventieplan verschenen waarin beschreven wordt op welke manier Rotterdam vorm geeft aan deze belangrijke taak. De preventie-instrumenten zijn laagdrempelig en zowel gericht op het voorkomen van schulden, het stabiliseren van schulden als op het voorkomen van recidive. Ook wordt schuldpreventie gekoppeld aan levensgebeurtenissen (bijvoorbeeld echtscheiding en verlies van betaalde baan) en aan doelgroepen (bijvoorbeeld jongeren, eigen woningbezit).



Het recent ontwikkelde schuldpreventiespel voor MBO-jongeren en het geven van gastlessen over omgaan met geld op scholen zijn hier voorbeelden van.

Door meer in te zetten op preventie, versterken van de eigen kracht, vergroten inkomen (bijv. door inzetten van voorzieningencheck) en het tijdig ondersteuning zoeken wanneer er schulden ontstaan wordt de financiële zelfredzaamheid van een groot deel van de Rotterdammers vergroot en kan een beroep op de tweede lijn worden voorkomen. De schulden zijn immers nog niet dusdanig opgelopen dat schuldbemiddeling door KBR de enige oplossing is. Het zal enige jaren duren voordat deze effecten merkbaar zijn.

In uw rapport schrijft u dat beleid en uitvoering niet synchroon lopen en dat in de praktijk nog steeds iedere schuldenaar (die conform de beleidsregels in aanmerking komt voor een schuldbemiddelingstraject) in aanmerking kan komen voor een schone lei. Ik onderschrijf deze conclusie niet. Het beleid is juist dat ten alle tijden er naar gestreefd moet worden een schone lei te bereiken. De uitvoering handelt naar dit beleid. Het klopt weliswaar dat er nog niet wordt gescreend via een objectief diagnose-instrument maar er wordt wel gescreend op motivatie en vaardigheden. Als er voldoende waarborgen zijn dat een schone lei ondanks het ontbreken van vaardigheden mogelijk is, wordt dit traject toch ingezet. Wanneer een schuldenaar niet in staat is zijn eigen financiën te beheren, bijvoorbeeld als gevolg van een verslaving, en dit wordt ondergebracht bij een beschermingsbewindvoerder kan een traject richting een schone lei worden opgestart. De belemmering voor een schone lei is immers verdwenen.

In het rapport doet u een aantal aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Gezien het hoge percentage schuldenaren dat afhaakt is het, met het oog op het ontwikkelen van toekomstig beleid, aan te bevelen te onderzoeken waarom Rotterdammers na een eerste kennismaking met de Kredietbank afhaken en geen aanvraag voor schuldhulp indienen.

Niet bij alle Rotterdammers met schulden waarbij een schulddienstverleningstraject (nog) niet mogelijk is, is er sprake van afhaken. Soms is het geven van informatie en advies voldoende of is er sprake van een tijdelijke contra-indicatie of onvoldoende motivatie en kan op een later moment wel een traject worden gestart.

De komende periode zal worden onderzocht wat de reden is waarom er geen schulddienstverleningstraject bij KBR wordt gestart.

Aanbeveling 2:

Onderzoek of het "gat in de dienstverlening" met betrekking tot schuldenaren die niet in aanmerking komen voor een schone lei, op een ten opzichte van beschermingsbewind eenvoudigere en goedkopere wijze kan worden gedicht en overweeg daarbij de mogelijkheid van het opnieuw invoeren van derdenbetalingen.

Er is geen sprake van een gat in de dienstverlening. Ook schuldenaren die niet in aanmerking komen voor een schone lei krijgen een vorm van dienstverlening aangeboden.

Afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid kan voor deze groep ondersteuning door een vrijwilliger, derdenbetalingen, budgetbeheer of beschermingsbewind worden ingezet.

Het instrument derdenbetalingen is en wordt niet afgeschaft. Wel wordt bekeken hoe dit instrument samenhangt ten opzichte van de andere hierboven genoemde instrumenten en voor welke doelgroep dit instrument het best passend is en moet worden ingezet.

Bij dit instrument zal ook regelmatig worden getoetst of er nog een noodzaak is om van de voorziening gebruik te maken om te voorkomen dat er een langdurige afhankelijkheid ontstaat van dit instrument waardoor de eigen kracht niet wordt gestimuleerd.

Aanbeveling 3

Stel om de schulddienstverlening in de toekomst op het huidige adequate niveau te handhaven zowel aan de Kredietbank als aan betrokken ketenpartners voldoende middelen en professionele werkkraft beschikbaar.



Uit het meerjaren beleidsplan schulddienstverlening blijkt dat tot en met 2016 het beschikbare budget voor KBR gelijk blijft. Vanuit het activerend armoedebeleid zijn er voor de transitie extra middelen voor schulddienstverlening beschikbaar gesteld. Aandachtspunt is het organiseren van voldoende begeleiding voor het bewerkstelligen van gedragsverandering waardoor schulden zijn ontstaan.

Aanbeveling 4:

Een goede dienstverlening vanuit de Vraagwijzers vraagt om een uniform professioneel kwaliteitsniveau van de medewerkers. Houdt met dit aspect rekening bij de komende evaluatie van de Vraagwijzers.

Door de pilot verbrede VraagWijzer in Noord, Hoogvliet, Charlois en IJsselmonde wordt duidelijk welke taken binnen de VraagWijzer thuishoren, welke kwaliteitseisen aan medewerkers gesteld moeten worden en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de VraagWijzer goed te laten functioneren. Dit vormt een belangrijke basis voor de verdere uitwerking en uitrol in gezamenlijkheid met de Wijkteams.

Afsluitend wil ik u nogmaals bedanken voor het door u uitgevoerde onderzoek, de resultaten waaruit blijkt dat Rotterdam goed op weg is met het voorkomen en aanpakken van schulden bij Rotterdammers en uw suggesties om de schulddienstverlening in Rotterdam nog verder te verbeteren.

Met vriendelijke groet,

Marco Florijn
Wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur

Bijlage 3: behoorlijkheidsnormen

Behoorlijkheidsnormen

De ombudsman beoordeelt of de gemeentelijke overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij deze beoordeling maakt hij gebruik van behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsnormen voor de overheid bestaan uit 22 regels, die elk van een korte toelichting zijn voorzien. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in vier kernwaarden:

- **Open en duidelijk**
- **Respectvol**
- **Betrokken en oplossingsgericht**
- **Eerlijk en betrouwbaar**

Open en duidelijk

01 Transparant

De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.

02 Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

03 Luisteren naar de burger

De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

De overheid heeft een open oor voor de burger. De overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.

04 Goede motivering

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke

feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.

Respectvol

05 Respecteren van grondrechten

De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers. Sommige grondrechten bieden waarborgen tegen het optreden van de overheid, zoals:

- het recht op onaantastbaarheid van het lichaam
- het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- het huisrecht
- het recht op persoonlijke vrijheid
- het discriminatieverbod.

Andere grondrechten waarborgen juist het actief optreden van de overheid, zoals:

- het recht op onderwijs
- het recht op gezondheid.

Grondrechten zijn neergelegd in de Grondwet en in verdragen zoals het EVRM. Van de overheid mag worden verwacht dat zij deze grondrechten respecteert. Als in de Grondwet of het verdrag is bepaald dat bij wet uitzonderingen op een grondrecht mogelijk zijn, moet de overheid zich zorgvuldig aan daarvoor geldende criteria en voorschriften houden. Te denken valt aan bepalingen in de Politiewet, het Wetboek van Strafvordering, de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet op het binnentreden.

06 Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.

De overheid spant zich in om de burger actief te betrekken bij haar handelen en bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vormgegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger.

07 Fatsoenlijke bejegening

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.

Medewerkers van overheidsinstanties zijn attent in de contacten met burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en houden daarbij rekening met de persoon van de burger.

08 Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

09 Evenredigheid

De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

De overheid maakt steeds een afweging of een minder zwaar middel kan worden ingezet voor het doel dat zij wil bereiken. De overheid moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.

10 Bijzondere zorg

De overheid verleent aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die afhankelijke positie, op die overheidsinstanties zijn aangewezen.

De overheid heeft de plicht om goed te zorgen voor personen aan wie zij de fysieke vrijheid of zelfstandigheid heeft ontnomen. Zij is verantwoordelijk voor een goede medische en andere zorgverlening aan deze personen. Het gaat bijvoorbeeld om gedetineerden en jongeren die in gesloten jeugdzorg zijn geplaatst.

Betrokken en oplossingsgericht

11 Maatwerk

De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

12 Samenwerking

De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.

Een overheidsinstantie verschuilt zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem.

13 Coulante opstelling

De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.

De overheid is bereid om fouten toe te geven en zo nodig excuses aan te bieden. De overheid benadert schadeclaims van burgers vanuit een coulante opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen. Dit geldt ook in gevallen waarin een burger onevenredig is benadeeld door een maatregel die in het algemeen belang is genomen.

14 Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.

De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke – korte – termijn.

15 De-escalatie

De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.

Burgers zijn mensen en vertonen menselijk gedrag. De reactie van de overheid op het gedrag van de burger kan een belangrijke rol spelen bij het al dan niet escaleren van een situatie. Van de overheid mag een professionele opstelling worden verwacht, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en te de-escaleren als het toch tot een escalatie komt. Als de burger onredelijk of onwillig is, dan volstaat de overheid met een gepaste escalatie.

Eerlijk en betrouwbaar

16 Integriteit

De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.

Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert. Van de overheid en haar medewerkers mag verwacht worden dat zij hun positie, hun bevoegdheden, hun tijd en middelen niet misbruiken.

17 Betrouwbaarheid

De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.

De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren. De overheid moet rechterlijke uitspraken voortvarend en nauwgezet opvolgen.

18 Onpartijdigheid

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen.

De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.

19 Redelijkheid

De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

De overheid verzamelt bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

20 Goede voorbereiding

De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.

Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger.

21 Goede organisatie

De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

De overheid richt haar (digitale) administratieve organisatie zo in, dat de continuïteit van het goede functioneren van al haar systemen is gewaarborgd. Dit geldt ook voor de systemen onderling. Zo bewaart de overheid aangeleverde documenten zorgvuldig en verwerkt geleverde informatie doelgericht. Door de overheid verstrekte informatie is waarheidsgetrouw en duidelijk. Dat impliceert ook goede dossiervorming en het soms actief verwerven van informatie. De overheid corrigeert onjuiste informatie en verwijdert overbodige informatie uit al haar systemen.

22 Professionaliteit

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

Medewerkers van de overheid handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig.