



Haarlem

20 april 2015

Rekenkamercommissie
Haarlem
Postbus 511
2003 PB
Haarlem

jcaff@haarlem.nl

2015/85438

Gemeente Haarlem

Wachlijsten, Wachtijden en Doorlooptijden

Schulddienstverlening

Haarlem



SCHULDDIENSTVERLENING HAARLEM



**U WORDT ZO SPOEDIG MOGELIJK
GEHOLPEN.....**

2015/85438

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie
rekenkamercommissie@haarlem.nl

April 2015

Inhoudsopgave

<i>1. Zo spoedig mogelijk</i>	<i>2</i>
<i>2. Inleiding</i>	<i>5</i>
<i>3. Gemeentelijke Schuldhulpverlening</i>	<i>7</i>
<i>4. Een effectieve aanpak van de schulddienstverlening</i>	<i>11</i>
<i>5. De uitvoering van de schulddienstverlening</i>	<i>14</i>
<i>6. Analyse van de schulddienstverlening in Haarlem</i>	<i>19</i>
<i>7. Conclusies</i>	<i>22</i>
<i>Bijlage 1: Motie 'Wachttijsten in schuldhulpverlening voorkomen'</i>	<i>25</i>
<i>Bijlage 2: Onderzoeksaanpak</i>	<i>26</i>
<i>Bijlage 3: Wachttijden volgens de leidraad NVVK</i>	<i>28</i>
<i>Bijlage 4: Benchmark van efficiënte en effectieve schulddienstverlening</i>	<i>29</i>
<i>Bijlage 5: Korte beschrijving van de schulddienstverlening Haarlem</i>	<i>32</i>
<i>Bijlage 6: Managementinformatie SDV</i>	<i>35</i>
<i>Bijlage 7: Model Schuldhulpverlening NVVK (toepassing Den Haag)</i>	<i>37</i>

1. Zo spoedig mogelijk

In 2012 is de wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking getreden. Deze wet is bedoeld om een basisniveau te leggen waar elke gemeente zich aan moet houden. Enkele aspecten die vanuit een toereikende schulddienstverlening van belang zijn is dat de gemeente een brede toegankelijkheid biedt en een integrale schuldhulpverlening. Hierbij is het uitgangspunt dat de gemeente in het oog houdt dat schuldhulp gaat over een kwetsbare groep burgers, zodat ook de invulling van de schuldhulp idealiter uitgaat van het belang van de hulpvrager en de toekomstmogelijkheden van die hulpvrager.

Aangezien schulden een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van leven en op het welzijn van een schuldenaar is het belangrijk dat bij problematische schulden zo spoedig mogelijk adequaat wordt opgetreden: wachttijden en doorlooptijden moeten zo kort mogelijk worden gehouden.

De SDV Haarlem voert de schulddienstverlening uit voor de burgers van de gemeenten Haarlem, Bloemendaal, Heemstede, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Zandvoort. Afgaande op 'De staat van Haarlem 2014' hadden in 2011 bijna 15% van de huishoudens in Haarlem een inkomen tot het sociaal minimum van 120% van het minimuminkomen. Tussen 2011 en 2014 is de economische situatie niet verbeterd, vooral 2012 was, economisch gezien, een zwaar jaar.

In 2014 meldden zich meer dan 1000 huishoudens met problematische schulden bij de SDV, waarvan ongeveer 10% betrekking had op huishoudens met meervoudige problemen (bijzondere doelgroepen). In toenemende mate maken ook werkende hulpvragers met een koopwoning onderdeel uit van de huishoudens met problematische schulden.

Op verzoek van de gemeenteraad van Haarlem heeft de rekenkamercommissie in kaart gebracht welke condities en factoren de meeste invloed hebben op het ontstaan en de lengte van wachttijden en doorlooptijden en hoe Haarlem presteert ten aanzien van deze factoren.

De RKC heeft eerst op basis van literatuuronderzoek een set samengesteld van belangrijke condities voor de efficiency van de schulddienstverlening. Deze set factoren is gebruikt als meetlat voor de inrichting van de schulddienstverlening Haarlem.

Conclusie

De basisfactoren 1) Aantal en complexiteit hulpvragen; 2) Capaciteit van de afdeling en 3) Deskundigheid van de afdeling, zijn zorgvuldig vormgegeven in de SDV Haarlem. In de afdeling is er capaciteit en deskundigheid om, gegeven de uitgangspunten, de schulddienstverlening voortvarend uit te voeren. Na de digitale aanmelding en een doorlooptijd van gemiddeld zes weken bij Humanitas en Kontext, krijgen cliënten binnen maximaal vier weken een intakegesprek bij de SDV. In dit intakegesprek wordt de hulpvraag vastgesteld: financiële stabilisatie, minnelijke schuldregeling of schuldsanering. De Wgs stelt voor deze wachttijd een norm van vier weken, in Haarlem is de periode gemiddeld 10 weken.

Na de intake volgt een stabilisatiefase waarin voor 50% van de hulpvragers binnen 3 maanden de financiële situatie is gestabiliseerd; met andere woorden de inkomsten zijn geoptimaliseerd en de uitgaven en schulden zijn in beeld. Na deze fase wordt toegewerkt naar een minnelijke schuldregeling dan wel de schuldsanering. Voor 60% van de aanvragers wordt binnen 120 dagen een schuldregeling bereikt. De Wgs geeft hiervoor geen termijnen, de branchevereniging NVVK hanteert

Schulddienstverlening Haarlem.

voor het stabilisatietraject een normdoorlooptijd van 3 maanden, voor het uitwerken van een minnelijke regeling een normdoorlooptijd van 120 dagen.

Het uitgangspunt van de schulddienstverlening in Haarlem is participatie en financiële zelfredzaamheid. De afdeling SDV is ingericht op een schulddienstverlening die steunt op de zelfredzaamheid van de aanvrager en een optimale kans op succes. Deze nadruk op zelfredzaamheid: de uitsluitend gedigitaliseerde aanmelding, de eis dat een volledig dossier nodig is voor een intakegesprek, de strikte toelatingscriteria en het beroep op de motivatie en inzet van de kunnen onbedoelde neveneffecten hebben. Niet alle hulpvragers beschikken over de mate van zelfredzaamheid en motivatie die de ingangsvereiste is voor de schulddienstverlening. De SDV Haarlem heeft een uitvalpercentage van ongeveer 30%.

De taakopvatting van de medewerkers ontwikkelt zich in overeenstemming met de veranderde uitgangspunten: de consultants van de SDV zijn minder hulpverlener en meer de dienstverlener die de hulpvrager helpt om zoveel mogelijk zijn probleem zelf aan te pakken. Tegelijk geven de medewerkers van de SDV blijk van zorgverantwoordelijkheid voor de cliënt. Het streven om aan aanvragers hulp of minimaal een perspectief te bieden wordt afgewogen tegen de realiteit dat de (financiële) mogelijkheden van de afdeling beperkt zijn. Daarbij is verwachtingenmanagement richting de aanvrager een vereiste: problematische schulden die over een langere periode zijn ontstaan, kunnen ook alleen over een langere periode worden opgelost.

De administratieve discipline waarmee de SDV werkt is echter vaak niet de inbreng die vanuit de hulpvrager gerealiseerd kan worden. Hulpvragers die moeite hebben met dossiervorming en het opvolgen van afgesproken acties zoals aanvragen van toeslagen en verkopen van bezittingen, lopen een groot risico om halverwege het traject uit te vallen. Hierdoor verbetert voor de korte termijn hun situatie niet en ontstaat er een drempel voor de toekomst omdat zij bij een nieuwe aanvraag geconfronteerd worden met een wachttijd vanwege recidive.

Aanbevelingen

De RKC formuleert ten aanzien van het beperken van wachttijden en doorlooptijden de onderstaande **aandachtspunten** voor de raad:

De toegang tot de schuldhulp

1. De RKC adviseert de raad om opnieuw te valideren wat het politieke draagvlak is en de acceptabele lange-termijn effecten voor de huidige toegangscriteria. De raad kan het college vragen dit mee te nemen in de evaluatie schuldhulpverlening die is gepland voor 2015.

Onder invloed van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening heeft Haarlem (net als veel andere gemeenten) ervoor gekozen om (strengere) afwijzingscriteria te stellen. Een van de gevolgen is dat er schuldsituaties zijn die voorheen oplosbaar waren maar onder het nieuwe beleid (vooral nog) onoplosbaar zijn geworden. Daardoor ontstaan er wachttijden voor Haarlemmers die financieel instabiel zijn.

Een aandachtspunt hierin is of het gewenst is om aanvullende op de bij wet bepaalde uitsluitingsgronden (fraude en recidive) ook voor andere uitsluitingsgronden (eigen woning bezit, betwiste schulden, niet beschikken over inkomen) te hanteren, waardoor de wettelijk voorgeschreven brede toegankelijkheid tot de hulpverlening onvoldoende uit de verf komt.

2. De RKC vraagt de raad om aandacht om zoveel mogelijk onbedoelde neveneffecten te beperken.

Net als veel gemeenten screent Haarlem op zelfredzaamheid en de motivatie waarmee mensen zich melden. De RKC doet geen uitspraak over de inhoudelijke en politieke keuzes die hieraan ten grondslag liggen. Het is echter onduidelijk wat er nu gebeurt met mensen die niet door de intake komen. Om uitval en in een latere fase afwijzing vanwege recidive te voorkomen, zou het echter beter zijn om voldoende motivatie niet als zwaarwegende ingangseis te gebruiken. Het creëren en behouden van voldoende motivatie zou een aspect van het proces moeten zijn.

3. De RKC vraagt aandacht voor een meer laagdrempelige schulddienstverlening en adviseert de raad in overleg met het college een voorportaal in te richten zodat hulpvragers bedenkijd hebben voordat zij definitief instromen in de schuldhulpverlening. Dit helpt om uitval en recidive te voorkomen.

Adequate voorlichting aan de voorkant is bij sommige gemeenten een instrument om uitval en wachttijd vanwege recidive te voorkomen. Dit wordt in Haarlem niet ingezet omdat de SDV Haarlem geen loketfunctie heeft.

De schulddienstverlening

4. De RKC adviseert het college nadere afspraken te maken over rollen, vaardigheden en deskundigheid van de vrijwilligers van Humanitas.

Klanten die toegelaten kunnen worden tot de schulddienstverlening worden doorverwezen naar Humanitas. Momenteel is er onvoldoende duidelijkheid over de opleiding van deze vrijwilligers. De RKC vraagt meer aandacht voor de deskundigheid en de wisselwerking tussen de vrijwilliger en de hulpvrager. Als deze optimaal is, kan de vrijwilliger effectiever worden ingezet worden om uitval te voorkomen door de motivatie in stand te houden tijdens het voortraject en tijdens het nazorgtraject.

5. De RKC adviseert de raad van het college meer inhoudelijke verantwoordingsinformatie te vragen, bijvoorbeeld het monitoren van de wachttijden en doorlooptijden op te nemen in de managementinformatie die wordt geregistreerd en geanalyseerd.

De maximale wachttijd is een termijn van orde. Dit betekent dat er geen directe sanctie voor de gemeente is, als deze de geldende termijn overschrijft. Echter, lange wacht – en doorlooptijden hebben een negatieve invloed op de motivatie van schuldenaren en schuldeisers.

6. De RKC adviseert de raad een vervolgstudie uit te (laten) voeren naar de interne aspecten van de SDV en deze te vergelijken met gemeenten die een hoger realisatiepercentage hebben op het 90-dagen model (stabilisatietraject) respectievelijk 120-dagen model (schuldbegreping) en aan te geven wat de essentiële verschillen zijn met de procesinrichting van de SDV.

Een diepgaander studie op deze aspecten was niet mogelijk binnen het kader van deze Quick scan van de RKC, ook omdat de prestatiegegevens van andere gemeenten niet gepubliceerd worden door de branchevereniging. De RKC kan in een vervolgstudie een dossieranalyse uitvoeren en daaruit afleiden wat in het uitvoeringstraject van de SDV Haarlem de aangrijpingspunten zijn voor het verbeteren van doorlooptijden. Deze kunnen gelegen zijn in betere begeleiding van de hulpvrager, in de wijze van planning en aansturing van afspraken en in betere samenwerking met schuldeisers.

2. Inleiding

De gemeenteraad van Haarlem heeft bij de behandeling van de begroting 2015 de motie '*Wachttijst in de schuldhulpverlening voorkomen, weten wat er werkt*' aangenomen. Hierin wordt de rekenkamercommissie gevraagd om in de vorm van een QuickScan een onderzoek uit te voeren naar de factoren die het ontstaan van wachtlijsten voor schuldhulpverlening beïnvloeden. De rekenkamercommissie heeft na een verkennende analyse besloten het verzoek van de raad te honoreren en is in januari 2015 gestart met de uitvoering van het onderzoek. De doorlooptijd is maximaal drie maanden (de doorlooptijd van RKC Quick scan).

Aanleiding

Er zijn nu volgens de gemeentelijke verantwoordingsdocumenten formeel geen wachtlijsten voor de schulddienstverlening. De gemeenteraad heeft echter ook belangstelling voor de wachttijden: aanvragers die in een alternatief traject terecht komen waarbij er wachttijden gelden voor de schulddienstverlening. Daarom zijn de aanmeldingen die niet door de gemeente in behandeling worden genomen voor het reguliere traject voor de raad ook van belang.

De raad wil naast informatie over de factoren die het ontstaan van wachtlijsten beïnvloeden, ook inzicht in het uitvalpercentage aan de poort, in de alternatieven die geboden worden bij afwijzing, en in de instrumenten die ingezet worden in de nazorg en om recidive te voorkomen.

Schulddienstverlening is voor de raad dat mensen die schulden hebben en zich bij de gemeente melden, geholpen worden. De gemeente moet daarom zorgdragen voor een toegankelijke schulddienstverlening voor elke Haarlemmer.

Doelstelling

In de motie is voor het onderzoek het volgende primaire doel opgenomen:

Inzicht krijgen in de factoren die bepalend zijn voor het ontstaan van wachtlijsten en de prestatie van de gemeentelijke organisatie op die factoren.

Vraagstelling

De RKC heeft de motie vertaald naar onderstaande centrale onderzoeksvraag:

Is de schulddienstverlening in Haarlem op de bepalende procescondities zodanig ingericht dat voldoende is gewaarborgd dat er in de toekomst geen wachtlijsten zullen ontstaan voor de schulddienstverlening?

Om bovenstaande vraag te beantwoorden is het onderzoek ingedeeld in drie deelvragen:

1. *Welke zijn de bepalende factoren van een effectief proces van schulddienstverlening?*
2. *In hoeverre sluit de schulddienstverlening gemeente Haarlem aan bij deze factoren?*
3. *Waar zitten de aandachtspunten voor de gemeente en welke gemeenten zijn te benoemen als inspirerend voorbeeld?*

Schulddienstverlening Haarlem.

De rekenkamercommissie definieert 'effectief' voor dit onderzoek als 'het voorkomen van het ontstaan van wachtlijsten en het realiseren van zo kort mogelijke wachttijden en doorlooptijden'. 'Effectief' in de betekenis van 'het realiseren van minnelijke regelingen en langdurige financiële stabiliteit' is geen onderdeel van dit onderzoek.

Voorts heeft de RKC voor dit onderzoek alleen gekeken naar schulddienstverlening die door de gemeente zelf of rechtstreeks in opdracht van de gemeente door Humanitas en Kontext wordt uitgevoerd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 schetst de rekenkamercommissie eerst de achtergronden en wettelijke kaders van de gemeentelijke schuldhulpverlening.

In de hoofdstukken 4 t/m 6 worden de bevindingen op de drie deelvragen uitgewerkt.

De RKC formuleert in hoofdstuk 7 de conclusies en de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

In het rapport wordt gerefereerd aan de volgende begrippen en organisaties:

1. Wgs: Wet gemeentelijke hulpverlening.
2. Divosa: Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen)
3. Humanitas: non-profit organisatie die met inzet van vrijwilligers burgers tijdelijk ondersteuning biedt op maatschappelijk gebied, zoals opvoeden en thuisadministratie. In Haarlem verzorgt Humanitas het voortraject van de schulddienstverlening
4. Kontext: een organisatie voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening in de regio Zuid Kennemerland. Kontext biedt hulp op verschillende vlakken zoals wonen, zorg, werk, financiën en welzijn. In Haarlem verzorgt Kontext het voortraject van de schulddienstverlening voor bijzondere doelgroepen.
5. NVVK: brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. De schulddienstverlening Haarlem is lid van de NVVK.

3. Gemeentelijke Schuldhulpverlening

In 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking getreden. Deze wet beoogt een 'bodem' te leggen in de uitvoeringspraktijk, waardoor in elke gemeente een minimumniveau aan dienstverlening wordt geleverd. Gemeenten zijn sinds 2012 expliciet verantwoordelijk voor schuldhulpverlening. De wettelijke inbedding van de zorgplicht van gemeenten moet bijdragen aan onder andere het realiseren van brede toegankelijkheid en de beperking van de wacht- en doorlooptijden in de gemeentelijke schuldhulpverlening. De wet geeft onderstaande richtlijnen voor wacht – en doorlooptijden:

ARTIKEL 4 WACHT- EN DOORLOOPTIJD Wgs

1. Indien een persoon zich tot het college wendt voor schuldhulpverlening vindt binnen vier weken het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.
2. Indien er sprake is van een bedreigende situatie vindt binnen drie werkdagen het eerste gesprek plaats waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Onder bedreigende situatie wordt verstaan gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektra of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.
3. Het college geeft de verzoeker inzicht in het aantal weken tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het bereiken van het resultaat.

Toelichting

Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de wetgever onder wachttijd verstaat: de periode die verstrijkt tussen het moment dat een persoon zich tot het college van B en W wendt voor schuldhulpverlening en het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld (intakegesprek).

De doorlooptijd is:

de periode die verstrijkt tussen het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld en het moment waarop het resultaat is bereikt. Het resultaat is bijvoorbeeld het opstarten van een schuldregeling, betalingsregeling of een adviesgesprek op basis waarvan de schuldenaar de situatie zelf kan oplossen. In de wet zijn er geen maximale doorlooptijden opgenomen.

De wet specificeert de inhoud van het intakegesprek niet, de gemeente moet in haar beleidsplan opnemen wat zij verstaat onder het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.

De NVVK geeft in haar leidraad hierover de volgende richtlijnen:

De NVVK is van mening dat door middel van het intakegesprek de schuldproblematiek en daarmee in verband liggende problematiek kan worden gesignaleerd. In de module Aanmelding en Intake van de NVVK is opgenomen dat de intake een proces is dat maximaal drie maanden in beslag neemt en bestaat uit de stappen: inventarisatie, analyse en advies. Er zijn minimale gegevens die geregistreerd moeten worden in de inventarisatiefase. Tijdens de analyse vindt onderzoek plaats naar de hulpvraag, de schulden en de onderliggende problematiek. De adviesfase bestaat uit het opstellen van een plan van aanpak na het gesprek.

Schulddienstverlening Haarlem.

De intake zoals in het wetsvoorstel omschreven, kan gezien worden als de analyse zoals opgenomen in de module, door middel van een gesprek. De inventarisatiefase gaat hieraan vooraf, waarbij het van belang is alle gegevens te verzamelen over de verzoeker op basis waarvan deze analyse tijdens het gesprek kan worden gemaakt, met andere woorden: dat de hulpvraag kan worden vastgesteld. (zie Bijlage 3: leidraad NVVK Beleidsplan Schuldhulpverlening).

Wacht- en doorlooptijden SDV Haarlem

De motie neemt als uitgangspunt de verklaring van het college dat er in de schulddienstverlening geen wachtlijsten zijn. Het valideren van deze uitspraak is formeel geen onderdeel van de vraagstelling van het onderzoek. Om het onderzoek in de juiste context te plaatsten heeft de rekenkamercommissie wel in beeld gebracht wat voor de schulddienstverlening in Haarlem de invulling en lengte van de wachttijd is.

De gemeente Haarlem definieert de wachttijd als: de tijd die verstrijkt van het moment dat de aanvraag is ontvangen tot het moment dat het intake gesprek plaats kan hebben (*Beleidsplan SDV. Pag. 16*). De klanten van wie de aanvraag compleet is, krijgen binnen 4 weken een intakegesprek met de consultant (*Werkwijze Schulddienstverlening 2014, Pag.2*).

De SDV Haarlem maakt onderscheid tussen aanmelding en intake/aanvraag. Na de digitale aanmelding waarbij geïventariseerd wordt of iemand in aanmerking komt voor schuldhulpverlening wordt de hulpvrager doorverwezen naar Humanitas of Kontext om onder begeleiding de aanvraag voor schuldhulpverlening compleet te maken. Het college stelt in het beleidsplan SDV dat de complete aanvraag noodzakelijk is voor een intake door de gemeente. De aanvraag, het ingevulde aanvraagformulier vergezeld van het volledige dossier, wordt tijdens de intake ingediend. De screening is bedoeld om vast te stellen wie in aanmerking komt voor een schuldregeling, de hulpvraag wordt tijdens de intake vastgesteld.

De RKC constateert dat de SDV Haarlem aan het begrip wachttijd een ruimere invulling geeft dan de Wgs. Terwijl de Wgs refereert aan het moment dat een aanvrager zich richt tot het college (de - digitale - aanmelding), hanteert de gemeente als beginpunt voor de maximale wachttijd van vier weken de afronding van het traject bij Humanitas. De SDV heeft volgens deze benadering geen wachtlijst omdat voor alle aanvragers binnen maximaal vier weken na de afronding van het traject bij Humanitas een intakegesprek bij de SDV kan worden gepland.

De standaard periode tussen de aanmelding bij de SDV en de eerste afspraak bij Humanitas is 3 à 4 weken. De periode tussen de daaropvolgende afspraken is 2 à 3 weken. De afhandelingstermijn bij Humanitas bedraagt voor de meeste (85%) cliënten zes weken. Deze cliënten hebben na het 2^{de} gesprek hun dossier volledig. Een enkeling heeft het dossier meteen na de eerste afspraak compleet (vier weken) en de rest heeft het dossier na de derde afspraak compleet (acht weken).

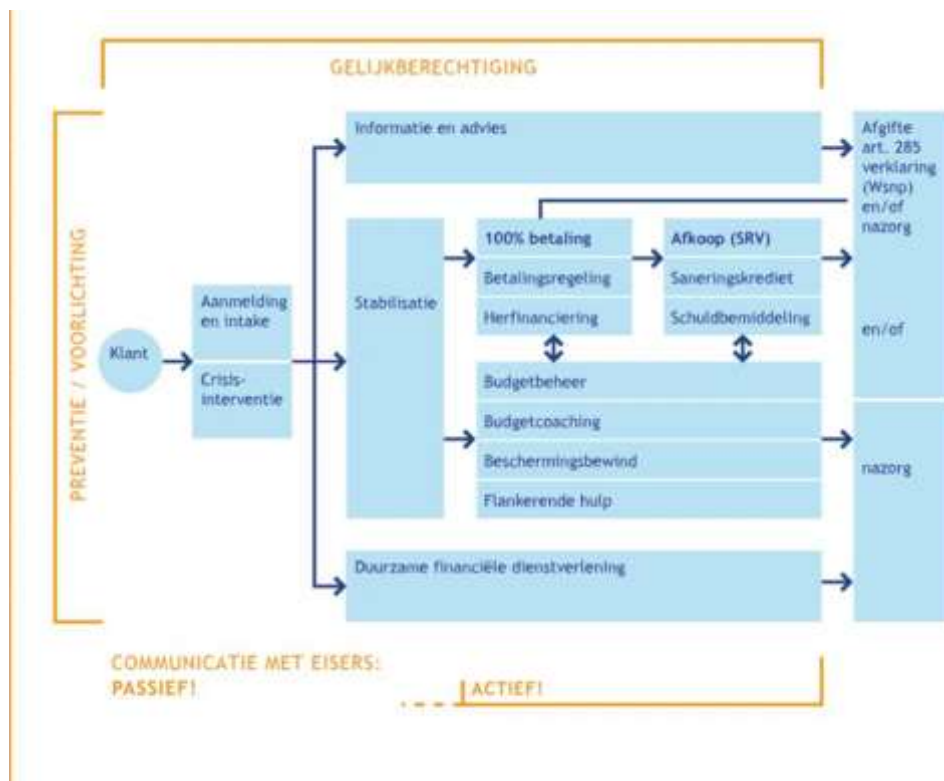
De standaard afhandelingstermijn bij Kontext bedraagt vijf weken. In de eerste week na de aanmelding ontvangt Kontext de contactgegevens van de cliënt van de gemeente. De eerste fase van begeleiding en ondersteuning door de hulpverlener van Kontext (traject toelichten / dossier

Schulddienstverlening Haarlem.

samenstellen/ aanvraagformulier NVVK invullen) beslaat drie weken. Voor de meeste cliënten is sprake van een tweede fase van twee weken, nadat in overleg met de SDV een hersteltermijn is afgesproken.

De termijn tussen digitale aanmelding en intake bedraagt bij de SDV Haarlem ongeveer 10 weken, namelijk: screening (1 week); dossiervorming bij Humanitas of Kontext (6 weken); intake bij SDV consulent (3 weken).

Lange doorlooptijden hebben een negatieve invloed op de motivatie van schuldenaars en schuldeisers. Daarom is het van belang deze zoveel mogelijk te beperken. De Wgs verbindt geen maximale doorlooptijden aan de schulddienstverlening. De NVVK heeft in haar gedragscode wel normtijden gegeven voor de eerste modules in het proces van schulddienstverlening. Voor de fase van aanmelding en intake gaat de gedragscode uit van maximaal 3 maanden.



Gedragcode Schuldhulpverlening (Bron: website NVVK)

De NVVK heeft eind 2014 de modules van de gedragscode geactualiseerd, waardoor het 120 dagen model (zie bijlage 7) is aangepast.

De stabilisatiefase is in de huidige opzet de periode tussen de intake en het moment waarop er een compleet financieel overzicht beschikbaar is (de financiële situatie van de klant volledig in kaart is gebracht). Het doel van stabilisatie is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar. Hierbij is van belang dat de inkomsten worden gemaximaliseerd, de uitgaven tot het minimum worden beperkt en de beslagvrije voet wordt gegarandeerd.

Schulddienstverlening Haarlem.

Het stabilisatietraject kent in de nieuwe opzet maximale tijdsduur van vier maanden, in de oude opzet gold voor deze fase een tijdsduur van drie maanden.

Voor het treffen van een betalingsregeling gaat de nieuwe gedragscode uit van maximaal 3 maanden. In de oude situatie gold hiervoor het 120 dagen model (4 maanden). Binnen die termijn moeten de schulden worden geïnventariseerd en op basis van de inkomsten en uitgaven van de klant een voorstel tegen finale kwijting aangeboden worden aan de schuldeisers. Vanwege de afhankelijkheid van het aantal schuldeisers en de medewerking van de schuldeisers en de cliënten, kan de lengte van de doorlooptijd in de praktijk zeer variëren.

De SDV Haarlem realiseert voor de fase stabilisatie voor iets minder dan 50% van de aanvragen een afhandeling binnen 3 maanden, zo blijkt uit de managementrapportage van september 2014 (zie bijlage 6). Ongeveer 60% van de trajecten voor schuldregeling worden volgens eigen opgave van de afdeling binnen 120 dagen afgerond met een minnelijke schikking.

De afdeling heeft de verdeling van de afhandelingsduur voor beide bovenstaande processtappen niet in beeld en kan aan de RKC niet aangeven in welke range de doorlooptijden zich bevinden. Met andere woorden: de doorlooptijd van de andere 50% van de trajecten voor de stabilisatiefase respectievelijk de resterende 40% van de trajecten voor een schuldregeling is niet inzichtelijk.

De RKC constateert dat de SDV Haarlem de NVVK-normen voor doorlooptijden beperkt realiseert: 50% van de stabilisatietrajecten en 60% van de trajecten voor een schuldregeling worden binnen de normtijd afgehandeld. Van invloed hierop zijn de aanpak van de SDV, de opstelling en motivatie van de hulpvrager en de effectiviteit van de samenwerking met de schuldeisers. Elk van deze aspecten wordt in een volgend hoofdstuk van dit rapport nader besproken.

Hoewel de Wgs geen maximale doorlooptijden heeft aangegeven, schrijft de wet wel voor dat de gemeente aan hulpvragers een indicatie moet geven van de verwachte doorlooptijd en dat hulpvragers bezwaar kunnen maken als de gemeente zonder voorafgaande kennisgeving significant afwijkt van de opgegeven doorlooptijd.

De leidraad van de NVVK heeft daarom bij de aanbevolen prestatie-indicatoren ook het monitoren van de wachttijden en doorlooptijden opgenomen. De SDV Haarlem registreert en analyseert in de managementinformatie veel kwantitatieve gegevens. Hierin is het monitoren van de doorlooptijd niet opgenomen. In bijlage 6 is een overzicht gegeven van de managementinformatie van de SDV en de prestatie-indicatoren die door de NVVK zijn aanbevolen.

De RKC constateert dat de SDV in haar managementinformatie een breed aspect aan kwantitatieve metingen heeft opgenomen, echter nauwelijks registraties over wachttijden en doorlooptijden.

4. Een effectieve aanpak van de schulddienstverlening

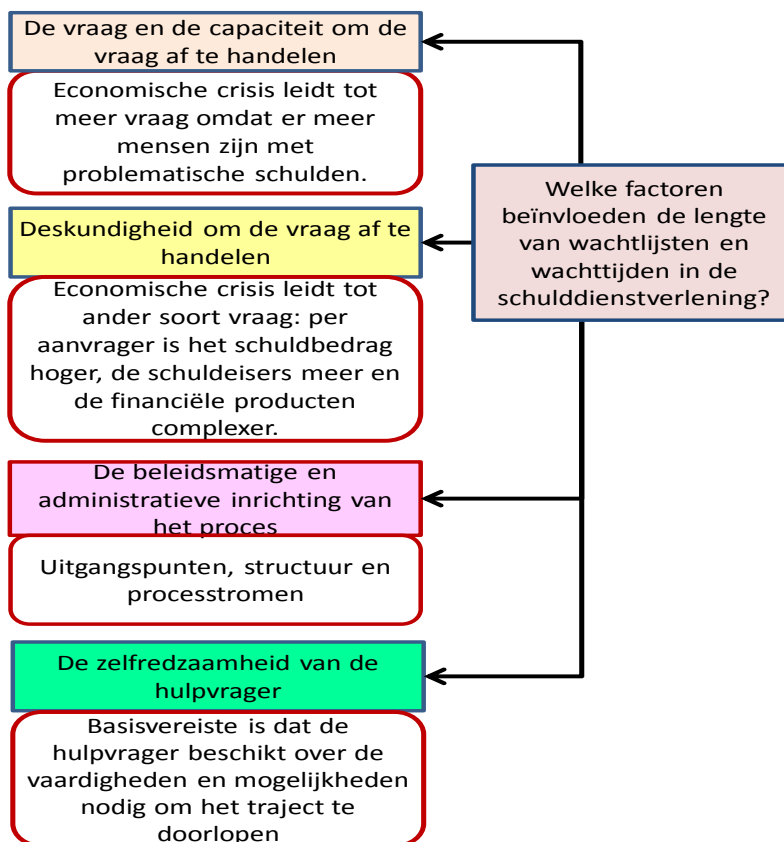
Voor de beantwoording van de deelvraag *Welke zijn de bepalende factoren van een effectief proces van schulddienstverlening?* heeft de rekenkamercommissie een toegepaste documentstudie uitgevoerd.

In de documentstudie heeft de RKC gebruik gemaakt van:

- publicaties van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- rapporten van onderzoeken uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- rapporten van landelijke bureaus en publicaties van Divosa (Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen) en de NVVK (brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren).

De meeste publicaties concentreren zich op belemmerende en bevorderende factoren in de schuldhulpverlening in relatie tot de omvang van de organisatie, de inrichting van het proces en de verschillende fasen van het proces. De publicaties gaan niet uit van een ideaal proces, omdat volgens de onderzoekers de schuldhulpverlening te complex, de omgeving te dynamisch en de lokale context te verschillend zijn voor het benoemen van een ideaal proces.

In het onderstaande schema is de grootste gemene deler van beïnvloedende factoren opgenomen. De RKC zal dit schema gebruiken als meetlat voor dit onderzoek naar de organisatie van de schulddienstverlening in Haarlem.



Toelichting

De RKC constateert uit de scan van rapportages van de brancheverenigingen en instituten, geen algemeen erkende succesfactoren voor een efficiënt en effectief proces van schulddienstverlening. De RKC heeft een set samengesteld van vijf breed gedeelde condities, zoals hieronder is uitgewerkt. Deze set is gebruikt als meetlat voor de beoordeling van de SDV in dit onderzoek.

Lange wachttijden en doorlooptijden in de schulddienstverlening worden in algemeenheid beïnvloed door de onderstaande bepalende factoren:

1. De kwantiteit en complexiteit van de hulpvraag en de capaciteit om die vraag af te handelen

De vraag is logischerwijs van invloed omdat hiermee het werkaanbod wordt bepaald. Het aantal aanmeldingen voor schuldhulp in relatie tot de formatie van het beschikbare personeel en de omvang van de (financiële) middelen die kunnen worden ingezet, bepalen mede hoe snel het intakegesprek en vervolgspraken kunnen worden gepland, maar ook hoeveel inzet kan worden gepleegd op vervolgacties tussen de afspraken door.

Uit het literatuuronderzoek¹ blijkt echter geen directe relatie tussen het aantal FTE in een gemeente en de lengte van de wachttijd. Evenmin tussen het aantal aanmeldingen per FTE en het budget per aanmelding. Uit het onderzoek blijkt ook geen directe relatie tussen het budget per aanmelding en de lengte van de wachttijd in een gemeente en evenmin zijn er benchmarkgegevens bekend over de capaciteit van een afdeling schuldhulpverlening in relatie tot de afhandeling van aanvragen.

2. De deskundigheid om de hulpvraag af te handelen

Vanwege de toenemende complexiteit van de schuldproblematiek is steeds meer de professionaliteit van de hulpverlener een onderscheidende factor hoe snel het proces kan worden doorlopen.

Consulenten moeten kennis hebben van inhoud en toepassing van de regelgeving en de mogelijkheden om ook ondernemers, huizenbezitters en schuldenaren met een bovenmodaal inkomen effectief van dienst te kunnen zijn.

Consulenten moeten ook deskundig zijn in de wetgeving ten aanzien van schuldregelingen en de(wettelijke)positie van schuldeisers.

Onvoldoende deskundigheid leidt tot oplopende wachttijden en daardoor langere doorlooptijd, vooral in de fase van stabilisatie en schuldregeling.

3. De beleidsmatige en administratieve inrichting van het proces

De Wgs vereist dat elke gemeente in een beleidsplan vastlegt hoe integrale hulpverlening in die gemeente ingericht zal worden. Daarin komt tot uiting wie toegang heeft tot de schulddienstverlening, hoe met recidive wordt omgegaan (= secundaire factor voor het ontstaan van wachttijden) en in welke mate wordt samengewerkt met aanpalende maatschappelijke dienstverlening. Dit laatste moet de integraliteit en effectiviteit op de langere termijn bevorderen en kan tegelijk tot meer overleg en contactmomenten leiden, waardoor de doorlooptijd kan toenemen.

¹ Wachttijden voor schuldhulpverlening (Onderzoeksbureau Panteia, 2010)

Schulddienstverlening Haarlem.

Een belangrijk uitgangspunt is hoe de gemeente de brede toegankelijkheid van de gemeentelijke schuldhulpverlening invult, met name wat is vastgelegd en wordt gehanteerd over de toegang tot de schuldhulp.

De structuur en de processtromen beïnvloeden eveneens de wachttijden en doorlooptijden in de schuldhulpverlening. Er zijn gemeenten die de schulddienstverlening volledig hebben uitbesteed, de RKC heeft deze vorm van inrichting niet meegenomen in dit onderzoek.

Gemeenten die samenwerken met (deskundige) vrijwilligers hebben daarmee goede ervaringen als het gaat om het bevorderen van doorstroom in het proces. Een sleutelement hierin is dat er een eenduidige rol – en taakverdeling moet zijn tussen de (gemeentelijke) consulenten en de vrijwilligers.

4. De zelfredzaamheid van de aanvrager

Een belangrijke factor is de mate waarin de cliënt zijn gegevens op orde heeft en in staat is verantwoordelijkheid te dragen voor het proces en voor het na-traject.

Gemeenten nemen steeds de motivatie van de cliënt als vereiste voor toegang tot de schuldhulpdienst. Ook gaan ze ervanuit dat cliënten zelf verantwoordelijk zijn voor dossiervorming en opvolging van afgesproken acties.

Échter, het blijkt dat juist mensen die een problematische schuldenpositie hebben vaak niet over deze basisvaardigheden beschikken. Verder blijkt ook dat door een problematische schuldenpositie schuldenaren in een bepaalde psychologische toestand raken, waardoor zij nog meer inboeten aan de vereiste basisvaardigheden. Hierdoor kunnen wachttijden oplopen omdat schuldenaren in gebreke blijven hun aandeel te leveren. Het gevolg is dat het traject niet goed wordt afgesloten waardoor schuldenaren primair geen hulp krijgen en later bij een nieuwe aanvraag geconfronteerd worden met een wachttijd vanwege recidive.

De NVVK richt zich er steeds meer op dat gemeenten het opbouwen en instandhouden van motivatie zien als onderdeel van - en niet als ingangsvereiste voor - de schuldregeling.

Vooraf ook wat betreft het natraject gaan gemeenten uit van de zelfredzaamheid van de aanvrager. Het blijkt dat gemeenten die een optimaal traject van nazorg inrichten, eventueel met behulp van vrijwilligers, effectief voorkomen dat aanvragers voortijdig uit een schuldsaneringsregeling stappen. Het gevolg van het afbreken van een schuldsaneringsregeling is dat schuldenaren niet schuldvrij worden en later bij een nieuwe aanvraag geconfronteerd worden met een wachttijd vanwege recidive.

5. De medewerking van de schuldeisers.

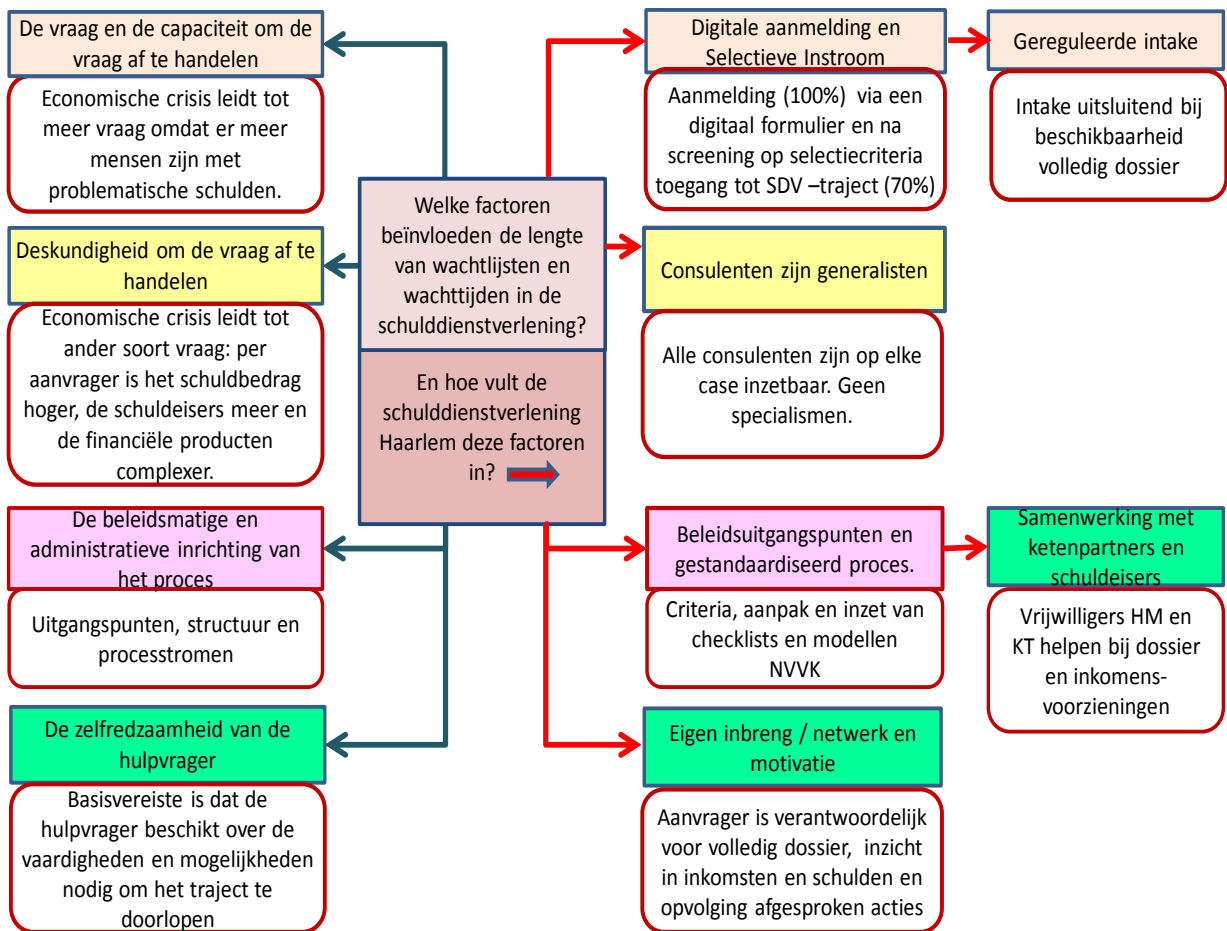
Als een of meer schuldenaars weigeren mee te werken aan de schuldregeling beëindigt de gemeente de aanvraag schuldregeling. De schuldenaar moet dan een verzoek indienen bij de rechtbank om toegelaten te worden tot de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wnsp).

Schulddienstverlening Haarlem.

5. De uitvoering van de schulddienstverlening

De rekenkamercommissie heeft voor de beantwoording van de deelvraag *In hoeverre sluit de schulddienstverlening gemeente Haarlem aan bij deze factoren?* de inrichting en organisatie van de schulddienstverlening Haarlem vergeleken met de in het vorige hoofdstuk samengestelde set van bepalende factoren.

Het uitgangspunt van de schulddienstverlening Haarlem is dat hulpvragers wordt geholpen om vanuit eigen kracht en verantwoordelijkheid financieel op eigen benen te staan. Onderstaand is aangegeven hoe de afdeling SDV is ingericht in relatie tot de in het vorige hoofdstuk benoemde factoren:



Toelichting

1. De kwantiteit en de complexiteit van de hulpvraag en de capaciteit om die vraag af te handelen worden door de SDV beheerst via twee aspecten:

- a. Digitale aanmelding en selectieve instroom;
- b. Gereguleerde intake.

Schulddienstverlening Haarlem.

a. Digitale aanmelding en selectieve instroom

Alle aanvragen voor schuldhulp moeten digitaal (via internet of de zelfbedieningszuil in de publiekshal) worden ingediend. In het digitale aanmeldingsproces wordt een filter toegepast om te beoordelen of de Haarlemmer die zich meldt daadwerkelijk door de gemeente Haarlem geholpen kan worden. De criteria voor de screening zijn vastgelegd in het beleidsplan. Het beleidsplan, de bevoegdheid van het college, is in 2012 met de gemeenteraad besproken. De criteria zijn zodanig geformuleerd dat de succeskans maximaal is voor degenen die toegelaten worden tot de schulddienstverlening.

De screening wordt uitgevoerd door het Servicecenter, dat hiervoor beschikt over vier medewerkers die of een achtergrond hebben bij de SDV of via interne training zijn opgeleid om de screening uit te voeren.

De medewerker Servicecenter van de afdeling SDV voert een screening uit op de digitale aanmelding. Aan de hand van een set van criteria wordt bepaald wie in aanmerking komt voor schuldhulpverlening. Het doel van de screening is om de niet-regelbare klant en/of het niet-regelbare schuldenpakket te filteren, zodat op basis van feitelijkheden een inschatting wordt gemaakt van de haalbaarheid van een traject schulddienstverlening (*Werkwijze Schulddienstverlening 2014, Pag. 2*).

Wie niet voor schuldhulpverlening in aanmerking komt, wordt voor de korte termijn afgewezen of wordt doorverwezen voor een alternatief traject. Medewerkers worden voornamelijk afgewezen op basis van fraudevorderingen (niet-saneerbare schulden), te hoge lasten (bijvoorbeeld alimentatieverplichtingen), onvoldoende inkomen of recidive.

De SDV acteert wel vanuit een zorgprincipe. De afdeling merkt op dat elk besluit berust op een zorgvuldige afweging. Daarom gaat elke afwijzing vergezeld van een advies en een telefonische toelichting. Dit laatste is ook effectief voor het voorkomen van bezwaren, uit informatie vanuit de afdeling Juridische zaken blijkt dat in 2014 twee officiële klachten zijn geregistreerd over de afdeling schulddienstverlening. Deze hadden betrekking op onheuse bejegening; niet terugbellen ondanks toezegging en niet juist informeren over een regeling.

Hulpvragers die niet meteen geholpen kunnen worden met een traject bij de SDV worden doorverwezen naar maatschappelijke organisaties als de Diaconie, de Voedselbank, Schuldmaatjes, Bewindsvoering of de BBZ-regeling.

Uit het cijfermatig overzicht (zie bijlage 5) blijkt dat bij de screening ongeveer 30% wordt afgewezen voor de SDV.

b. Gereguleerde intake

Dit betekent dat de intake bij de consulent van de afdeling schulddienstverlening pas plaatsvindt als er een compleet financieel dossier is. Als uit de scan blijkt dat de melder in principe in aanmerking komt voor schuldhulpverlening door de gemeente, wordt hij doorverwezen naar Stichting Humanitas of St. Kontext. Humanitas biedt de eerste ondersteuning aan reguliere aanvragers die een verzoek om schuldhulp hebben ingediend. De ondersteuning richt zich op het ordenen van de administratie van de klant en het completeren van de aanvraag door de klant. De complete aanvraag is noodzakelijk voor een intake door de gemeente.

Hierdoor treedt er in het hulpverleningstraject geen vertraging op door ontbrekende dossierstukken. De keerzijde hiervan is dat pas na de intake/ aanvraag wordt gestart met het stabiliseren van de

Schulddienstverlening Haarlem.

financiële situatie van de hulpvrager. Pas na de eerste drie maanden wordt dus door de consulent actief een stabilisatietraject opgestart.

2. **De deskundigheid om de hulpvraag af te handelen** wordt door de SDV Haarlem beheerst via:
 - a. De totale formatie van de afdeling;
 - b. De mate van specialisatie van de afdelingsmedewerkers;

- a. **De formatie van de afdeling**

De schulddienstverlening wordt uitgevoerd door de gemeentelijke afdeling Schulddienstverlening (SDV) / Handhaving, in samenwerking met de maatschappelijke organisaties St. Humanitas en St. Kontext.

Bij de SDV werken de functies Medewerker Administratie Schulddienstverlening (6,19 FTE), Medewerker schulddienstverlening 1 (1,89 FTE) en Medewerker Schulddienstverlening 2 (12,61 FTE). Met deze capaciteit verwerkt de afdeling jaarlijks ongeveer 1000 digitale aanmeldingen en bijna 600 intakegesprekken (+ daaruit voortvloeiende schuldhulpproducten).

Elke consulent heeft tussen 60 – 70 dossiers in portefeuille, een iets meer dan gemiddelde caseload volgens de normen van de NVVK².

Aanvragers die met goed gevolg door de screening komen van de afdeling schulddienstverlening (SDV) worden doorverwezen naar Humanitas. Humanitas verwerkt per dag zes nieuwe aanvragen, vier terugkomers (cliënten die na de eerste afspraak hun dossier nog niet op orde hebben) en 1 moratorium (crisismelding).

In bijlage 5 is een beschrijving gegeven van de kaders van de afdeling SDV met daarin een cijfermatig overzicht van de periode 2013 – 2014.

- b. **De mate van specialisatie**

De consulenten van de SDV worden ingezet als generalisten. De consulenten zijn in principe allround en niet in een teamstructuur ondergebracht.

De mdw. SDV 1 heeft de rol van senior en is verantwoordelijk voor de coördinatie van het proces, managementrapportages en de afhandeling van complexe hulpaanvragen.

De mdw. SDV 2 heeft de rol van consulent SDV. Deze medewerkers zijn verantwoordelijk voor het volledig traject van de afhandeling van aanvragen schulddienstverlening. Hieruit volgt dat er formeel geen sprake is van specialisatie binnen de consulenten. In de praktijk zijn er wel consulenten die specifieke kennis hebben, bijvoorbeeld op het gebied van koopwoningen of zelfstandigen. Alleen consulenten die gespecialiseerd zijn in de genoemde doelgroepen worden op desbetreffende casussen ingezet.

De deskundigheid van de consulenten is een sleutelement. Er is voor de consulenten van de afdeling SDV geen gericht opleidingsplan, de afdeling geeft aan uitsluitend deskundige medewerkers te werven.

² Hulp bij schulden in de Hoeksche Waard. Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie Hoeksche Waard., pag. 28. Zoetermeer, 18 december 2013.

3. De beleidsmatige en administratieve inrichting van het proces door de SDV wordt door de SDV Haarlem vertaald in:

- a. Maatwerk binnen een zoveel mogelijk gestandaardiseerde werkwijze;
- b. Samenwerking met ketenpartners;
- c. Samenwerking met schuldeisers;

a. Maatwerk binnen gestandaardiseerde werkwijze

De SDV screent de aanmeldingen aan de hand van een digitale checklist. De consultants werken verder met procedures en formats die zijn vastgelegd in het kwaliteitssysteem van de afdeling. Een deel van de procedures is ook onderdeel van de standaarden van de NVVK.

De SDV Haarlem is lid van de NVVK en wordt periodiek geauditeerd of de afdeling werkt conform de richtlijnen van de NVVK. De afdeling heeft geen kwaliteitskeurmerken. Bij de laatste audit in 2013 zijn verbeterpunten benoemd ten aanzien van het realiseren van termijnen (stabilisatie en schuldregeling) en het gebruik van modellen en standaarden van de NVVK. De afdeling SDV heeft aangegeven zichzelf ten aanzien van de richtlijnen van de NVVK te vergelijken met andere gemeenten. De RKC heeft niet kunnen vaststellen voor welke aspecten dit precies geldt en welke opvolging de afdeling hieraan geeft.

Binnen de kaders van het kwaliteitssysteem is er ruimte voor maatwerk. In het bijzonder kan soms flexibel worden omgegaan met de recidivetermijn en ook als er sprake is van schulden bij het CJIB en de Belastingdienst. In deze gevallen wordt de aanmelding aangehouden zodat de klant hiervoor eerst een oplossing kan zoeken.

b. Samenwerking met ketenpartners

De SDV heeft het voortraject van de schulddienstverlening ondergebracht bij Humanitas (reguliere aanvragen) en bij Kontext (bijzondere doelgroepen). Het uitvalpercentage bij Humanitas is volgens opgave SDV ongeveer 38%, bij Kontext 50%.

De doorlooptijd bij Humanitas is gemiddeld 6 weken. Tot oktober 2014 was soms sprake van een langere doorlooptijd bij Humanitas respectievelijk Kontext, omdat er minder streng werd gestuurd op het tijdig samenstellen van het dossier. Vanaf oktober 2014 gebruikt de SDV een nieuw administratiesysteem waarin meer informatie over doorlooptijden kan worden verwerkt. Deze afspraken worden door Humanitas goed nageleefd.

De doorlooptijd bij Kontext is 5 weken, eventueel met een uitloop van 1 week. Het komt sinds 2011 niet voor dat er hulpvragers maandenlang bij Kontext in een traject zijn. Het is wel mogelijk dat de cliënt bij het organisatieonderdeel maatschappelijk werk van Kontext instroomt, terwijl tegelijkertijd bij de SDV de schulddienstverlening in behandeling is. Cliënten zijn dan wel in een traject bij Kontext, maar niet bij het onderdeel schulddienstverlening.

Naast het samenstellen van het dossier besteden de organisaties ook aandacht aan de inkomstenkant: het aanvragen van kwijtscheldingen van belastingen en het aanvragen van voorzieningen. De vrijwilligers gaan na of de hulpvrager gebruik maakt van alle toeslagen, minimaregelingen van de gemeente en de HaarlemPas. Hoewel niet wordt geregistreerd om welke regelingen / welk bedrag het gaat wordt volgens Humanitas in de praktijk regelmatig niet-gebruik geconstateerd. Dit geldt vooral bij werkenden en hulpvragers die een uitkering van het UWV hebben.

Schulddienstverlening Haarlem.

c. Samenwerking met schuldeisers

De afdeling heeft voor het opstellen van een volledig overzicht van schulden en het afspreken van een minnelijke regeling de medewerking nodig van schuldeisers. Schuldeisers moeten de beslagvrije voet respecteren en soms wordt van hen gevraagd incassoprocedures te staken, in afwachting van het verdere verloop van de schuldafhandeling.

Hierin is het van belang dat een afdeling de bedrevenheid heeft om effectief met schuldeisers samen te werken.

De afdeling SDV heeft geen team dat specifiek is gericht op het onderhouden van langdurige contacten met schuldeisers. Elke consulent onderhoudt zelf het contact met de schuldeisers van de betreffende cliënt.

Als alle schuldeisers meewerken, wordt een minnelijke schuldregeling afgesproken. Zo niet, dan moet de hulpvrager een verzoek indienen om in te stromen in het Wnsp-traject.

4. De zelfredzaamheid van de aanvrager wordt door de SDV afgemeten aan:

- a. Maximale eigen inbreng;
- b. Motivatie om het traject succesvol te doorlopen.

a. Maximale eigen inbreng

De aanvrager is verantwoordelijk voor tijdig opvolgen van afspraken en eigen initiatief als het gaat om contact te onderhouden met schuldeisers, het opvragen van informatie over schulden, e.d.

b. Motivatie om het traject te doorlopen

Een problematische schuldensituatie die zich over langere periode heeft ontwikkeld, kan ook alleen over een langere periode worden opgelost. Zowel tijdens het traject om tot een minnelijke regeling of tot schuldsanering te komen, en tijdens de duur van het traject (3 jaar) is het van belang dat de hulpvrager gemotiveerd blijft om de gemaakte afspraken na te komen. Dit wordt bereikt door intrinsieke motivatie, ondersteuning vanuit het eigen netwerk en goede nazorg door de gemeente.

De RKC concludeert vanuit de vergelijking van de uitvoering van Haarlem met de meetlat dat de belangrijkste aangrijpingspunten voor de SDV Haarlem in het beperken van wachttijden en doorlooptijden te maken hebben met 1). De toegang tot de schuldhulpverlening, 2.) samenwerking met ketenpartners, 3.) samenwerking met schuldeisers en 4.) nazorg.

6. Analyse van de schulddienstverlening in Haarlem

De vergelijking van de SDV Haarlem met de meetlat geeft antwoord op de deelvraag *Waar zitten de aandachtspunten voor de gemeente Haarlem en welke gemeenten kunnen als inspirerend voorbeeld dienen?*

De RKC hanteert voor de aandachtspunten ten aanzien van het voorkomen van wachtlijsten en oplopende wachttijden de thematische indeling a.) toegang tot de schuldhulp, b.) samenwerking met ketenpartners en c.) samenwerking met schuldeisers en d.) nazorg.

De RKC kon maar beperkt antwoord geven op de vraag om gemeenten te benoemen die als inspiratiebron kunnen dienen. Prestatiegegevens die verzameld worden door de NVVK en Divosa zijn niet openbaar en dus is deze informatie niet inzichtelijk op gemeenteniveau, anders dan als onderdeel van landelijke publicaties.

Toegang tot de schulddienstverlening

De *Digitale aanmelding*, het *Doelgroepenbeleid* en de *Zelfredzaamheid van de aanvrager*, zijn aspecten van de toegang tot de schulddienstverlening die primair of secundair de lengte van de wachttijden en doorlooptijden bepalen.

De uitgangspunten voor schuldhulpverlening voor Haarlem en de omliggende gemeenten zijn vastgelegd in het beleidsplan. De SDV heeft hierin vastgelegd voor welke klanten haar ondersteuning effectief is en voor welke klant niet. Dat betekent in de praktijk dat daar waar de gemeente geen kansen ziet voor een effectief hulpverleningstraject, zij de aanvraag afwijst. Hierdoor worden bepaalde groepen op voorhand van schuldhulpverlening worden buitengesloten.

De digitale aanmeldingsprocedure heeft volgens de SDV de verwerkingstijd voor aanmeldingen gehalveerd en de verwerkingscapaciteit ongeveer verdubbeld. Een screening vooraf zorgt voor een filter dat de toegang tot de schulddienstverlening reguleert. De medewerker servicecenter voert de screening uit aan de hand van een checklist waarin de deelgebieden zijn omschreven. De screening beslaat de deelgebieden:

- Persoonlijke omstandigheden (chtscheidingsprocedure, zelfstandig ondernemer waarbij de boekhouding niet is afgewikkeld, onduidelijke woonsituatie);
- Inkomen (geen of onvoldoende - onder het sociaal minimum) inkomen;
- Uitgaven (te hoge woonlasten, alimentatieverplichting boven draagkracht);
- Schuldsituatie (fraudevordering(en), niet saneerbare boetes, recente schulden;
- Recidive.

De gemeente Haarlem neemt in toenemende mate de zelfredzaamheid van de aanvrager als uitgangspunt, ook voor toegang tot de schuldhulp. De eerste vraag is of de aanvrager voldoende gemotiveerd is en de vaardigheden heeft om het traject goed te doorlopen.

Uit onderzoek van het Nibud bleek dat de financiële zelfredzaamheid van veel mensen voor verbetering vatbaar is. De RKC constateert het risico op een cirkelredenering: de beschikking over bepaalde vaardigheden is een voorwaarde voor toegang tot het traject van de SDV, terwijl het gebrek aan diezelfde vaardigheden een risico is voor financiële problemen waardoor betreffende persoon genoodzaakt is een beroep te doen op de SDV.

Schulddienstverlening Haarlem.

Er zijn meer gemeenten die hebben gekozen voor selectieve toegang tot de schuldhulpverlening. Opgemerkt wordt dat de lange termijn effectiviteit hiervan nog niet beoordeeld kan worden, maar in publicaties wordt deze betwijfeld. Sommige deskundigen wijzen erop dat het mogelijk is dat cliënten die nu niet worden doorverwezen naar een saneringstraject of budgetbeheer, daar later alsnog in terecht komen.

Samenwerking met ketenpartners

De **uitbesteding van het voortraject aan maatschappelijke partnerorganisaties** en de **Rol en taakverdeling tussen deze hulpverleners (vrijwilligers)** zijn aspecten van de samenwerking met ketenpartners die primair of secundair de lengte van de wachttijden en doorlooptijden bepalen.

Het is niet helemaal duidelijk hoe de SDV precies de samenwerking met Humanitas en Kontext invult wat betreft kwaliteit en prestaties. De vrijwilligers van Humanitas worden on-the-job getraind door ervaren vrijwilligers. Er is verder geen sprake van een uniforme werkwijze die voorziet in een duidelijke selectieprocedure, scholing en begeleiding.

De SDV reguleert het werkaanbod door eerst door te verwijzen naar Humanitas of Kontext en daarna uitsluitend een volledige aanvraag in behandeling te nemen. Dit is een efficiënte werkwijze die vertraging voorkomt door het ontbreken van vereiste dossierstukken. De keerzijde is dat dit de periode tot de intake met ongeveer zes weken verlengt. Dit is een periode waarin er geen sprake is financiële stabilisatie waardoor de situatie van de klant kan verergeren, en de klant ook (*ten onrechte?*) ervaart geen hulp te krijgen.

Samenwerking met schuldeisers

De **keuze voor generalisten en ondersteuners** en de **inzet van convenanten**, zijn aspecten van de samenwerking met schuldeisers die primair of secundair de lengte van de wachttijden en doorlooptijden bepalen.

Generalisten en ondersteuners

Haarlem heeft de samenwerking met schuldeisers ondergebracht bij de consultants en niet in een speciaal team. Over de aspecten van de ideale inrichting lopen de meningen uiteen. Waar andere gemeenten kiezen voor indeling in gespecialiseerde teams, heeft Haarlem gekozen voor een integrale afhandeling van het totale proces door dezelfde consultant.

Elke consultant werkt samen met een administratieve ondersteuner die contact moet houden met schuldeisers. Hierdoor zouden schuldeisers te maken hebben met een beperkt aantal contactpersonen bij de SDV Haarlem waardoor de communicatielijnen tussen schuldeisers en consultants kort zijn. De SDV geeft ook aan dat kennis over voorwaarden van schuldeisers wordt gedeeld binnen de afdeling. De afdeling beschouwt het als voordeel dat er geen overdrachtsmomenten zijn. De klant heeft gedurende het gehele traject dezelfde gemeentelijke contactpersoon.

Convenanten

De SDV kan als NVVK-lid gebruik maken van de convenanten die de NVVK heeft gesloten met bekende landelijke schuldeisers. In die convenanten zijn de afspraken vastgelegd over doorlooptijden en wederzijdse informatieverstrekking en over de voorwaarden waaronder een schuldeiser zijn

Schulddienstverlening Haarlem.

incassomaatregelen kan opschorten of waaronder meegewerkt wordt aan een minnelijke schuldregeling.

De NVVK heeft anno 2014 convenanten gesloten met bijvoorbeeld UPC, UWV, Ziggo, Zorgverzekeraars Nederland, Cjib, NS, Vitens en Energie-Nederland.

Nazorg

Nazorg is in de SDV Haarlem nog niet uitgewerkt en ingericht. Het nazorgtraject bestaat nu uit een terugkomdag waarop de cursus 'omgaan met geld' wordt aangeboden.

Ondersteuning door vrijwilligers (nazorg) kan uitval tegengaan door te voorkomen dat mensen opnieuw schulden maken. In Haarlem is er naast de terugkomdag van de cursus omgaan met geld, geen sprake van een gestructureerd nazorgtraject.

In andere gemeenten worden vrijwilligers succesvol ingezet om cliënten te helpen om een goede balans tussen inkomsten en uitgaven te houden. De vrijwilliger ondersteunt de cliënt om terugval te voorkomen en om het aangeleerde gedrag te continueren.

Voor cliënten in een Wsnp-traject is ondersteuning ook belangrijk, omdat het emotioneel zwaar is om drie of vijf jaar met een vastgesteld beperkt budget te leven.

7. Conclusies

De rekenkamercommissie formuleert in dit hoofdstuk haar conclusie ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag *Is de schulddienstverlening in Haarlem op de bepalende procescondities zodanig ingericht dat voldoende is gewaarborgd dat er in de toekomst geen wachtlijsten zullen ontstaan voor de schulddienstverlening?*

De RKC concludeert dat de lengte van wachttijden en doorlooptijden in de Haarlemse context vooral wordt beïnvloed door 1) Toegang tot de schuldhulp, 2). Samenwerking met ketenpartners, 3.) Samenwerking met schuldeisers, 4) Nazorg.

De RKC constateert dat deze factoren in de inrichting van de afdeling Schulddienstverlening in meer of mindere mate allen aandacht krijgen. Er zijn bewuste keuzes gemaakt over de toegang tot - en de organisatie van de schulddienstverlening. Door de digitale aanmelding en in het voortraject de samenwerking met de ketenpartners Humanitas/Kontext, kan na de intake een aanvraag redelijk vlot in gang worden gezet.

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) hanteert een norm van vier weken voor de maximale wachttijd tussen aanmelding en intake. Wachttijden langer dan vier weken resulteren in een wachtlijst. De SDV hanteert als start van het proces het moment dat een persoon zich met een volledig dossier en aanvraagformulier meldt bij de gemeente. Conform deze door de afdeling gehanteerde definitie heeft de SDV geen wachtlijsten. De RKC concludeert dat de SDV voor wachttijd een ruimere definitie hanteert dan de Wgs.

Voor doorlooptijden hanteert de SDV de normen van de branchevereniging NVVK. Zowel de producten stabilisatie (90 dagen) als minnelijke schuldregeling (120 dagen) zijn in 2013 / 2014 voor ongeveer de helft van de dossiers worden binnen de doorlooptijden van de branchevereniging afgerond. De aard van dit onderzoek leende zich er niet voor om diepgaander te onderzoeken in hoeverre de langere doorlooptijd bij de andere helft terug te voeren is tot trage opvolging van uitgezette acties door de cliënt, of lange reactietermijnen vanuit schuldeisers of lange intervallen tussen afspraken vanwege onvoldoende beschikbaarheid van de consulenten.

De RKC concludeert dat de schulddienstverlening Haarlem op de bepalende condities zodanig is ingericht dat de dienstverlening zonder wachtlijsten kan worden aangeboden. De gereguleerde instroom, gecombineerd met voldoende capaciteit van consulenten en een aanpak als dienstverlener (niet hulpverlener) is geschikt om zelfredzame burgers adequaat een hulpverleningsproduct aan te bieden.

De RKC merkt op dat de invulling het risico met zich meebrengt dat er voor minder zelfredzame hulpvragers, wel wachtlijsten zullen ontstaan. Dit heeft te maken met hulpvragers die niet digitaal vaardig zijn en intrinsiek dan wel vanuit hun netwerk onvoldoende ondersteuning kunnen genereren om te voldoen aan de eisen van de schulddienstverlening.

1. Toegang tot de schuldhulp

De drempel voor de toegang tot de schuldhulpverlening is in Haarlem redelijk hoog. Haarlem voldoet hiermee mogelijk niet aan de wettelijke eis voor brede toegankelijkheid van de gemeentelijke integrale schuldhulphulpverlening.

Schulddienstverlening Haarlem.

Gedurende het hulpverleningstraject is er sprake van een substantieel uitvalpercentage. Iets meer dan 30% is niet (direct) saneringsrijp en krijgt advies voor een alternatief traject. Circa 50% van de aanmeldingen resulteert uiteindelijk niet in een intakegesprek.

De digitale aanmeldingsprocedure heeft de verwerkingscapaciteit verhoogd, waardoor bij deze processtap geen wachtrij kan ontstaan. De SDV heeft hiermee zogenoemd 24-uurs openingstijden en is hiermee enerzijds gemakkelijk bereikbaar. De keerzijde hiervan is dat er signalen zijn dat de uitsluitend digitale aanmelding een hoge drempel kan zijn voor sommige hulpvragers.

De selectieve toegang reguleert het aantal aanmeldingen, vanwege de screeningscriteria. De capaciteit van de afdeling SDV is hiermee voldoende voor de aangeboden werklust. Echter, de doelgroepen die op voorhand worden uitgesloten zijn breder dan die in de Wgs zijn genoemd. Voor een relatief hoog percentage geldt een wachttijd. Deze aanvragen worden eerst doorverwezen naar andere organisaties (bijvoorbeeld sociaal raadslieden, maatschappelijk werk), waarna de hulpvrager zich opnieuw kan aanmelden. De SDV heeft geen follow-up systeem hiervoor en heeft geen inzicht in de mate waarin de aanvrager afdoende wordt geholpen of later met meer complexe problematiek terugkomt bij de SDV. De RKC constateert geen duidelijk alternatief voor een afwijzing. Een verdieping op dit punt past niet in het karakter van dit onderzoek, maar wellicht is nader onderzoek gewenst naar de kenmerken van hen die uitvallen en naar de consequenties hiervan voor de langere termijn.

Bij de SDV Haarlem worden aanmelders niet vooraf geïnformeerd over het traject. Op het moment van doorverwijzing naar Humanitas, komt de aanvrager in het traject terwijl er formeel nog geen aanvraag is ingediend. Aanvragers die die consequenties van het traject niet aandurven en het vroegtijdig beëindigen, worden later geconfronteerd met een recidive wachttijd.

2. Samenwerking met ketenpartners

Efficiënte uitvoering door de gemeente wordt gerealiseerd door de gerichte inzet van (gekwalificeerde) consultants en van lekenondersteuning buiten de ambtelijke organisatie: de samenwerking met Humanitas (vrijwilligers) en Kontext. Hierdoor wordt de ambtelijke capaciteit gericht ingezet voor de schuldhulpverlening. Het uitzoeken en ordenen van de (financiële) administratie van de aanvrager wordt verzorgd door de vrijwilligers van Humanitas. Het begeleiden (lees klaarstomen voor het regulier proces) van bijzondere groepen is belegd bij Kontext.

In den lande zijn de ervaringen met vrijwilligers positief, met name als getrainde vrijwilligers de zelfredzaamheid van de cliënt kunnen bevorderen door te ondersteunen zonder taken over te nemen. Vrijwilligers blijken goed inzetbaar op gedragsverandering bij de cliënt, zodat herhaling minder snel zal voorkomen. Uit de benchmark blijkt dat de inzet van goed opgeleide vrijwilligers een sleutelement is in de kwaliteit van (het voortraject van) de schulddienstverlening.

In Haarlem beschouwt de SDV de vrijwilligers als ondersteuning, een service. In de Haarlemse praktijk ordent de vrijwilliger van Humanitas samen met de hulpvrager de administratie, kijkt of er genoeg gebruik gemaakt wordt van aanvullende voorzieningen en brengt de schulden in kaart. Volgens de SDV is dit inzicht soms voldoende en pakken mensen het zelf verder op. Zo niet, dan gaat de hulpvrager door naar de schulddienstverlening.


3. Samenwerking met schuldeisers

Steeds meer gemeenten gaan er toe over in aanvulling op de convenanten met schuldeisers ook structureel nauwere samenwerking op te zetten met de grote regionale deurwaarderskantoren. Hierdoor kunnen onnodige kostenverhogende maatregelen worden vermeden en kan een eventueel minnelijk traject sneller worden doorlopen. De gemeente Eindhoven heeft intussen dit instrument succesvol ingezet.

4. Nazorg

Het voorkomen van uitval is van belang voor structurele en efficiënte hulpverlening, immers uitval veroorzaakt recidive, wat beschouwd kan worden als verborgen wachttijd. De SDV Haarlem besteedt nog weinig aandacht aan het voorkomen van uitval en recidive. De gemeente Amersfoort is een voorbeeld van een gemeente die goede ervaring met vrijwillige budgetcoaches in het nazorgtraject.

Bijlage 1: Motie 'Wachlijsten in schuldhulpverlening voorkomen'



Motie 'Wachlijst in schuldhulpverlening voorkomen; weten wat er werkt'

De gemeenteraad van Haarlem in vergadering bijeen op 6 november 2014;

Constateerende dat:

- Financiële problemen verschillende Haarlemmers tref, zoals eigenwoningbezitters, werknemers, zzp'ers en uitkeringsgerechtigden. Elke groep een eigen specifieke aanpak vraagt.
- In het coalitieakkoord is opgenomen dat wachlijsten in de schuldhulpverlening moeten worden voorkomen.
- Op blz. 83 van de begroting staat dat de wachlijsten voor schuldhulpverlening niet mogen terugkeren.
- De komende tijd een toename van cliënten niet onwaarschijnlijk is. Het oplukken van wachtlijden onverantwoord is, aangezien problematiek gedurende de wachttijd verder oploopt.
- Het risico is dat het college deze mensen niet allemaal tegelijk helpen en deze mensen daardoor langer op de wachtlijst voor schuldhulp blijven staan.

Overwegende dat:

- De gemeente zorg dient te dragen voor een toegankelijke schuldhulpverlening voor ledere Haarlemmer.
- De Branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, de NVVK¹ merkt dat schuldenproblemen toenemen in omvang en complexiteit;
- De effecten van de financiële crisis zijn steeds zichtbaarder en zorgwekkend.
- Het inkomen van veel huishoudens is de laatste jaren aanmerkelijk gedaald en dat zorgt voor een groeiende groep mensen met problematische schulden. Enerzijds zijn er mensen die het moeilijk vinden hun gedrag aan te passen aan deze nieuwe financiële situatie. Anderzijds is vaak het besteedbare inkomen gewoonweg te laag om aan de financiële verplichtingen te kunnen voldoen.
- In 2013 heeft de NVVK geconstateerd dat schulden niet op zich zelf staan. Eén op de drie mensen die zich meldt bij schuldhulpverlening is ook bekend bij andere hulpverlenende instanties, zoals Maatschappelijk Werk, GGZ of Centrum voor Jeugd en Gezin.
- De combinatie van sociale, financiële en psychische problematiek maakt dat samenwerking tussen de lokale maatschappelijke organisaties is dan van groot belang. Dit vereist een adequaat gemeentelijk beleid met daarin een duidelijke verankering van schuldhulpverlening.

Verzoekt de raad:

- De RKC te vragen een quick scan uit te voeren naar de condities die nodig zijn om wachlijsten in de schuldhulpverlening te voorkomen. Dit onderzoek uiterlijk in januari 2015 te starten.
- Bij een dergelijk onderzoek:
 - te toetsen in hoeverre de gemeente Haarlem bij de uitvoering van de schuldhulpverlening aan deze condities voldoet;
 - Het van meerwaarde is een klein vergelijk uit te voeren met effectieve aanpakken in andere steden als het gaat om deze condities.

En gaat over tot de orde van de dag.

Handwritten signatures and initials: PvdA, SP, D66, GroenLinks, ChristenUnie, OPHaarlem, Raad SZW.

¹ De NVVK is de branchevereniging voor professionele schuldhulpverlening en sociale kredietverlening in Nederland. De NVVK telt 89 leden en ruim 2.000 medewerkers, die werkzaam zijn in ruim 400 gemeenten in Nederland. Kijk ook eens op onze website www.nvvk.eu.

Bijlage 2: Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door een drietal gesprekken, door documentanalyse van beleidsdocumenten en door beperkte desk research van externe publicaties.

Om de onderzoeksvragen te formuleren is een gesprek gevoerd met twee raadsleden, die mede aan de wieg hebben gestaan van de motie van de gemeenteraad. Hiermee is inzicht verkregen in de achtergronden van de motie en de verwachtingen van de raad bij het resultaat van het onderzoek.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een deskresearch uitgevoerd en is een oriënterend gesprek gevoerd met de manager van de afdeling Schulddienstverlening / Handhaving van de hoofdafdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Op basis hiervan is het proces in kaart gebracht en inzicht verkregen in de gehanteerde begrippen en in de manier waarop de gemeente invulling geeft aan de schulddienstverlening.

Vervolgens is aan de hand van de beantwoording van schriftelijke vragen een vervol ginterview afgenomen bij een afvaardiging van de afdeling Schulddienstverlening.

Gesprekken

1. M. Meijer, Afdelingsmanager Schulddienstverlening/handhaving; Sociale Zaken & Werkgelegenheid
2. A. Ramsodit, Raadslid PvdA Haarlem
J. van Ketel, Raadslid SP Haarlem
3. M. Meijer, Afdelingsmanager Schulddienstverlening/handhaving; Sociale Zaken & Werkgelegenheid;
T. Said, Kwaliteitsmedewerker Schulddienstverlening/handhaving; Sociale Zaken & Werkgelegenheid;
C. Butrus, Medewerker Schulddienstverlening 1; Sociale Zaken & Werkgelegenheid;
4. Ayse Yilmaz, Medewerker Servicecenter 2, Sociale Zaken & Werkgelegenheid;
5. M. Zwaneveld, Coördinator en vrijwilliger Humanitas Zuid-Kennemerland
6. R. Hoekstra, Consulent schulddienstverlening, Kontext Zuid-Kennemerland.

Overzicht beleidsdocumenten

1. Beleidsplan Schulddienstverlening (2012/81280, maart 2012);
2. Beleidsregels Schulddienstverlening (2012/140630, mei 2012);
3. Werkinstructie Schulddienstverlening (niet gedateerd);
4. Procesmodellen Schulddienstverlening (niet gedateerd);
5. Met het oog op Schulddienstverlening binnen de gemeente Haarlem (Werkwijze Schulddienstverlening 2014); (niet gedateerd);
6. Plan van aanpak kwaliteitsverbetering schulddienstverlening gemeente Haarlem (Kwaliteitsplan 2014); (niet gedateerd);
7. NVVK Audit bestand en Verslag NVVK Audit, mei 2014;
8. Samenwerkingsovereenkomst Administratief Voortraject Schulddienstverlening Gemeente Haarlem met Humanitas, Afdeling Zuid-Kennemerland, 6-11-2013
9. Samenwerkingsovereenkomst Administratief Voortraject Schulddienstverlening en de Psychosociale begeleiding Gemeente Haarlem met Kontext, 16-12-2014.

Externe documentatie

1. *Schulden? De gemeente helpt!* Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening. Hiemstra & De Vries en Significant. Utrecht, juli 2008
2. *Wachttijden voor schuldhulpverlening bij gemeenten*, Onderzoeksbureau Panteia, maart 2010
3. *Schuldhulpverlening*. Strategische keuzes voor gemeenten (2010). Utrecht: Divosa.
4. *Perspectieven op schuldhulpverlening*. Elf goede voorbeelden uit het primair proces schuldhulpverlening. Hiemstra & De Vries in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag (2011).
5. *Gemeenten en Schuldhulpverlening*. Bouwstenen voor de ontwikkeling van visie en beleid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 2011.
6. *Vrijwillig, effectief en efficiënt*. Handreiking voor de inzet van vrijwilligers bij schuldhulpverlening. Verwey-Jonker Instituut, In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Utrecht 2011.
7. *Naar gekantelde schulddienstverlening*. Een aanpak waarin participatie, eigen kracht en financiële stabiliteit centraal staan, Gemeente Eindhoven (2011)
8. *Kwaliteitsverbetering schuldhulpverlening*. Evaluatie van de 'Spekman en Ortega-Martijn' projecten. Verwey-Jonker Instituut, februari 2012.
9. *Lokaal en integraal*. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten. Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2014.
10. Onoplosbare schuldsituaties. Hogeschool Utrecht in opdracht van de NVVK, 2014.

Bijlage 3: Wachtijden volgens de leidraad NVVKLeidraad beleidsplan
Versie mei 2012

Blad 11

worden afgemeten aan de mate van naleving van de Gedragscodes en modules van de NVVK en/of certificering van ketenpartners en vrijwilligersorganisaties.

Hoofdstuk 5. Wachtijd

In artikel 4 lid 1 van het wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is opgenomen dat indien een persoon zich tot de gemeente wendt voor integrale schuldhulpverlening, binnen vier weken het eerste gesprek dient plaats te vinden waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. De regering acht het wenselijk dat de gemeente een eigen richtlijn voor deze wachtijd bepaalt die korter is dan vier weken.

Voor crisissituaties (lid 2) hoeft dat niet, dan dient het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld binnen drie werkdagen plaats te vinden. Naar aanleiding van deze termijn stelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁴ dat dit betekent dat de gemeente zich bij de indiening van de aanvraag direct een beeld moet vormen of er mogelijk sprake is van een bedreigende situatie of mogelijk van een andere situatie die reden is om de dienstverlening met voorrang op te pakken. Het feit dat kinderen de gevolgen van schulden ondervinden kan volgens de minister zeker aanleiding zijn om de schuldhulpverlening met voorrang op te pakken. Dit betekent dat de gemeenteraad een soort tussencategorie kan hanteren bij het bepalen van de nagestreefde wachtijd.

De gemeente dient in haar plan op te nemen wat zij verstaat onder het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. In de toelichting op de wet wordt dit gesprek aangeduid als de 'intake'. In het wetsvoorstel wordt echter niets gezegd over de inhoud van de intake. De NVVK is van mening dat door middel van het intakegesprek de schuldproblematiek en daarmee in verband liggende problematiek kan worden gesignaleerd. In het kader van de Wet SUWI (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen) zal de schuldhulpverlener reeds beschikken over inkomensgegevens van de schuldenaar die een uitkering ontvangt.

In de module Aanmelding en Intake van de NVVK is opgenomen dat de intake een proces is dat maximaal drie maanden in beslag neemt en bestaat uit de stappen: inventarisatie, analyse en advies. In de module is opgenomen welke gegevens ten minste geregistreerd moeten worden in de inventarisatiefase. Tijdens de analyse vindt onderzoek plaats naar de hulpvraag, de schulden en de onderliggende problematiek. De adviesfase bestaat uit het opstellen van een plan van aanpak na het gesprek. De intake zoals in het wetsvoorstel omschreven kan gezien worden als de analyse zoals opgenomen in de module, door middel van een gesprek. De inventarisatiefase gaat hieraan vooraf, waarbij het van belang is alle gegevens te verzamelen over de verzoeker op basis waarvan deze analyse tijdens het gesprek kan worden gemaakt, met andere woorden: dat de hulpvraag kan worden vastgesteld. Voor uitgebreidere informatie kunt u als NVVK-lid de module downloaden via de website van de NVVK.

Hoofdstuk 6. Minderjarige kinderen

In het plan moet de gemeente beschrijven hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen vormgegeven wordt. Dit is een belangrijke en kwetsbare doelgroep. Het is altijd onwenselijk dat een huisuitzetting of energieafsluiting plaatsvindt, maar de risico's zijn in deze doelgroep groter.

Manieren hoe met deze doelgroep omgegaan kan worden:

- gezinnen met inwonende minderjarige kinderen die zich melden voor schuldhulpverlening altijd beschouwen als een crisissituatie, waarbij het eerste gesprek binnen drie werkdagen plaats dient te vinden, zodat de wachtijd korter is. Het is ook mogelijk de groep voorrang te geven als er sprake is van lange wachtijden;

⁴ In de nota naar aanleiding van het verslag, kamerstuk 32 291, nr. 6, p. 13.

Bijlage 4: Benchmark van efficiënte en effectieve schulddienstverlening

1. In **Schulden? De gemeente helpt! Naar effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening** beschrijft Hiemstra & de Vries (2008) enkele aanbevelingen om de effectiviteit van de schuldhulpverlening te vergroten. De RKC beziet in analogie aan de bevindingen in dit rapport twee momenten waarop schuldenaren in de wacht gezet kunnen worden: (A) bij de aanmelding, (B) in de fase waarin de gemeente probeert om een oplossing te realiseren.

Schuldenaren stranden bij de aanmelding als de gemeente bepaalde groepen schuldenaren uitsluit van hulp. Hulpvragen die sommige gemeenten niet in behandeling nemen zijn ex-ondernemers, schuldenaren die niet te goeder trouw zijn geweest bij het ontstaan van hun schulden, recidivisten, verslaafden, schuldenaren met een inkomen boven een bepaalde grens of mensen waarvan de hulpvraag nog niet duidelijk is vanwege een ander lopend traject, bijvoorbeeld echtscheiding of faillissement.

2. In een onderzoek naar **Wachttijden voor schuldhulpverlening** (Panteia, 2010) komen de onderstaande factoren naar voren die van invloed op de wachttijd:

- De personele bezetting bij schuldhulpverlening (63%);
- Het aantal aanmeldingen (58%);
- De samenwerking met de instantie die het eerste intakegesprek voert (10%);
- De structuur en processtromen binnen de eigen organisatie (10%);
- De mate waarin de cliënt de gegevens op orde heeft (10%);
- Het beschikbare budget voor schuldhulpverlening (9%).
- De complexiteit van de aanmelding (7%)

3. De handreiking **Perspectieven op schuldhulpverlening** (Hiemstra & de Vries, 2011) benoemt van elf gemeenten met betrekking tot schuldhulp inspirerende voorbeelden. De digitale aanmelding van de gemeente Haarlem is er één van. Hierover staat in de handreiking het volgende:

Digitale aanmelding (gemeente Haarlem)

De gemeente Haarlem heeft de aanmelding voor de schuldhulpverlening gedigitaliseerd. Cliënten melden zich zelfstandig online aan. Vervolgens maakt de consulent onderscheid tussen aanmeldingen die leiden tot een intake en aanmeldingen waarvoor de schuldhulpverlening geen hulp kan bieden. Als de aanmelding tot een intake leidt, nodigt een administratief medewerker de cliënt eerst uit voor een workshop bij Humanitas. In deze workshop brengt de cliënt zijn administratie op orde waardoor er een werkbaar dossier ontstaat. Pas na het volgen van de workshop heeft de cliënt een intakegesprek met een consulent schuldhulpverlening. De digitale aanmelding heeft de bewerkingstijd van de aanmelding verkort van 45 minuten naar 10 minuten. Dit resulteert erin dat de toename van de aanvragen kan worden verwerkt zonder dat de benodigde formatie stijgt. En dat de eerste aanmelding sneller verloopt omdat er geen bezoek aan een spreekuur nodig is.

Het resulteert ook in een goede kwaliteit van het voortraject. Door de combinatie van de digitale aanmelding en de workshop van Humanitas krijgen consulent complete dossiers aangeleverd.

Schulddienstverlening Haarlem.

De overige twee voorbeelden van efficiënte processen zijn:

Intensieve samenwerking met schuldeisers (gemeente Den Haag)

Het schuldeisersteam van de gemeente Den Haag is verantwoordelijk voor alle contacten met schuldeisers, inclusief het treffen van een minnelijke regeling. Zij hebben een duurzame relatie opgebouwd met de vijftig grootste schuldeisers (bijvoorbeeld Belastingdienst, incassobureaus, energiemaatschappijen en woningcorporaties). Dit resulteert in wederzijds begrip en betere werkafspraken, kortere doorlooptijden en (op langere termijn) meer minnelijke regelingen.

Formulierenbrigade (gemeente Zwolle)

De medewerkers van de formulierenbrigade (stagiairs en bijstandsgerechtigden) ondersteunen cliënten bij de aanmelding voor schuldhulpverlening en het op orde brengen van de administratie. Het resultaat is minder uitval doordat cliënten niet in staat zijn om hun administratie (tijdig) op orde te krijgen en een efficiënter proces omdat de administratieve taken niet bij een professional (consulent) zijn neergelegd.

4. Het rapport **Kwaliteitsverbetering schuldhulpverlening** (Verwey-Jonker Instituut, februari 2012) benoemt als de twee meest bevorderende factoren:

De inzet van vrijwilligers

De inzet van vrijwilligers in de schuldhulpverlening is landelijke gezien een factor van belang. Uit de memorie van toelichting van de Wgs blijkt dat deskundigen er van uitgaan dat vrijwilligers bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid een belangrijke rol spelen. Hierbij is het wel van belang dat er een heldere rolverdeling is tussen de professional en de vrijwilliger.

In de begeleiding van cliënten is van belang dat de vrijwilliger naast minimale financiële vaardigheden, op basaal niveau kennis heeft van schuldhulpverlening, procedures voor het aanvragen van toeslagen en regelingen, en werkwijzen voor het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de hulpvragers. De vrijwilliger moet niet het roer overnemen, maar naast de cliënt staan.

De samenwerking met netwerkpartners

Deze samenwerking is gericht op het verbeteren van de signaal – en verwijzfunctie tussen de gemeentelijke hulpverleners en de hulpverleningsorganisaties. Dit alles met als doel om burgers met financiële problemen eerder en beter te helpen.

5. In **Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten** (2014) beschrijft het Verwey-Jonker Instituut de vormgeving van integrale schuldhulpverlening aan de hand van de praktijk van zestig gemeenten.

Het rapport beschrijft de schulddienstverlening aan de hand van drie fasen: (1) toegang tot de schuldhulp, (2) samenwerking in de keten en (3) integrale aanpak.

Opgemerkt wordt dat gemeenten nog weinig zicht hebben op de resultaten van de selectieve toegang en nog voorzichtig zijn met het trekken van conclusies over de effecten van de integrale aanpak. Ze wijzen erop dat het mogelijk is dat cliënten die nu niet worden doorverwezen naar een saneringstraject of budgetbeheer, daar later alsnog in terecht komen.

Schulddienstverlening Haarlem.

6. Het rapport **Onoplosbare schuldsituaties** (NVVK, 2014) is het verslag van de oorzaken die ten grondslag liggen aan het niet kunnen bieden van een duurzame oplossing voor de schuldenproblematiek. Een van de aandachtspunten voor gemeenten is de beleidsplannen zo op te stellen dat de toegang tot de schuldhulpverlening voor meer schuldenaren open staat. Daarnaast zal ook de schuldhulpverlening zich beter op de behoeften van alle doelgroepen moeten richten. Schuldenaren hebben kwaliteiten en vaardigheden waarop kan worden ingezet maar ook kwetsbaarheden en gebreken waar men rekening mee moet houden.

De combinatie van absolute groei en strengere afwijzingscriteria heeft als gevolg dat volgens de jaarverslagen van de NVVK ongeveer een derde van de huishoudens die bij een NVVK---lid om hulp vragen vooralsnog niet worden doorgeleid naar een schuldregeling. Er zijn hoogstwaarschijnlijk ook mensen die vanwege de strengere afwijzingscriteria geen beroep doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Die mensen komen waarschijnlijk via de crisisdienst toch binnen bij de gemeente.

De NVVK zoekt de oplossingen voor onoplosbaarheid van problematische schulden vooral in het wegnemen van de belangrijkste blokkades, namelijk de afwijzingscriteria in de beleidsplannen, de juridische belemmeringen en het gedrag van de schuldenaren.

Bijlage 5: Korte beschrijving van de schulddienstverlening Haarlem

Het beleidskader voor de schulddienstverlening (SDV) Haarlem gaat uit van zelfredzaamheid en de eigen kracht van de hulpvrager. De gemeente ondersteunt de hulpvrager om eigen verantwoordelijkheid te dragen. Om vorm te geven aan deze ondersteuning stelt de gemeente Haarlem zich primair op als regisseur van een schulddienstverleningsketen waarin met verschillende ketenpartners voor een sluitende aanpak bij financiële problematiek wordt gezorgd. De SDV steunt op de volgende uitgangspunten:

1. De klant is en blijft verantwoordelijk voor zijn financiële probleem;
2. De inzet van schulddienstverlening heeft als primair doel het stimuleren van participatie in de maatschappij;
3. Schuldbemiddeling wordt pas als oplossing toegepast als de klant een financiële stabiele situatie heeft en kan behouden;
4. Schulddienstverlening wordt tijdelijk aangeboden. Alle ondersteuning die de gemeente Haarlem op dit terrein biedt is erop gericht de klant financieel zelfstandig te maken. Aanspraak op ondersteuning is niet vrijblijvend;
5. Ketenpartners hebben een belangrijke rol bij de aanpak van onderliggende problematiek van de klant en het realiseren van de noodzakelijke gedragsverandering om klanten financieel zelfstandig te maken;
6. Vrijwilligers worden tijdens het schulddienstverleningstraject als ondersteuning voor de klant ingezet. De gemeente Haarlem zorgt daarbij wel voor een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen vrijwilligers en professionele dienstverleners.

Onderstaande is de werklast van de afdeling SDV aangegeven voor de periode 2013 en 2014

2013	Digitale aanmeldingen	Doorverwijzing Humanitas	Doorverwijzing Kontext / maatwerk	Afwijzing	Crisis meldingen
	925	677	100	Niet bekend	151
Intake		418			151
Afgerond bemiddelings- traject		119			

2014	Digitale aanmeldingen	Doorverwijzing Humanitas	Doorverwijzing Kontext / maatwerk	Afwijzing	Crisis meldingen
	1075	650	110	503	134
Intake		579			134
Afgerond bemiddelings- traject		141			

Toelichting op de bovenstaande schema's

- Het totaal aantal meldingen is iets hoger dan het aantal digitale meldingen. Een deel van de crisismeldingen (naar schatting ongeveer 90%) wordt geregistreerd via de publieksbalie. Deze worden niet als digitale melding geregistreerd.

Schulddienstverlening Haarlem.

- De afwijzingen betreffen degenen die in eerste instantie bij de screening zijn afgewezen en degenen die een beëindigingsbeschikking krijgen. Hulpvragers kunnen bij de screening worden afgewezen vanwege recidive of omdat er vanwege specifieke problematiek (koopwoning; (ex)-ondernemer; etc.) eerst andere stappen gezet moeten worden. Hulpvragers die na twee uitnodigingen en de bijbehorende hersteltermijn hun dossier nog niet hebben gecompleteerd, worden door Humanitas/ Kontext terugverwezen naar de gemeente. Zij ontvangen vervolgens vanuit SDV een beëindigingsbeschikking.
- Aanvragers die bij Kontext respectievelijk Humanitas twee afspraken niet nakomen krijgen vanuit de SDV een afwijzing en daarna een wachttijd van 6 maanden vanwege recidive. Noch de SDV, noch de organisaties doen navraag naar de redenen waarom een hulpvrager de afspraken niet is nagekomen. Het blijkt dat hulpvragers soms na de 1^{ste} afspraak besluiten hun problemen toch zelf op te willen lossen, omdat zij terugdeinzen voor de consequenties van een saneringstraject of soms ook omdat zij erop vertrouwen er met hulp van hun netwerk wel uit te kunnen komen. Volgens opgave van de SDV is het uitvalpercentage bij Humanitas 38%, bij Kontext 50%.
- Het aantal doorverwijzingen naar Kontext is bepaald op 100 / jaar. Dit betreft bijzondere doelgroepen: klanten met (meervoudige) problematiek. Te denken valt aan verslaafden, personen met een verstandelijke beperking, dak – en thuislozen en mensen met een psychiatrisch ziektebeeld.
- Het aantal doorverwijzingen van de SDV naar Kontext was in 2014 contractueel bepaald op 100/jaar. In 2014 waren er 113 doorverwijzingen. Hiervan zijn er 83 met een compleet dossier afgesloten (binnen 6 weken) en zijn er 28 met een niet-compleet dossier afgesloten (na 6 weken). De meest duidelijke reden hiervoor is dat de klant afhaakt omdat hij de lengte of de zwaarte van het schuldsaneringstraject niet aan kan. Een volledig overzicht is er niet, omdat de redenen voor afwijzing / voortijdig beëindigen van het traject door Kontext niet consequent worden vastgelegd. Primair omdat deze registratie niet is afgesproken tussen de SDV en Kontext en secundair omdat de hulpverlener niet altijd een zodanig goed contact heeft met de cliënt dat de werkelijke reden duidelijk wordt.
- De gemeente Haarlem beschouwt het samenstellen van een volledig dossier onder alle omstandigheden als de verantwoordelijkheid van de hulpvrager. Humanitas is vanuit die visie van de SDV een service, een ondersteuning die door de gemeente wordt aangeboden.
- In de samenwerkingsovereenkomst met Humanitas is vastgelegd dat zij in het voortraject van de schulddienst van de gemeente Haarlem het schuldossier compleet maken binnen de genoemde termijnen en de inbreng zoals beschreven. In de overeenkomst zijn echter geen termijnen opgenomen en is niet nader beschreven wat de inbreng en de inzet zijn van de vrijwilligers. De standaard periode tussen de SDV en de eerste afspraak bij Humanitas is vier weken. De periode tussen de 2de en 3de afspraak is 2-3 weken.
- Vrijwilligers worden on-the-job getraind door ze gedurende een bepaalde inwerkperiode mee te laten lopen met ervaren vrijwilligers. Er zijn vanuit de SDV, noch vanuit Humanitas aanvullende aparte trainingen voor de vrijwilligers. Een VOG is een instapvereiste.
- In de samenwerkingsovereenkomst met Kontext wordt gerefereerd aan het compleet maken van het schuldossier binnen de wettelijke termijnen. Aangegeven is binnen zes weken. Het standaard proces na de digitale aanmelding en screening is als volgt:
Wk 1: doorverwijzing van de SDV naar Kontext. Kontext ontvangt contactgegevens cliënt van de gemeente

Schulddienstverlening Haarlem.

Wk. 2 – Wk.4 eerste fase begeleiding en ondersteuning door hulpverlening Kontext (traject toelichten / dossier samenstellen/ aanvraagformulier NVVK invullen)

Wk. 5- 6 eventueel tweede fase als in overleg met de SDV een hersteltermijn met cliënt kan worden afgesproken.

Wk.7: dossier retourneren (compleet dossier persoonlijk afgeven bij de SDV)

- Kontext zet voor dit traject binnen het contract met de SDV Haarlem professionele hulpverleners in. Er wordt geen gebruik gemaakt van vrijwilligers
- Hulpvragers die halverwege de uitvoering uit het schuldhulpverleningstraject stappen worden beschouwd als recidive als zij opnieuw een aanvraag willen indienen. Voor hen geldt voor toegang tot de schuldhulp een wachttijd van 6 maanden of langer. Dit is formeel geen wachtlijst, maar een gevolg van het gemeentelijke beleid.
- Naast het samenstellen / ordenen van het dossier besteden de organisaties ook aandacht aan de inkomstenkant: aan het aanvragen van of verwijzen naar kwijtscheldingen van belastingen en het aanvragen van voorzieningen. De vrijwilligers gaan na of de hulpvrager gebruik maakt van alle toeslagen, minimaregelingen van de gemeente en de HaarlemPas. Hoewel niet wordt geregistreerd om welke regelingen / welk bedrag het gaat wordt volgens Humanitas in de praktijk regelmatig niet-gebruik geconstateerd. Dit geldt vooral bij werkenden en hulpvragers die een uitkering van het UWV hebben. Er wordt maar bij een laag percentage van de cliënten van Kontext niet-gebruik van inkomensvoorzieningen geconstateerd. Als de hulpverlener dit constateert, dan wordt de cliënt door de sociaal raadslieden van Kontext geholpen bij het aanvragen van toeslagen en kwijtscheldingen.
- Gedurende de periode bij Humanitas of Kontext en gedurende de afhandeling van de intake / aanvraag is er geen sprake van budgethulp. In deze periode is er in principe ook geen contact met schuldeisers en deurwaarders. Humanitas neemt hierin geen initiatief, het is immers niet zeker dat iemand ook daadwerkelijk kiest voor een hulpverleningstraject van de SDV. Hulpvragers kunnen van Humanitas wel een standaardbrief krijgen om zelf te versturen naar schuldeisers en deurwaarders. Hierin geeft de persoon in kwestie aan te zijn gestart met een hulptraject bij de schulddienstverlening en vraagt om eventuele incassomaatregelen aan te houden.
- De afdeling SDV start het stabilisatietraject na de intake. Dit traject duurt maximaal drie maanden voor het reguliere traject.
- Primair geldt dat de begrippen wachttijd en wachtlijst worden gehanteerd vanuit het zakelijke, handhavende houding. De hulpvragers wier aanmelding om wat voor reden dan ook niet in een aanvraag resulteert, hebben waarschijnlijk hiervan een andere perceptie. De RKC had niet de beschikking over informatie (klachtenregistratie en dergelijke) om in deze Quick scan hierover een beargumenteert oordeel te kunnen geven

Bijlage 6: Managementinformatie SDV

Mogelijke prestatie-indicatoren aan de hand waarvan de gemeente concreet het succes van het beleid kan bepalen zijn (bron: NVVK leidraad):

- Aantal huishoudens in schulden;
- Gemiddelde wachttijd;
- Het aantal crisissituaties en het aantal dat wordt opgelost;
- Het aantal recidivegevallen;
- Gemiddelde doorlooptijd;
- Uitvalpercentage;
- Succesvol of niet succesvol afronden van een traject;
- Verantwoorde uitstroom bij budgetbeheer;
- Input (wachttijd), throughput (doorlooptijd), output (geslaagd of niet geslaagd);
- Aantal verwijzingen naar ketenpartners;
- Ketentevredenheid;
- Naamsbekendheid;
- Aantal doorverwijzingen naar de Wsnp.

Managementinformatie volgens opgave SDV

- Aantal digitale aanmeldingen,
- Aantal doorverwijzingen naar Humanitas en Kontext,
- Aantal crisissen,
- Aantal intakes,
- Aantal aanvragen regulier, bijzondere doelgroep en stabilisatie,
- Aantal gestarte schuldbemiddelingstrajecten,
- Aantal geslaagde schuldbemiddelingstrajecten,
- Aantal wettelijke schuldregelingen,
- Aantal deelname aan budgetcursussen,
- Aantal recidieven,
- Aantal aanvragen budgetbeheer,
- Aantal beëindigingen budgetbeheer.

Dashboard September 2014 (week 31 tot en met week 34)

Haarlem



Afhandeling fase 1 regulier	48.48 % van afhandeling fase 1 reguliere klanten bij SHV 90 dagen termijn
Afhandeling fase 1 bijzonder	75.77% van afhandeling fase 1 bijzondere doelgroepen bij SHV 180 dagen termijn
Afhandeling fase 2 regulier	39.74 % van afhandeling fase 2 reguliere klanten en bijzondere doelgroepen bij SHV. 120 dagen termijn.

Geslaagde minnelijke trajecten SHV	6
Aantal opgestarte Schuldregelingen	20
Deelnemers Budgetcursussen	0
Recidivegevalen SHV	Totaal September = 76 42 van 76 = 6 maanden recidive 14 van 76 = 3 jaar recidive 20 van 76 = 5 jaar recidive
Gestarte schuldregelingen tov het aantal intakes	20 tov 30 = % 66.66

Bijlage 7: Model Schuldhulpverlening NVVK (toepassing Den Haag)

