

***Uitval van klanten met een positieve indicatie voorkomen.***

*Een onderzoek naar de factoren die zorgen voor uitval van klanten bij de Kredietbank Rotterdam, na het indienen van een aanvraag schulddienstverlening.*

**Toetsing van:**

**Afstudeeropdracht**

**SJ441**

**Hogeschool Leiden Opleiding Sociaal Juridische Dienstverlening**

Student: Afstudeerbegeleider:

Dymfy Binda E. Mudde

Studentnummer: 1058883

Opdrachtgever: Inleverdatum: 6-9-2016

Kredietbank Rotterdam (reguliere kans)

Begeleider opdrachtgever: Collegejaar 2015-2016

A. van der Neut

**Inhoud**

[Samenvatting 4](#_Toc460923473)

[Hoofdstuk 1: Inleiding 5](#_Toc460923474)

[1.1 Aanleiding 5](#_Toc460923475)

[1.2 Doelstelling en vraagstelling 6](#_Toc460923476)

[Doelstelling 6](#_Toc460923477)

[Vraagstelling 7](#_Toc460923478)

[Deelvragen 7](#_Toc460923479)

[1.4 Leeswijzer 8](#_Toc460923480)

[Hoofdstuk 2: Methode van onderzoek 9](#_Toc460923481)

[2.1 Keuze en verantwoording van onderzoekmethoden 9](#_Toc460923482)

[2.2 Kwaliteit en analyse van de gegevens 11](#_Toc460923483)

[2.3 Begripsbepalingen 12](#_Toc460923484)

[Hoofstuk 3: Juridisch kader 14](#_Toc460923485)

[3.1 De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 14](#_Toc460923486)

[3.1.1 Voorgeschiedenis Wgs 14](#_Toc460923487)

[3.1.2 Beschrijving van de Wgs 15](#_Toc460923488)

[3.1.3 Wettelijke zorgplicht van gemeenten 16](#_Toc460923489)

[3.1.4 Doelstelling van de Wgs 16](#_Toc460923490)

[3.2 Beleidsregels schulddienstverlening gemeente Rotterdam 17](#_Toc460923491)

[3.2.1 Beschrijving Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 17](#_Toc460923492)

[3.3 WMO 2015 18](#_Toc460923493)

[3.4 De Algemene wet bestuursrecht 18](#_Toc460923494)

[Hoofdstuk 4: Maatschappelijk kader 19](#_Toc460923495)

[4.1 De burgermaatschappij 19](#_Toc460923496)

[4.2 WMO en schulddienstverlening 19](#_Toc460923497)

[4.3 Decentralisatie op sociaal gebied 20](#_Toc460923498)

[4.4 Schuldenproblematiek in Nederland 20](#_Toc460923499)

[4.5 Gevolgen van schulden 21](#_Toc460923500)

[Hoofdstuk 5: Een positieve indicatie bij de Vraagwijzer 22](#_Toc460923501)

[5.1 De Vraagwijzer 22](#_Toc460923502)

[5.2 Een positieve indicatie 22](#_Toc460923503)

[Hoofdstuk 6: De aanvraagprocedure bij de KBR 23](#_Toc460923504)

[6.1 Aanmelden bij de KBR 23](#_Toc460923505)

[6.1.1 De contactmomenten met de KBR 23](#_Toc460923506)

[6.2 De criteria 28](#_Toc460923507)

[Hoofdstuk 7: Achtergrondkenmerken van klanten bij de KBR 33](#_Toc460923508)

[7.1 Leeftijd 34](#_Toc460923509)

[7.2 Geslacht 34](#_Toc460923510)

[7.3 Gezinssamenstelling 35](#_Toc460923511)

[7.4 Inkomen 35](#_Toc460923512)

[7.5 Aard van schulden 36](#_Toc460923513)

[Samenvattend 36](#_Toc460923514)

[Hoofdstuk 8: De trends ten aanzien van het aantal oriëntatiegesprekken, aanvragen en afwijzingen 37](#_Toc460923515)

[8.1 De jaarcijfers van de KBR van de afgelopen vijf jaar 37](#_Toc460923516)

[8.2 De jaarcijfers van schulddienstverlening op landelijk niveau van de afgelopen vijf jaar. 38](#_Toc460923517)

[De NVVK 38](#_Toc460923518)

[8.2.1 Stijgende aantal aanvragen schuldhulpverlening 38](#_Toc460923519)

[8.2.2 Omvang schuldenpakket stijgt 39](#_Toc460923520)

[8.2.3 Niet regelbare schulden 39](#_Toc460923521)

[Deelconclusie 40](#_Toc460923522)

[Hoofdstuk 9: Resultaten interviews met schuldbemiddelaars 40](#_Toc460923523)

[9.1 Besluitvorming 41](#_Toc460923524)

[9.2 Discretionaire ruimte 42](#_Toc460923525)

[9.2.1 Risico’s die gepaard gaan met het gebruik van discretionaire ruimte 43](#_Toc460923526)

[Deelconclusie 44](#_Toc460923527)

[Hoofdstuk 10: Conclusie en aanbevelingen 45](#_Toc460923528)

[10.1 Conclusie 45](#_Toc460923529)

[10.1.2 Beleidsmatige factoren die invloed hebben op de beslissing van de schuldbemiddelaar 45](#_Toc460923530)

[10.1.3 Sociale- en persoonlijke factoren die invloed hebben op de beslissing van de schuldbemiddelaar 46](#_Toc460923531)

[10.1.4 Discretionaire ruimte en de risico’s 47](#_Toc460923532)

[10.1.4 Knelpunten in het huidige werkproces die bijdragen aan uitval van klanten 47](#_Toc460923533)

[10.2 Aanbevelingen 48](#_Toc460923534)

[10.3 Discussie 50](#_Toc460923535)

[Literatuurlijst 51](#_Toc460923536)

[Bijlagen 53](#_Toc460923537)

# Samenvatting

De uitvoering van de Wmo 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijkheden van de gemeente. Daarom heeft de gemeente Rotterdam de dienstverlening opnieuw ingericht. Dit heeft geleid tot de werkwijze met de verbrede Vraagwijzer. Klanten die ondersteuning wensen in het oplossen van de schuldensituatie kunnen zich nu niet rechtstreeks wenden tot de Kredietbank Rotterdam. Zij moeten zich nu melden bij de Vraagwijzer. Hier vindt het eerste contactmoment plaats tussen de klant en de Vraagwijzerconsulent. De klant wordt door de Vraagwijzerconsulent breed uitgevraagd om te kijken op welke leefgebieden er sprake is van problematiek.

Dit onderzoek gaat over uitval van klanten, die al een aanvraag schulddienstverlening hebben ingediend.

Veel klanten zouden volgens het onderzoek “Niet-instromers in de schulddienstverlening” worden afgewezen voor de KBR. Het zou hier gaan om 30 procent van alle niet-instromers. Onderzoeksresultaten wijzen echter uit dat dit slechts 15 procent is. Er zijn verschillende factoren die ervoor zorgen dat klanten, na een aanvraag schulddienstverlening, wordt afgewezen. Door schuldbemiddelaars binnen de Kredietbank Rotterdam wordt echter altijd geprobeerd om een klant te behouden. Afwijzen gebeurt alleen als schulddienstverlening niet mogelijk is wegens één of meerdere belemmeringen. De doelstelling van dit onderzoek is het voorkomen dat klanten van de Kredietbank Rotterdam, ondanks een positieve indicatie vanuit de Vraagwijzer, alsnog worden afgewezen.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt dan: *Welke maatregelen kan de Kredietbank Rotterdam in het werkproces met betrekking tot schulddienstverlening opnemen, om uitval van klanten met een positieve indicatie voor toelating tot het minnelijke schulddienstverleningstraject in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, terug te dringen?*

Er zijn maatregelen die bij kunnen dragen aan het terugdringen van uitval van klanten met een positieve indicatie.

Om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken zijn er enkele aanbevelingen gedaan en luiden als volgt:

1. *Betere voorlichting aan Vraagwijzerconsulenten over schulddienstverlening bij de KBR*
2. *De groepsoriëntaties moeten bestaan uit kleinere groepen.*
3. *Het niveau van communicatie en samenwerking met ketenpartners verhogen.*
4. *Betere controle bij de Vraagwijzers*

# Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf de aanleiding tot het onderzoek beschreven. Daarna wordt ingegaan op de vraag van de opdrachtgever, de Kredietbank Rotterdam (hierna: KBR), weergeven middels een probleembeschrijving. In de tweede paragraaf komt de doelstelling van dit onderzoek aan bod. Ten slotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met een leeswijzer in paragraaf 1.4.

## 1.1 Aanleiding

Uit de jaarcijfers van 2012 tot en met 2015 blijkt dat twee derde van de klanten die op oriëntatiegesprek zijn geweest, geen aanvraag indient. Dit is de aanleiding geweest tot het onderzoek ‘Niet-instromers in de schulddienstverlening’ dat in 2015 is uitgevoerd in opdracht van de KBR.[[1]](#footnote-1) Uit dit onderzoek blijkt dat 42 procent van de respondenten het niet voor elkaar krijgt om de gevraagde bescheiden te verzamelen en aan te leveren. Dit is de grootste groep niet-instromers. De groep waar dit onderzoek zich op richt, bestaat uit de 32 procent van de niet-instromers die aangeven dat zij zijn afgewezen door de KBR. Deze klanten hebben meerdere malen contact gehad met de KBR in verschillende fasen van het werkproces. Bij de daadwerkelijke aanvraag worden ze alsnog (formeel) afgewezen.

**Aanbevelingen van de gemeentelijke ombudsman**

Uit het onderzoek ‘KBR, een tussenbalans’ dat door de gemeentelijke ombudsman is uitgevoerd in 2011 bleek dat er tientallen klachten waren over de KBR en haar werkwijze. [[2]](#footnote-2) De ombudsman heeft in dit onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan. Een aantal van deze aanbevelingen waren: [[3]](#footnote-3)

* Het beter registreren wie stukken aanlevert bij de balie
* De klant van te voren uitleggen welke stappen genomen moeten worden door de KBR om de schuldenproblematiek op te lossen
* Communiceer regelmatig naar de klant toe dat tussenkomst tussen schuldeiser en klant niet betekent dat de schuldenproblematiek (direct) wordt aangepakt.

Er is door de gemeentelijke ombudsman in 2014 vervolgonderzoek gedaan. Tijdens dit onderzoek is naar voren gekomen dat de KBR haar beleid heeft aangepast, waardoor er minder knelpunten zijn. De KBR heeft het advies van de ombudsman opgevolgd. De gemeentelijke Ombudsman geeft in dit onderzoek aan dat hij tevreden is over de KBR. [[4]](#footnote-4)

**Hoge drempel gemeentelijke schuldhulpverlening**

Bij gemeenten wordt, sinds 2012, bij de poort een selectie gemaakt van klanten die zich kwalificeren voor gemeentelijke schuldhulpverlening (hierna: SHV). Ook bij de KBR dienen klanten aan een aantal voorwaarden te voldoen, voordat zij een beroep kunnen doen schulddienstverlening (hierna: SDV). Door deze selectie is het voor klanten moeilijker om toegang te krijgen tot SDV. Bij meerdere gemeenten blijkt dit een probleem te zijn. Dit blijkt ook uit onderzoeken van onder andere de ombudsman en nieuwsberichten over de toegankelijkheid van SHV bij gemeenten.

**In de media**

Eén van deze nieuwsberichten komt van staatssecretaris Klijnsma, die de Wgs aanhangig heeft gemaakt.[[5]](#footnote-5) De staatssecretaris zegt dat de er in de Wgs niet wordt gesproken over uitsluitingsgronden, maar uitsluitend over gronden om de toegang tot SHV te weigeren. Ze geeft aan dat gemeenten uitsluitingsgronden in hun beleid hebben opgenomen, terwijl dit niet de bedoeling is. Door gemeenten moet per individuele geval gekeken worden aar de omstandigheden van de schuldenaar. Dit gebeurt momenteel niet. De nationale ombudsman bevestigt dit. In zijn onderzoek stelt de ombudsman dat de drempel naar gemeentelijke SHV te hoog ligt, door alle uitsluitingsgronden. [[6]](#footnote-6)

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

### Doelstelling

De KBR heeft het schulddienstverleningsproces zodanig opgesteld, dat alleen klanten die zich kwalificeren worden toegelaten tot SDV. In de bovenstaande paragraaf is al aangegeven dat een grote groep klanten het niet voor elkaar krijgt om een aanvraag in te dienen of worden afgewezen. Er zijn verschillende gronden waarop een aanvraag SDV kan worden afgewezen. Een aantal belemmeringen voor het toekennen van SDV zijn; niet-saneerbare CJIB boetes, onvoldoende (ondersteunende) begeleiding, onbehandelde verslaving, onstabiele inkomenssituatie en onduidelijkheid in het schuldenpakket.

**Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek wordt er een advies uitgebracht over de noodzakelijke aanpassingen in het werkproces van KBR, om te voorkomen dat klanten in een later stadium van de aanmeldprocedure alsnog worden afgewezen voor SDV.**

### Vraagstelling

*Welke maatregelen kan de kredietbank Rotterdam in het werkproces met betrekking tot schulddienstverlening opnemen, om uitval van klanten met een positieve indicatie voor toelating tot het minnelijke schulddienstverleningstraject in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, terug te dringen?*

De deelvragen, die ten behoeve van de centrale vraag zijn opgesteld, zijn verdeeld in het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte en het praktijkonderzoekgedeelte. Onder het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte valt:

### Deelvragen

**Deelvraag 1:** Hoe is het werkproces voor schulddienstverlening bij de Kredietbank Rotterdam georganiseerd?

**Deelvraag 1a:** Welke eisen worden in de werkprocessen van de KBR beschreven ten aanzien van een *positieve indicatie* in met minnelijke traject?

**Deelvraag 2**: Wat zijn de achtergrond kenmerken van de klanten die een positieve indicatie hebben gekregen van de KBR in 2015?

**Deelvraag 3:** Wat is de trend ten aanzien van het aantal oriëntatiegesprekken, aanvragen schulddienstverlening en afwijzingen in de periode 2011 tot en met 2015?

De volgende deelvragen vallen onder het praktijkonderzoeksgedeelte:

**Deelvraag 4:** Wat zijn de afwegingen van schuldbemiddelaars bij het afwijzen van schuldenaren voor schulddienstverlening na een positieve indicatie op basis van het intakegesprek?

## 1.4 Leeswijzer

Dit onderzoeksrapport bestaat uit tien hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is het inleidende hoofdstuk waarin het probleem, de doelstelling en de centrale vraag en deelvragen worden beschreven. In hoofdstuk twee worden de onderzoeksmethoden, die voor dit onderzoek zijn gebruikt, toegelicht. In hoofdstuk drie wordt het juridisch kader beschreven. Hier worden verschillende wetten zoals; de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de Beleidsregels Rotterdam 2013 en de Wmo 2015 uitgelegd. In het vierde hoofdstuk wordt het maatschappelijk kader beschreven. In hoofdstuk vijf wordt beschreven wat een positieve indicatie inhoudt en door wie deze wordt gegeven. Het werkproces met betrekking tot schulddienstverlening wordt in hoofdstuk zes uitgebreid beschreven. Daarna volgt de beschrijving van de doelgroep van de KBR in hoofdstuk zeven. In hoofdstuk acht worden de trends met betrekking tot schulddienstverlening uiteengezet en vergeleken. Daarna volgen in hoofdstuk negen de resultaten van de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden. Ten slotte bestaat hoofdstuk tien uit de conclusie, aanbevelingen en discussie. Daarna volgen de literatuurlijst en de bijlagen.

# Hoofdstuk 2: Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke onderzoeksmethoden zijn toegepast per deelvraag. Daarnaast wordt in de tweede paragraaf beschreven op welke wijze de kwaliteit van de gebruikte gegevens zijn gewaarborgd.

## 2.1 Keuze en verantwoording van onderzoekmethoden

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is literatuuronderzoek verricht. Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen gebruikt onderzoeker kwalitatieve en betrouwbare literatuur, zoals persberichten, onderzoeksrapporten, (jaar)cijfers van de NVVK en de KBR.

**Deelvraag 1:**

*Hoe is de aanvraagprocedure voor schulddienstverlening bij de Kredietbank Rotterdam georganiseerd?*

**Onderzoeksmethode**

Om de aanvraagprocedure in kaart te brengen is tijdens het onderzoek gebruik gemaakt van werkprocesbeschrijvingen van de KBR. Door deze procesbeschrijvingen te analyserenheeft onderzoeker in kaart gebracht welke stap(pen) door de klant genomen moeten worden per fase. Het in kaart brengen van de aanvraagprocedure is van belang, zodat duidelijk wordt over welke fase van de aanvraagprocedure dit onderzoek gaat. Daarnaast is het belangrijk om te weten welke criteria worden gehanteerd door de KBR. Deze criteria worden in deelvraag 1a beschreven. Er zijn twee procesbeschrijvingen van de KBR beschikbaar die het beantwoorden van deelvraag 1 en deelvraag 1a mogelijk maakt. De *documentenanalyse* betreft een kwalitatieve onderzoeksmethode.

**Deelvraag 1a:**

*Welke eisen worden in de werkprocessen van de KBR beschreven ten aanzien van een positieve indicatie in met minnelijke traject?*

**Onderzoeksmethode**

Omdat in het onderzoek van de KBR wordt gesproken over een positieve indicatie, is het belangrijk om te weten wat dit precies inhoudt. Om te achterhalen wat een positieve indicatie inhoud, is contact geweest met opdrachtgever en een kwaliteitsmedewerker. Verder heeft onderzoeker contact gehad met de persoon die het onderzoek ‘niet-instromers in de schulddienstverlening’ heeft uitgevoerd.

**Deelvraag 2:**

*Wat zijn de achtergrondkenmerken van de klanten die een positieve indicatie hebben gekregen van de KBR in 2015?*

**Onderzoeksmethode**

Om een duidelijk beeld te krijgen over de doelgroep van de KBR, zijn cijfers opgevraagd uit het registratiesysteem van de KBR. De informatie die noodzakelijk is voor het in kaart brengen van de doelgroep van de KBR zijn:

* Leeftijd
* Geslacht
* Gezinsvorm
* Soort inkomen
* Soort schulden

Uiteraard worden de gegevens van klanten niet prijs gegeven in het onderzoek. Er is gekozen om deze achtergrondkenmerken te gebruiken voor de beschrijving van de klanten van KBR, omdat dit weergeeft hoe het klantenbestand van de KBR eruit ziet en wat voor schulden zij hebben. Het is van belang om te weten wat voor soort mensen zich melden bij de KBR, omdat het beleid en werkproces met betrekking tot SDV voor hen is opgesteld en ingevoerd. Als blijkt dat het beleid en het schulddienstverleningsproces niet aansluit op de doelgroep, moet er worden bekeken wat er gedaan kan worden welke aanpassingen noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat meer klanten met een positieve indicatie worden toegelaten tot SDV. Informatie over de soorten schulden is beschikbaar per deelgebied in lijstwerk. Er zijn in totaal 14 deelgebieden. Onderzoeker kijkt per deelgebied welke schulden het vaakst voor komen. De eerste vijf schulden op de lijsten worden door onderzoeker in een tabel verwerkt. Alle overige gegevens kunnen uit het systeem van de KBR worden opgevraagd. Deze worden in tabellen weergegeven.

**Deelvraag 3:**

*Wat is de trend ten aanzien van het aantal oriëntatiegesprekken, aanvragen en afwijzingen schulddienstverlening in de periode 2011 tot en met 2015?*

**Onderzoeksmethode**

Om deze deelvraag te beantwoorden zal onderzoeker *documentenanalyse* uitvoeren. Voor het beantwoorden van deze deelvraag heeft onderzoeker de jaarcijfers van de KBR nodig van de periode 2011 tot en met 2015. Dit geeft een duidelijk beeld over het aantal mensen met schulden die hulp zoeken bij het oplossen van hun schulden. Daarnaast wordt met het overzicht duidelijk hoeveel mensen daadwerkelijk een aanvraag indienen voor SDV en hoeveel klanten worden afgewezen door de KBR. De Wgs en het beleid van de KBR dat hierop is gebaseerd is bedoeld om SDV efficiënter en toegankelijker te maken. Er is gekozen om over de periode 2011 tot en met 2015 te kijken wat de trend is ten aanzien van het aantal oriëntatiegesprekken, aanvragen SDV en afwijzingen, omdat in 2012 de Wgs is ingevoerd. Om een duidelijk beeld te krijgen over het aantal oriëntatiegesprekken, aanvragen en afwijzingen SDV zijn de jaarcijfers van 2011 ook opgevraagd. Dit geeft een indruk over hoe de situatie was vóórdat de Wgs is ingevoerd in 2012.

**Deelvraag 4:**

*Wat zijn de afwegingen van schuldbemiddelaars bij het afwijzen van klanten voor*

*schulddienstverlening na de fase van het intakegesprek?*

**Onderzoeksmethode**

Om deze deelvraag te beantwoorden zal onderzoeker fieldresearch verrichten. Onderzoeker houdt *halfgestructureerde* *interviews* met acht schuldbemiddelaars*.* Er is gekozen om interviews te houden met één schuldbemiddelaar van elk team binnen de KBR. Het doel van deze interviews is het in kaart brengen van de afwegingen die schuldbemiddelaars nemen bij het nemen van een besluit. Ook worden tijdens de interviews gevraagd hoeveel vrijheid (discretionaire ruimte) schuldbemiddelaars hebben om zelf beslissingen te nemen. Om te kijken op welke gronden klanten worden afgewezen, wordt gevraagd welke uitsluitingsgronden het vaakst worden toegepast. Er is gekozen om halfgestructureerde interviews te houden met schuldbemiddelaars, omdat dit de beste interviewmethode is om door te vragen naar ervaringen die schuldbemiddelaars hebben. De interviews die worden gehouden betreffen een kwalitatieve onderzoeksmethode.

2.2 Kwaliteit en analyse van de gegevens  
Met het oog op de kwaliteit van de onderzoeksgegevens heeft onderzoeker een aantal maatregelen getroffen. Tijdens dit onderzoek is uitsluitend gebruik gemaakt van kwalitatieve gegevens, zoals jaarcijfers van betrouwbare bronnen van de NVVK en de KBR. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van andere onderzoeken om informatie te gebruiken die relevant is voor dit onderwerp.

Om ervoor te zorgen dat de interviews die zijn gehouden met schuldbemiddelaars goed te laten verlopen is een topiclijst (zie: bijlage 1) opgesteld, om zo alle benodigde informatie te verkrijgen. De topiclijst die is opgesteld ten behoeven van het beantwoorden van de vierde deelvraag bevatten alleen vragen en/topics over de onderwerpen die van belang zijn. Door het houden van halfgestructureerde interviews wordt de validiteit gewaarborgd, omdat op deze wijze alle onderwerpen worden besproken die op de topiclijst staan. Er is gekozen voor een half-gestructureerde omdat de respondenten op deze manier voldoende ruimte hebben om zelf informatie in te brengen. Dit is van belang voor dit onderzoek, omdat het doel van het interviews is om de afwegingen en beslissingsvrijheid bij het nemen van een besluit, in kaart te brengen. Om verlies van gegevens te voorkomen, is er nog een maatregel genomen. Alle interviews zijn met twee audioapparaten opgenomen, zodat deze op later kunnen worden uitgewerkt. Hierdoor heeft onderzoeker zich volledig op het interview kunnen richten, zonder alles tijdens het interview gelijk uit te werken.[[7]](#footnote-7) Tijdens het interview zijn wel een aantal aantekeningen gemaakt, die van belang zijn voor de aanbevelingen. Alle interviewverslagen zijn toegevoegd in de bijlagen.[[8]](#footnote-8)

## 2.3 Begripsbepalingen

Problematische schuldensituatie

Van een problematische schuldensituatie kan men spreken indien de klant niet in staat is om de schuldensituatie zelfstandig op te lossen binnen een periode van 36 maanden. Deze begripsomschrijving is afgeleid van artikel 284 lid 1 Fw.

Het minnelijke traject is een schuldregeling waarbij de schuldbemiddelaar van de KBR een betalingsvoorstel doet aan alle schuldeisers.

Met schulddienstverlening bedoelt onderzoeker het traject waarbij klanten worden geholpen door de KBR, in het oplossen van de *problematische schuldensituatie*.

**Het verschil tussen schuldhulpverlening en schulddienstverlening**

Bij de KBR wordt niet gesproken van schuldhulpverlening maar *schulddienstverlening*. Het schulddienstverleningsproces zodanig georganiseerd, dat alleen de mensen die zich gekwalificeerd hebben, gelijk geholpen kunnen worden in het oplossen van de schuldenproblematiek. Er wordt bij aanvang een selectie gemaakt, hierdoor worden alleen klanten toegelaten die geholpen kunnen worden.

Bij schulddienstverlening worden, naast het aanpakken van schulden, ook de achterliggende oorzaken meegenomen. Er wordt ingezet op het meer (financieel) zelfredzaam maken van klanten. Hierbij worden vaak ook ketenpartners en ervaringsdeskundigen betrokken. De KBR houdt zich uitsluitend bezig met het bemiddelen. Indien blijkt dat de klant ondersteuning nodig heeft op andere (leef)gebieden, vindt een doorverwijzing plaats.

*Schuldhulpverlening* is specifiek gericht op het oplossen van problematische schuldensituaties van klanten en niet naar de samenhangende problematiek. De klant wordt meer ondersteund bij de aanmeldprocedure. Er wordt bijvoorbeeld geholpen bij het uitzoeken van de schulden, er wordt meer tijd geboden om stukken aan te leveren etc.

**Terminologie tijdens dit onderzoek**

Tijdens dit onderzoek wordt de term schulddienstverlening gebruikt. Hiervoor heeft onderzoeker gekozen, omdat er bij de KBR sprake is van schulddienstverlening en niet schuldhulpverlening. Er wordt veel over de KBR en haar procedure vertelt, daarom heeft onderzoeker gekozen voor de term schulddienstverlening. Echter zult u vaak de term schuldhulpverlening tegenkomen als bijvoorbeeld wordt gesproken over een wet of schuldhulpverlening bij andere gemeenten.

# Hoofstuk 3: Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader van dit onderzoek beschreven. De eerste paragraaf in dit hoofdstuk gaat over de Wgs. De subparagrafen gaan over de voorgeschiedenis van de Wgs, de beschrijving van de Wgs, de zorgplicht die hieruit voortvloeit en de doelstelling. In de tweede paragraaf worden de Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 van de KBR beschreven. In de derde paragraaf wordt beschreven hoe de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (hierna: WMO 2015) zich verhoudt tot gemeentelijke schuldhulpverlening. Ten slotte wordt in de laatste paragraaf beschreven op welke manier de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zich verhoud tot gemeentelijke schuldhulpverlening.

## 3.1 De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

### 3.1.1 Voorgeschiedenis Wgs

Uit onderzoek, dat was uitgevoerd in opdracht van staatsecretaris Aboutaleb van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2008, bleek dat de effectiviteit van SHV door gemeenten beperkt was. In ongeveer een kwart van alle gevallen was er sprake van een aanbod waarbij sprake was van een oplossing. Factoren die volgens dit onderzoek de effectiviteit tussen gemeenten konden verklaren waren; de producten die gemeenten aanboden, de voorwaarden die gemeenten stelden aan klanten of schuldeisers, de afspraken die gemeenten hadden met lokale schuldeisers, de mate van samenwerking met andere hulpverlenende organisaties en de mate waarin ruimte was voor maatwerk.[[9]](#footnote-9)

Om SHV effectiever te maken is de Wgs ontwikkeld en ingevoerd. Het wetsvoorstel voor de Wgs was ingediend door mevrouw Klijnsma, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, omdat uit onderzoek was gebleken dat de effectiviteit van SHV van gemeenten verbeterd moest worden. [[10]](#footnote-10)

Dit wetsvoorstel is op 30 juni 2011 aangenomen door de Tweede kamer. [[11]](#footnote-11) Een half jaar later, op 9 februari 2012, is het wetsvoorstel aangenomen door de Eerste kamer. [[12]](#footnote-12)

### 3.1.2 Beschrijving van de Wgs

De Wgs is in werking getreden per 1 juli 2012. De invulling van gemeentelijke SHV, was voor de invoering van de Wgs, een kwestie voor gemeenten. De invulling van SHV was toen vooral gebaseerd op de richtlijnen van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet. Per 1 juli 2012 is het één en ander ook landelijk en wettelijk vastgelegd. De Wgs betreft een kaderwet, wat betekent dat de invulling nog steeds per gemeente kan verschillen. Gemeenten dienen namelijk nog steeds de eigen beleidsregels vast te stellen.

Uit de memorie van toelichting van de Wgs blijkt dat gemeentelijke SHV is toegetreden tot het bestuursrecht: “Een beslissing van het College van B en W tot het doen van een aanbod of het weigeren van schuldhulpverlening is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een dergelijke beslissing is bezwaar en beroep mogelijk”. [[13]](#footnote-13)

Grootste verschil met de situatie vóór de Wgs is dat gemeenten zich nu ook aan de Algemene Wet Bestuursrecht dienen te houden, vooral met het oog op beslistermijnen en het afgeven van beschikkingen.

Daarnaast krijgen gemeenten de wettelijke taak om SHV te verlenen en niet in het kader van de algemene zorgplicht, zoals dit was vóór de invoering van de Wgs.

Gemeenten krijgen door de Wgs expliciet de verantwoordelijkheid om SHV uit te voeren. Deze wet schrijft zeer beperkt voor hoe gemeenten SHV moeten uitvoeren. Gemeenten worden zo gedwongen om goed na te denken over hun aanpak van schuldhulpverlening en deze vast te leggen in een beleidsplan.[[14]](#footnote-14) Dit beleidsplan dient door gemeenten te worden opgesteld voor een periode van maximaal vier jaar. [[15]](#footnote-15) In artikel 2 onder 4 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening staat dat in het beleidsplan van de gemeentelijke schuldhulpverlening moeten in ieder geval de volgende punten aan de orde komen:

|  |  |
| --- | --- |
| Doelstelling | Wat de gemeentelijke doelstellingen zijn betreffende de integrale schuldhulpverlening. |
| Beleid en acties | Hoe het samenhangende beleid betreffende integrale schuldhulpverlening zal worden uitgevoerd en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen. |
| Resultaten | Welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen. |
| Kwaliteit | Welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd. |
| Preventie | Welke maatregelen het college neemt om te voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen. |
| Maatwerk | De wijze waarop de schuldhulpverlening wordt afgestemd op de situatie van de verzoeker. |

### 3.1.3 Wettelijke zorgplicht van gemeenten

Door de invoering van de Wgs, hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht op het gebied van integrale schuldhulpverlening. In de Wgs komt het begrip integrale schuldhulpverlening meerdere keren voor, echter is er geen definitiebepaling gegeven aan dit begrip. De NVVK hanteert de volgende definitie van (integrale) schuldhulpverlening:

*“Het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn/haar financiële problemen, maar ook bij het vinden van een oplossing voor de eventuele oorzaken hiervan of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen worden opgelost. Integrale schuldhulpverlening houdt daarnaast in dat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat een problematische schuldensituatie ontstaat.” [[16]](#footnote-16)*

### 3.1.4 Doelstelling van de Wgs

Het doel van de Wgs is het voorkomen en wegnemen van drempels die de participatie van burgers, met problematische schulden, belemmeren. Economisch gezien is het volgens het kabinet niet verantwoord en vanuit sociaal oogpunt niet wenselijk dat mensen worden buitengesloten uit de samenleving.

Het realiseren van de brede toegankelijkheid van gemeentelijke SHV, de beperking van wacht- en doorlooptijden en het realiseren van integrale SHV binnen elke gemeente zijn de hoofdredenen geweest tot het invoeren van deze wet. De effectiviteit van SHV door gemeenten, zou door deze wet, verbeterd worden.

Een belangrijke maatregel om dit te bereiken is het wettelijk vaststellen van de taak van gemeenten op het terrein van SHV. Bij SHV zou niet alleen aandacht moeten zijn voor het oplossen van de schuldenproblematiek, maar ook voor samenhangende problemen. Deze samenhangende problemen kunnen zijn: verslaving, psychische problematiek, gezondheid, relatieproblemen en de gezinssituatie.

In het kader van SHV is het van belang de eventuele oorzaken, die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de schuldenproblematiek, weg te nemen. Dit geldt ook voor factoren die het oplossen van de schuldenproblematiek in de weg staat.

## 3.2 Beleidsregels schulddienstverlening gemeente Rotterdam

De Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 zijn in januari 2013 in werking getreden. De aanleiding voor het opstellen en invoeren van dit beleid was de Wgs en het onderzoek dat in 2011 was uitgevoerd door de gemeentelijke Ombudsman. Uit dit onderzoek bleek dat er van alles mis was met het werkproces. De communicatie naar klanten toe zou niet duidelijk genoeg zijn. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld iemand die zich aanmeldt voor SDV en denkt dat de KBR gelijk begint met het oplossen van de schuldenproblematiek, terwijl hij/zij zich nog bevindt in de stabilisatiefase. Er was in 2011 geen beleid met betrekking tot SDV bij de KBR.

### 3.2.1 Beschrijving Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013

In de Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 staan in artikel 1 alle begripsbepalingen beschreven. Zo staat er bijvoorbeeld in artikel 1 onder e wat er wordt verstaan onder de term *schuldenaar*. Een schuldenaar is volgens de KBR; “de schuldenaar die zich voor hulp bij zijn financiële situatie heeft gemeld bij de KBR”. In het beleid staat beschreven wie de doelgroep van de KBR is en wat er van de schuldenaar wordt verwacht. Indien de schuldenaar niet aan de genoemde verplichtingen voldoet, wordt de schulddienstverlening beëindigd. Een aantal van deze verplichtingen die de klant heeft, zijn:

* Tijdig op afspraken verschijnen
* Het tijdig betalen van vaste lasten
* Het meewerken aan het oplossen van psychosociale problemen en/of verslavingsproblematiek indien dit nodig is ten behoeve van het schulddienstverleningstraject

In de beleidsregels staan vooral voorwaarden van de klant beschreven. Ten slotte staat in artikel 7 dat besluiten in het kader van de Wgs besluiten zijn als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 van de Awb.

## 3.3 WMO 2015

Burgers kunnen zich aanwenden tot gemeenten voor meer zorg en ondersteuning. Dit geldt ook voor de gemeente Rotterdam. Dit is wettelijk vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (WMO 2015). In de oude WMO stond de compensatieplicht centraal. Gemeenten waren verplicht om hun burgers met beperkingen en/of psychische problemen te compenseren voor de beperkingen die zij ondervonden bij hun participatie en zelfredzaamheid. Van compensatie is in de WMO 2015 ook sprake, alleen spreekt men nu van ‘maatwerk’. Gemeenten zijn verplicht maatwerk te leveren. [[17]](#footnote-17) De maatwerkvoorziening is een aanvulling op wat iemand zelf kan bijdragen. Het gebruik van een voorziening verschilt per persoon en is afhankelijk van de omstandigheden van de zorgvrager. [[18]](#footnote-18)

Wie moeite heeft met zelfstandig wonen, kan ondersteuning op maat krijgen via de gemeente. De gemeente organiseert deze ondersteuning op gebied van bijvoorbeeld dagbesteding, groepsbegeleiding, kortdurend verblijf, beschermd wonen en persoonlijke verzorging. [[19]](#footnote-19)

Het doel van de WMO 2015 is dat mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen zo veel mogelijk te ondersteunen met zorg op maat. Zo kunnen zij langer zelfstandig blijven wonen en participeren in de samenleving. SHV valt hier voor een deel ook onder. Mensen met problematische schulden komen vaak buiten de samenleving te staan. Om deze belemmering weg te nemen kunnen zij aankloppen bij de gemeente voor hulp. Vaak hangen problematische schulden samen met andere problematiek. Ook de samenhangende problematiek wordt door de gemeente Rotterdam aangepakt.

## 3.4 De Algemene wet bestuursrecht

Op de uitvoering van gemeentelijke SHV is behalve de Wgs ook de Awb van toepassing. In de Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 staat in artikel 8 dat besluiten in het kader van de Wgs, besluiten zijn zoals bedoeld in de Awb. [[20]](#footnote-20) De Awb schrijft voor dat gemeenten bij het aanbieden van producten/ondersteuning zoals een schuldregeling of budgetbeheer een (formeel) besluit nemen zoals bedoeld wordt in de Awb, middels een beschikking.

# Hoofdstuk 4: Maatschappelijk kader

In dit hoofdstuk wordt het maatschappelijk kader van dit onderzoek beschreven. In de eerste paragraaf wordt beschreven wat de burgermaatschappij inhoud, en hoe zich dit verhoud tot (schuld)hulpverlening. Hoe de WMO zich verhoud tot gemeentelijke SDV wordt beschreven in paragraaf 2. In de derde paragraaf wordt de schuldenproblematiek in Nederland beschreven. In de laatste paragraaf wordt beschreven wat de gevolgen zijn van het hebben van problematische schulden.

## 4.1 De burgermaatschappij

Burgers kunnen naast burgerparticipatie ook op andere manieren meedoen in de WMO. De *civil society* of *burgermaatschappij* is hier een voorbeeld van. Een burgermaatschappij komt tot stand door vrijwillige relaties die op enige niveau politiek relevant zijn. Het doel van de WMO 2015 is dat burgers meer verantwoordelijkheid nemen en zorg dragen voor de medemens, die niet of minder zelfredzaam is. Het komt erop neer dat burgers minder vaak aankloppen bij de overheid en vaker in hun eigen omgeving kijken of er mogelijkheid is om ondersteuning en hulp te ontvangen. Een burgermaatschappij wordt gekenmerkt door vrijwillige associatieve relaties, die niet direct op familiaire, economisch productieve of staatsrelatie wijzen, maar wel op enige wijze politiek relevant zijn. [[21]](#footnote-21) In een ideale wereld is een burgermaatschappij een goed initiatief. Het is echter vanzelfsprekend dat in een diverse maatschappij niet iedereen zelfredzaam is. De overheid trekt zich meer terug en laat burgers los om zelfstandig de weg te vinden naar hulpverlening. Hierdoor komen vooral de zwakkeren in de Nederlandse samenleving met hun rug tegen de muur te staan. Er zijn een aantal onderzoeken over het effect van een burgermaatschappij. De meningen hierover verschillen beduidend van elkaar.

## 4.2 WMO en schulddienstverlening

De KBR heeft als doel het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van alle burgers. Schuldenproblematiek staat meestal niet op zichzelf. Vaak hangen problematische schulden samen met andere achterliggende problematiek zoals, verslaving, gezondheid, psychische beperkingen, ongezonde thuissituatie. In zulke gevallen is een integrale aanpak van de schuldenproblematiek noodzakelijk. Het traject voor SDV, zonder de aanmeldprocedure, duurt minimaal drie jaar. Tijdens het traject SDV wordt samen met ketenpartners gewerkt aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid en eigen kracht van de schuldenaar. Indien dit niet of onvoldoende gebeurt, wordt er voor de schuldenaar onnodig beroep gedaan op budgetbeheer of beschermingsbewind. Bij sommige klanten is het door beperkingen echter niet mogelijk om volledig zelfstandig te worden. Zij worden ondersteund door organisaties op (leef)gebieden waarbij dit nodig is. Voor klanten, die in budgetbeheer zitten bij de KBR, is het de bedoeling dat zij uiteindelijk zelfstandig hun financiële administratie kunnen beheren. De budgetconsulent heeft in het laatste jaar van het schulddienstverleningstraject een gesprek met de schuldenaar, om te kijken hoe budgetbeheer kan worden afgerond zodat de schuldenaar zelfstandig zijn/haar financiële administratie kan beheren.

## 4.3 Decentralisatie op sociaal gebied

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de WMO 2015 [[22]](#footnote-22), de Jeugdwet[[23]](#footnote-23) en de Participatiewet [[24]](#footnote-24). Een deel van deze taken hebben de gemeenten overgenomen van de Rijksoverheid. De overdracht en verantwoordelijkheden van taken door de overheid aan de gemeenten wordt decentralisatie genoemd. Deze stelselwijziging heeft als doel ervoor te zorgen dat er door burgers minder snel hulp wordt ingeroepen van professionele ondersteuning, zorg en hulpverlening. Er wordt meer geconcentreerd op de eigen kracht en sociale omgeving van de burger. Deze stelselwijziging heeft geleid tot de ontwikkeling van de verbrede Vraagwijzers binnen de gemeente Rotterdam. Wat de Vraagwijzer inhoud, wordt in hoofdstuk 5 uitgelegd.

## 4.4 Schuldenproblematiek in Nederland

Uit onderzoek dat is uitgevoerd in 2013 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bleek dat één op de vijf (17,2 procent) Nederlanders financiële problemen had in 2012.[[25]](#footnote-25) In 2009 was dit nog één op de acht.

Tussen de 373.00 en 531.000 huishoudens bevinden zich in een schuldensituatie. Ongeveer de helft van dit aantal zou al gebruik maken van schuldhulpverlening. Daarnaast waren er in 2012 tussen de 1.125.000 en 1.294.000 risicohuishoudens. Dit zijn huishoudens die moeite hebben met het betalen van de rekeningen en één of meer achterstanden hebben. Vooral jongeren, hogeropgeleiden, ouderen en huiseigenaren kwamen vaker in de problemen.

In 2015 is vervolgonderzoek uitgevoerd. Uit dit onderzoek bleek dat het aantal huishoudens met problematische schulden nagenoeg gelijk (18,8 procent) is gebleven.[[26]](#footnote-26) Hieronder vallen ook huishoudens die al in een schuldhulpverleningstraject zitten. Het grootste deel van dit percentage (15,7 procent) behoort tot de onzichtbare schuldenaren.[[27]](#footnote-27) Dit zijn huishoudens met risicovolle schulden of problematische schulden die zich niet hebben aangemeld voor SHV. Het zou gaan om 1,2 miljoen huishoudens. Het grootste deel van de onzichtbare schuldenaren (tussen de 60 en 84.11 procent) heeft risicovolle schulden. Bij tussen de 351.000 en 571.000 huishoudens is sprake van problematische schulden.

## 4.5 Gevolgen van schulden

**Psychologische effecten van het hebben van schulden**

Uit steeds meer onderzoeken blijkt dat mensen met problematische schulden in een psychologische, neerwaartse spiraal terecht komen die hen belemmert in het actief oplossen van de schuldensituatie. Een aantal aspecten van deze psychologische gevolgen zijn:

* Er ontstaat een korte termijn oriëntatie (er wordt vooral in het nu geleefd);
* het vertrouwen van de schuldenaar in het eigen kunnen neemt af;
* de schuldenaar geloof dat het geen zin meer heeft om zich in te spannen, om de schuldensituatie op te lossen;
* kwaliteit van het leven neemt af, door het constant denken aan problematische schulden.

Uit het onderzoek ‘Onoplosbare schuldensituaties’ uit 2014 blijkt ook dat een onoplosbare schuldsituatie kan lijden tot verschillende gevolgen: [[28]](#footnote-28)

* Voor de schuldenaar is het voortbestaan van de schulden een reden voor veel stress en bestaansonzekerheid;
* het hebben van (problematische) schulden draagt bij aan gezondheidsproblemen;
  + langdurige uitkeringsafhankelijkheid;
  + stress in relaties;
  + een hoger ziekteverzuim op de werkvloer;

**Maatschappelijke gevolgen van onoplosbare schulden**

Behalve dat het hebben van (problematische) schulden negatieve invloed heeft op de schuldenaar, heeft het hebben van schulden ook een impact op de maatschappij. Onderzoek wijst uit dat schuldenaren vaak ook gebruik maken van een andere vorm van hulpverlening, naast schuldhulpverlening. Hierbij kan worden gedacht aan maatschappelijk werk, geestelijke gezondheidszorg (GGZ) of verslavingszorg. [[29]](#footnote-29) Onderzoek van Nibud wijst uit dat een schuldsituatie, die niet wordt opgelost, de maatschappij ruim 100.000 euro kost per schuldenaar. [[30]](#footnote-30) Het is dus niet alleen voor de schuldenaar van belang dat de schuldensituatie niet verder oploopt en wordt opgelost.

# Hoofdstuk 5: Een positieve indicatie bij de Vraagwijzer

In het onderzoek ‘Niet-instromers in de schulddienstverlening’ wordt gesproken over een *positieve indicatie*.[[31]](#footnote-31) Wat deze positieve indicatie inhoudt, wordt in dit hoofdstuk beknopt beschreven.

## 5.1 De Vraagwijzer

De Vraagwijzer is een loket in de gemeente Rotterdam waar men terecht kan voor informatie en advies. **Binnen de gemeente Rotterdam zijn 14 Vraagwijzers te vinden. Burgers van Rotterdam kunnen hier terecht voor vragen en informatie over de wijk, bewonersinitiatieven en het voorzieningenaanbod.[[32]](#footnote-32) Met de Vraagwijzers wil de gemeente ervoor zorgen dat zorg en welzijn voor wel de jongeren als volwassenen toegankelijker wordt. De gemeente wordt als het ware dichterbij de burger gebracht. Problemen worden op deze manier ook eerder geconstateerd en aangepakt. In paragraaf 4.4 is al aangegeven dat het de overheid per schuldenaar 100.000 euro kost indien een problematisch schuldensituatie niet wordt opgelost.**

## 5.2 Een positieve indicatie

Sinds 2015 is het voor klanten niet meer mogelijk om rechtstreeks te wenden tot de KBR voor informatie of een oriëntatiegesprek. Dit gebeurt nu via één van de VraagWijzers (hierna: VW). De klant heeft een gesprek met een Vraagwijzerconsulent. De klant wordt grondig uitgevraagd, om inzicht te krijgen in de omvang van de schuldensituatie en eventuele achterliggende problematiek. Tijdens dit gesprek komen diverse leefgebieden aan bod, zodat de Vraagwijzerconsulent een soort diagnose kan stellen over de situatie van de klant op verschillende leefgebieden. De werkwijze met de Vraagwijzers heeft als doel om de drempel naar hulpverlening in het kader van de WMO 2015, de Participatiewet en de Jeugdwet, laag te houden. Daarnaast fungeert de Vraagwijzerconsulent als een soort poortwachter. De Vraagwijzerconsulent verwijst de klant echt door als SDV noodzakelijk en mogelijk is. Indien de klant wordt doorverwezen naar de KBR, is er sprake van een *positieve indicatie* vanuit de Vraagwijzer.

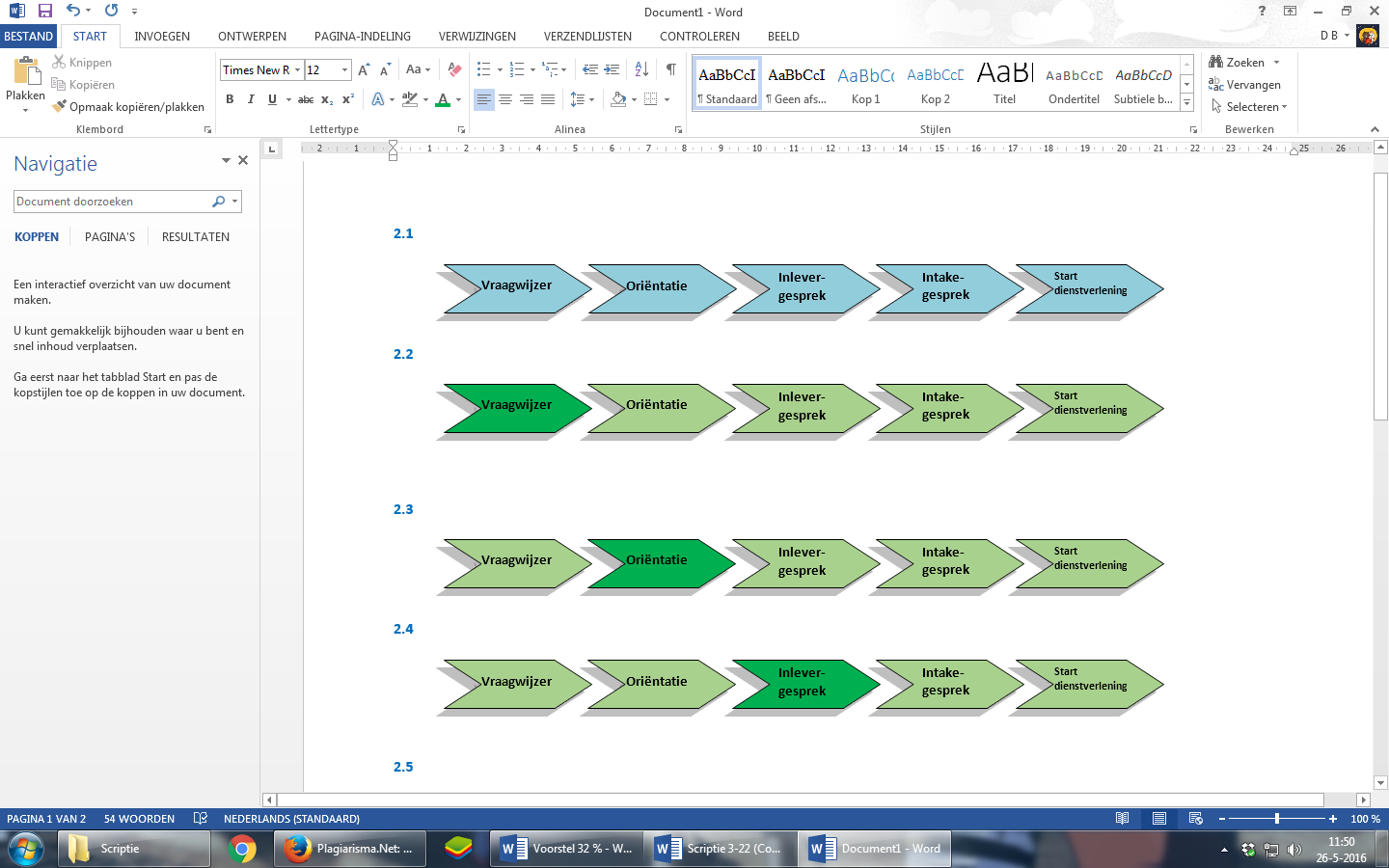
# Hoofdstuk 6: De aanvraagprocedure bij de KBR

De aanvraagprocedure wordt in dit hoofdstuk beschreven. Er zijn verschillende contactmomenten tijdens de aanmeldprocedure. Deze contactmomenten zullen worden aangeduid met C1, C2, C3 en C4. Tijdens deze contactmomenten zijn er ook een aantal belemmeringen. Deze worden in sub paragraaf 6.1.2 per contactmoment beschreven. Om de aanvraagprocedure in beeld te krijgen, zijn procesbeschrijvingen van de KBR gebruikt.

## 6.1 Aanmelden bij de KBR

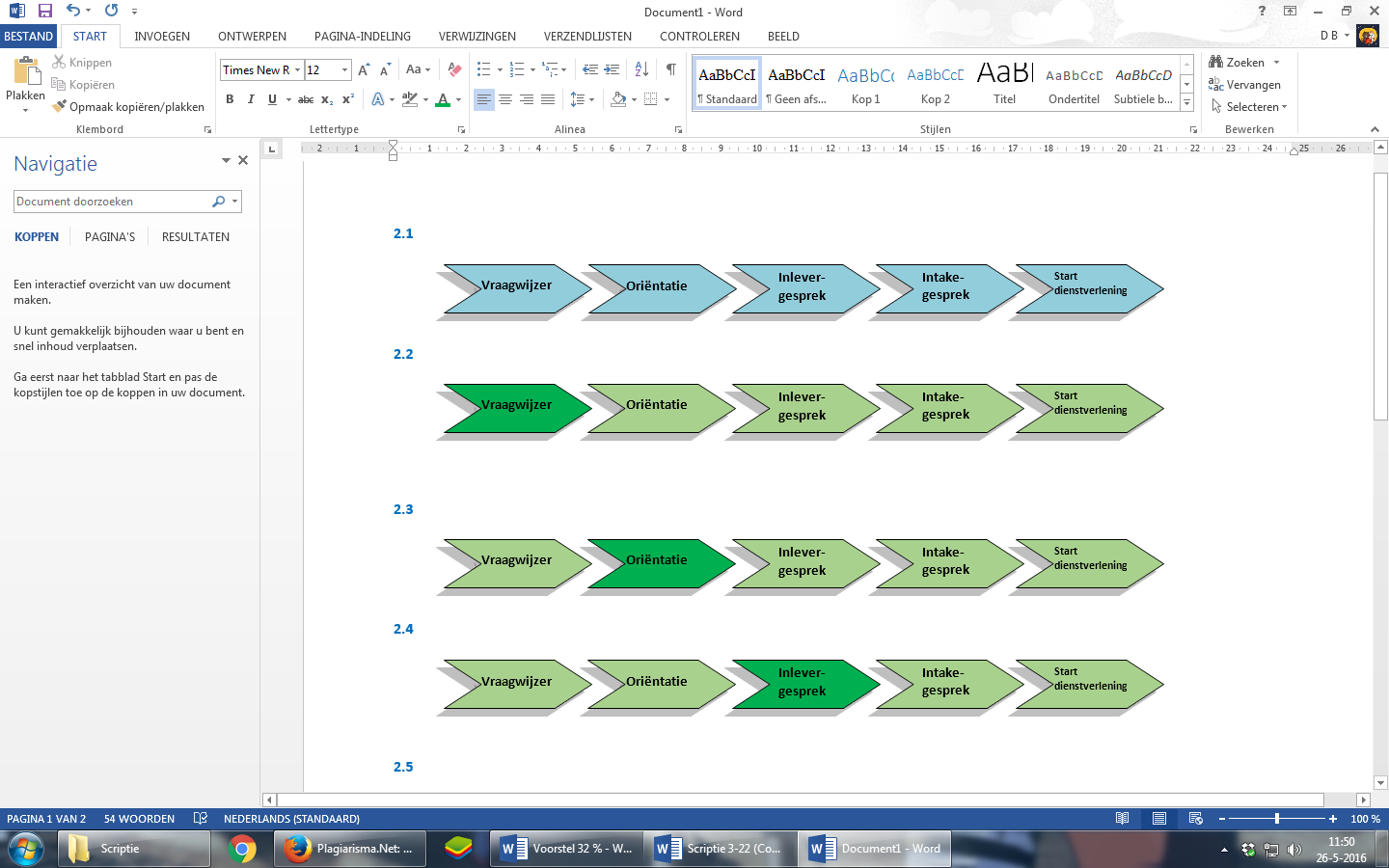
De toegang tot SDV staat in principe open voor iedere inwoner van de gemeente Rotterdam vanaf 18 jaar met een problematische schuldensituatie. Tijdens de aanmeldprocedure kan de klant echter tegen verschillende dingen aanlopen, waardoor hij/zij wordt afgewezen voor SDV. De criteria die de KBR hanteert worden in paragraaf 6.2 beschreven.

### 6.1.1 De contactmomenten met de KBR



**C1 Gesprek bij de VraagWijzer**

In paragraaf 5.1 is al uitgelegd wat een gesprek bij de Vraagwijzer inhoudt. Daarom wordt hier verder niet op ingegaan. Dit is de eerste stap die een klant neemt, indien hij/zij ondersteuning wenst in het oplossen van de problematische schuldensituatie. Indien de klant een positieve indicatie heeft gekregen vanuit de Vraagwijzer, wordt de klant doorverwezen naar de KBR. Zij worden hier aangemeld om deel te nemen aan de groepsoriëntatie.



**C2 Groepsoriëntatie**

Het oriëntatiegesprek is de tweede stap die een schuldenaar neemt indien hij/zij een beroep wil doen op gemeentelijke SDV bij de KBR. Het oriëntatiegesprek kan ook een kennismakingsgesprek genoemd worden. De klant maakt tijdens dit gesprek kennis met de KBR en het traject SDV. De klant krijgt te horen wat het traject SDV precies inhoudt en wat er van hem/haar wordt verwacht. Sinds januari 2015 vinden er groepsoriëntatiegesprekken plaats, in plaats van één op één oriëntatiegesprekken met de klant. Deze gesprekken vinden plaats bij één van de 14 Vraagwijzers. Na afloop van dit gesprek krijgt de klant een map mee waarin een checklijst en een aanvraagformulier zit. Deze stukken dient de klant te verzamelen en in te leveren tijdens het inlevergesprek.

*Er is nu nog geen sprake van een aanvraag SDV.*

**Resultaat van het oriëntatiegesprek**

Na afloop van de groepsoriëntatie heeft de klant een beeld over wat de KBR doet en wat zij voor hem/haar kan betekenen. Verder weet de klant na afloop van het gesprek ook wat er van hem/haar wordt verwacht. De klant weet welke informatie er ingeleverd moet worden voor een aanvraag SDV en is zelfstandig in staat deze informatie te verzamelen en aan te leveren. De klant heeft ook kennis en inzicht in de stappen en de tijdsduur die gepaard gaat met een aanvraag SDV.

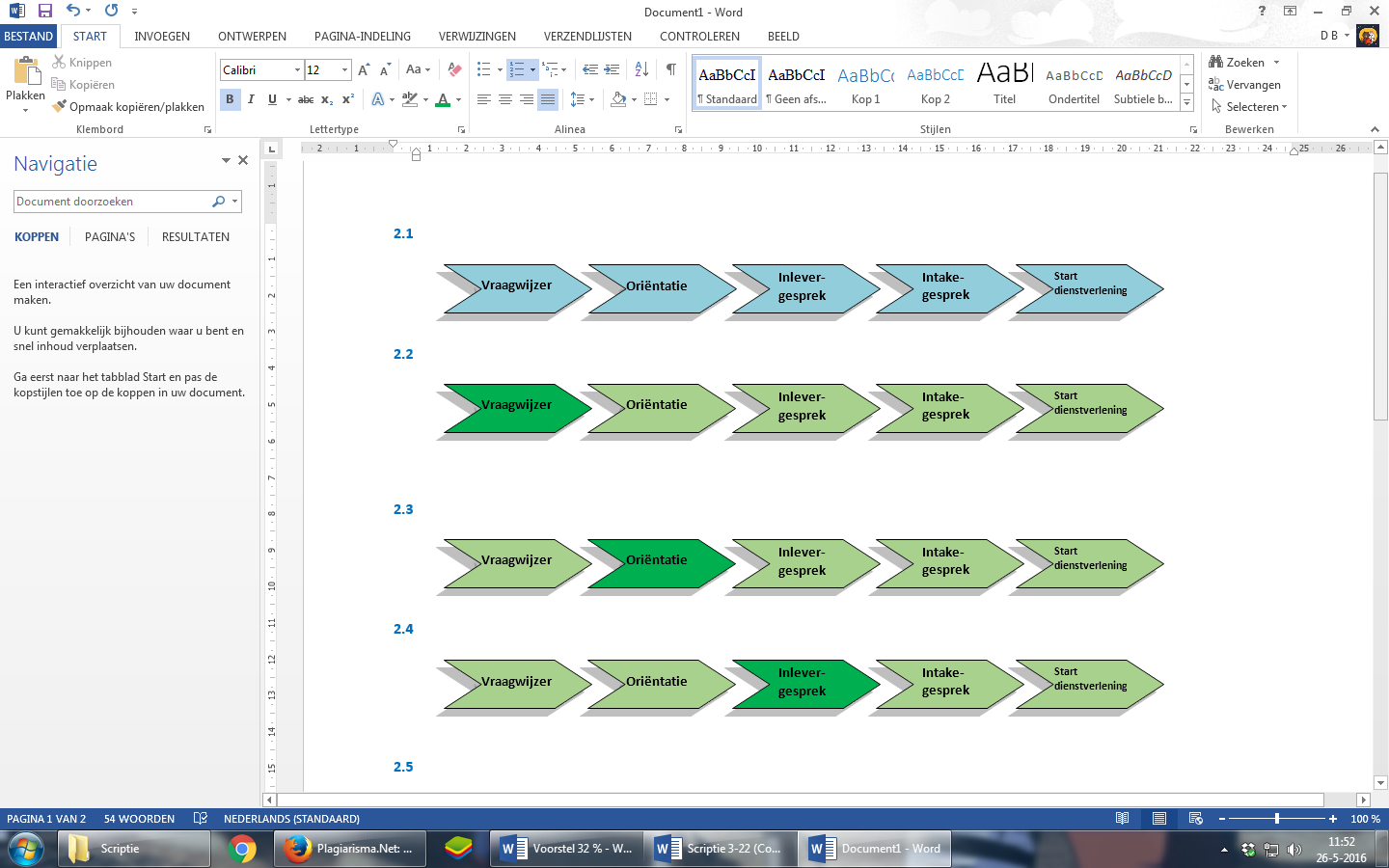
**Crisisinterventie**

Van een crisis is sprake indien er een voornemen tot ontruiming van de woning is of afsluiting van energie, gas of water. Er moet sprake zijn van een aanzegging tot ontruiming/afsluiting en niet slechts een dreiging. Als er sprake is van een aanzienlijk hoge huurachterstand van een aantal maanden, kan de verhuurder naar de rechter stappen om de huurovereenkomst te ontbinden. Indien de rechter de huurovereenkomst ontbindt, is er sprake van een aanzegging. In het geval van crisis geldt dat direct de crisisdreiging dient te worden weggenomen, door contact  
op te nemen met de organisatie die het voornemen tot ontruimen/afsluiten heeft aangezegd.

Indien er in de aanvraagfase sprake is van een crisis, dan is wettelijk bepaald dat de klant binnen drie dagen een (telefonisch)gesprek moet hebben gehad met de afdeling schulddienstverlening. [[33]](#footnote-33)

De klant dient direct de minimale informatie te verzamelen die benodigd is om de crisis af te wenden. De klant dient alle noodzakelijke informatie te verzamelen om een aanvraag schulddienstverlening in te kunnen dienen. Indien dit niet helemaal compleet is, wordt de aanvraag toch ingenomen omdat er sprake is van een dreigende situatie.

Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een crisis, waardoor de klant zich wendt tot de KBR. Maar ook kan later in het traject sprake zijn van een crisis.



**C3 Inlevergesprek**

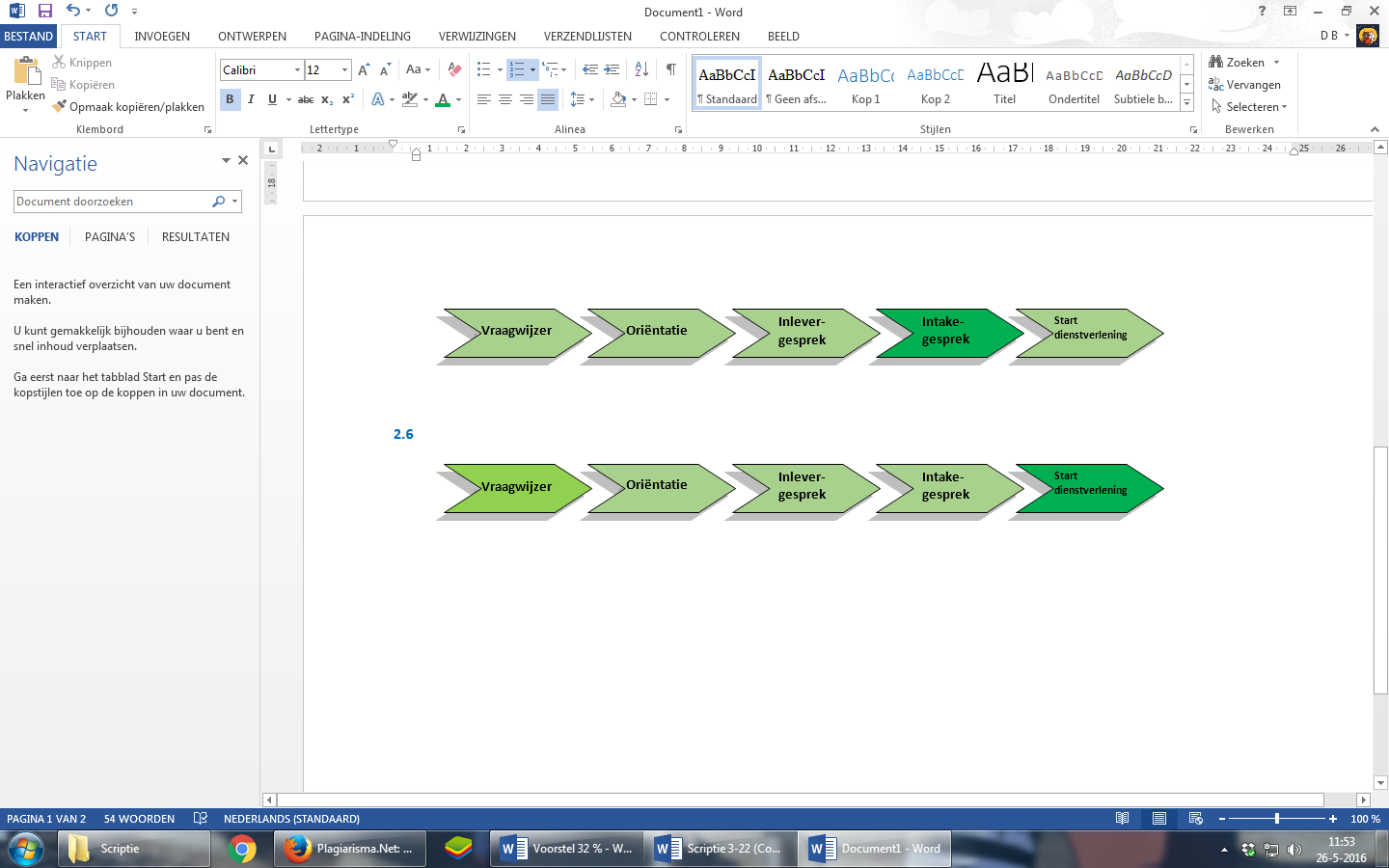
Het inlevergesprek heeft als doel om alle benodigde informatie te verzamelen die noodzakelijk zijn om een intakegesprek (gesprek bepalen dienstverlening) te voeren. Tijdens het oriëntatiegesprek heeft de klant een checklist meegekregen. Op deze checklist staat welke bescheiden de cliënt in dient te leveren bij de KBR voor een aanvraag SDV.

**Voor het inleveren van stukken, zijn er bepaalde voorwaarden zoals:**

* Schuldbewijzen mogen niet ouder zijn dan zes maanden (voorheen was dit drie maanden);
* originele stukken worden niet ingenomen, alleen kopieën. Er geldt een uitzondering voor het BKR-overzicht;
* alles moet goed leesbaar zijn

Tijdens het inlevergesprek wordt niet inhoudelijk gekeken naar de situatie van de klant. Er wordt alleen gekeken of de klant alles compleet heeft aangeleverd. Indien blijkt dat de bescheiden niet compleet zijn, dan krijgt de klant alles terug met het verzoek de ontbrekende stukken toe te voegen aan de aanvraag en terug te komen.

***Vanaf het moment dat de stukken compleet worden ingenomen door de KBR, kan men spreken van een aanvraag voor schulddienstverlening.***



**C4 Intakegesprek**

Het intakegesprek wordt bij de KBR het gesprek bepalen dienstverlening genoemd. Tijdens dit gesprek wordt informatie verzameld om de *rapportage bepalen dienstverlening* op te kunnen stellen. In deze rapportage wordt de situatie van de schuldenaar beschreven. Er wordt gekeken naar het verleden, het heden en de toekomst van de klant.

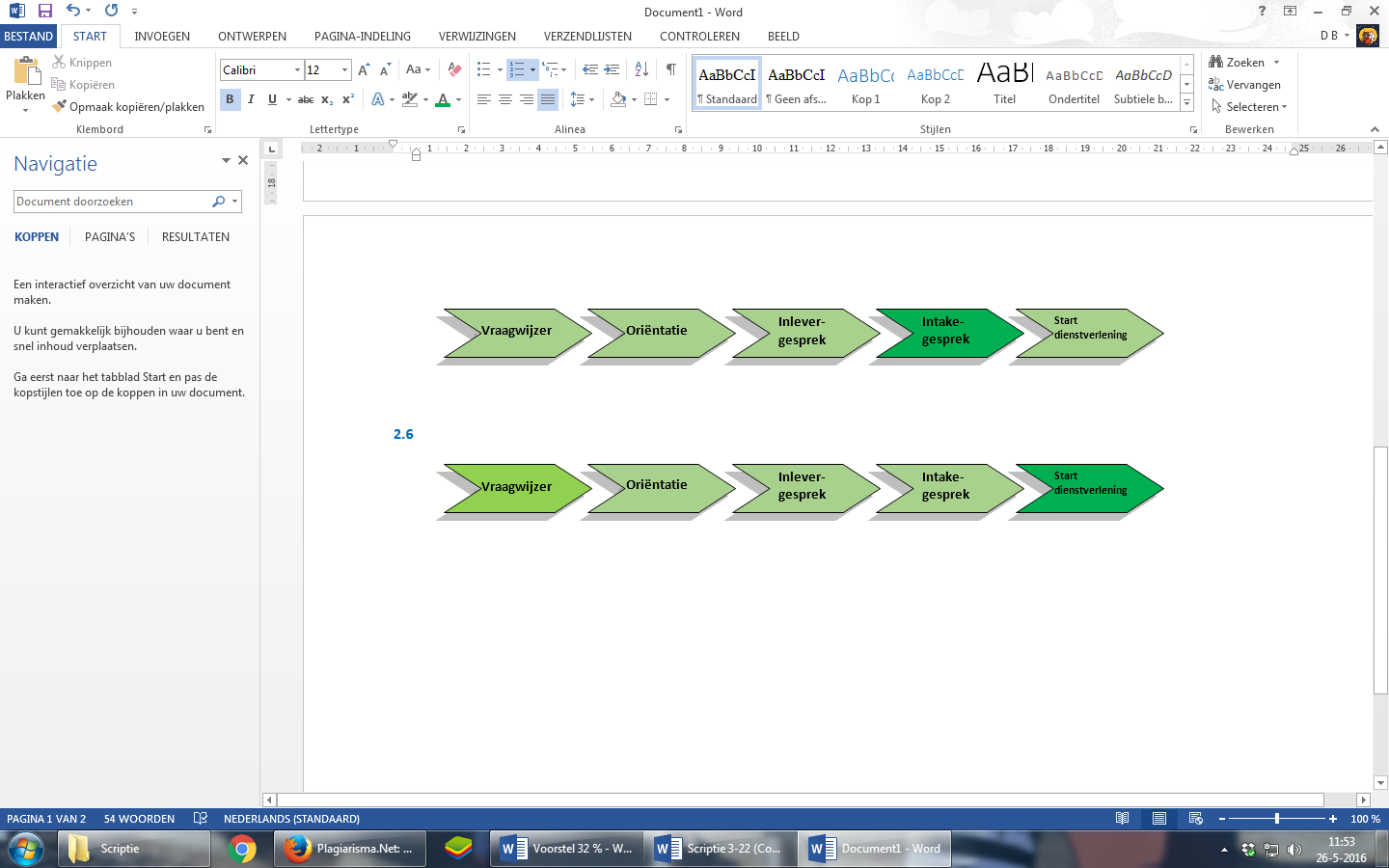
**Producten bij de KBR**

Aan de hand van deze informatie wordt door de schuldbemiddelaar vastgesteld of de schuldenaar in aanmerking komt voor SDV.

\* Saneringskrediet: Een saneringskrediet houdt in dat schuldeisers ineens het bedrag krijgen uitgekeerd waar zij mee akkoord zijn gegaan. Het percentage dat is voorgesteld aan de schuldeisers ligt vast. Dit bedrag (krediet) wordt door de schuldenaar in 36 maanden terug betaald aan de KBR.

\* Schuldbemiddeling: Bij een schuldbemiddeling wordt maandelijks het inkomen boven het VTLB (vrij te laten bedrag) gereserveerd. Eén keer per jaar wordt een herberekening van het VTLB gedaan, dit wordt ook wel hercontrole genoemd. Elk jaar, nadat de hercontrole heeft plaatsgevonden, krijgen de schuldeisers het gereserveerde bedrag uitgekeerd. Het in het begin voorgesteld percentage aan de schuldeisers is een prognose. Wat er uiteindelijk wordt uitgekeerd aan de schuldeisers kan afwijken.

\* Budgetbeheer: Budgetbeheer is geen op zich zelf staand product. Budgetbeheer kan worden ingezet, in combinatie met één van de bovenstaande producten en alleen indien de schuldbemiddelaar dit noodzakelijk acht. Budgetbeheer is tijdelijk en bedoeld om de financiële problematiek van de klant aan te pakken. Het is de bedoeling dat de klant uiteindelijk zelfstandig zijn/haar financiële administratie beheert. [[34]](#footnote-34) Bij budgetbeheer spreekt de KBR met de klant af dat het inkomen wordt gestort op de rekening van de KBR. De budgetconsulent zorgt ervoor dat alle vaste lasten zoals huur, energie, zorgpremie, telefoonrekening etc. worden betaald. De klant ontvangt per week of per maand een afgesproken bedrag aan leefgeld.



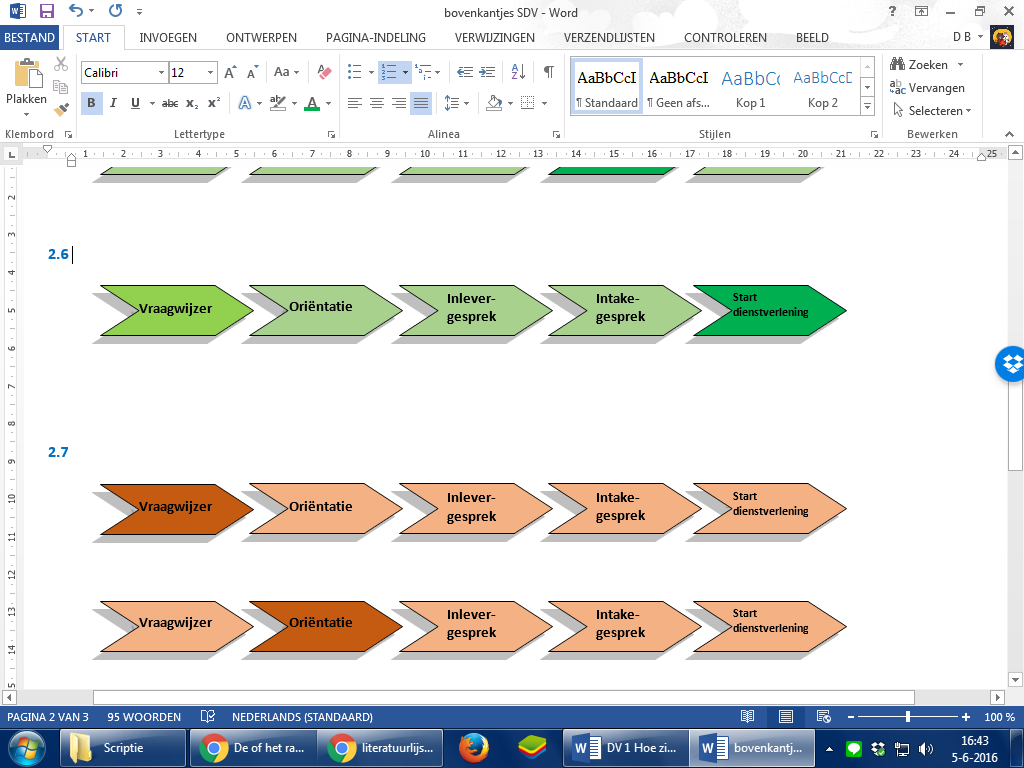
Nadat het rapportage is opgesteld, wordt deze gecontroleerd door de kwaliteitsmedewerker. Indien er geen opmerkingen of vragen zijn door de kwaliteitsmedewerker, en hij/zij het met het besluit eens is, wordt de beschikking door de kwaliteitsmedewerker ondertekend en de klant verzonden. Dit kan zowel een toekenning van schuldhulpverlening zijn of een afwijzing. Indien er sprake is van toekenning, kan de schulddienstverlening worden gestart.

**Soorten belemmeringen**

Belemmeringen voor SDV kent twee vormen. Er zijn belemmeringen van *technische aard* of belemmeringen met betrekking tot de schuldenaar en zijn/haar *motivatie*. Van technische belemmeringen kan men spreken indien er sprake is van een juridische belemmering. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een klant die geen inkomen heeft, een schuld betwist of een scheiding in gemeenschap van goederen die nog niet is uitgesproken. Deze zaken zijn belemmeringen, omdat het niet duidelijk is wat de omvang van het totale schuldenpakket is. Het is niet mogelijk om een schuldregeling te starten indien er onduidelijkheid is over de schuldensituatie van de schuldenaar.

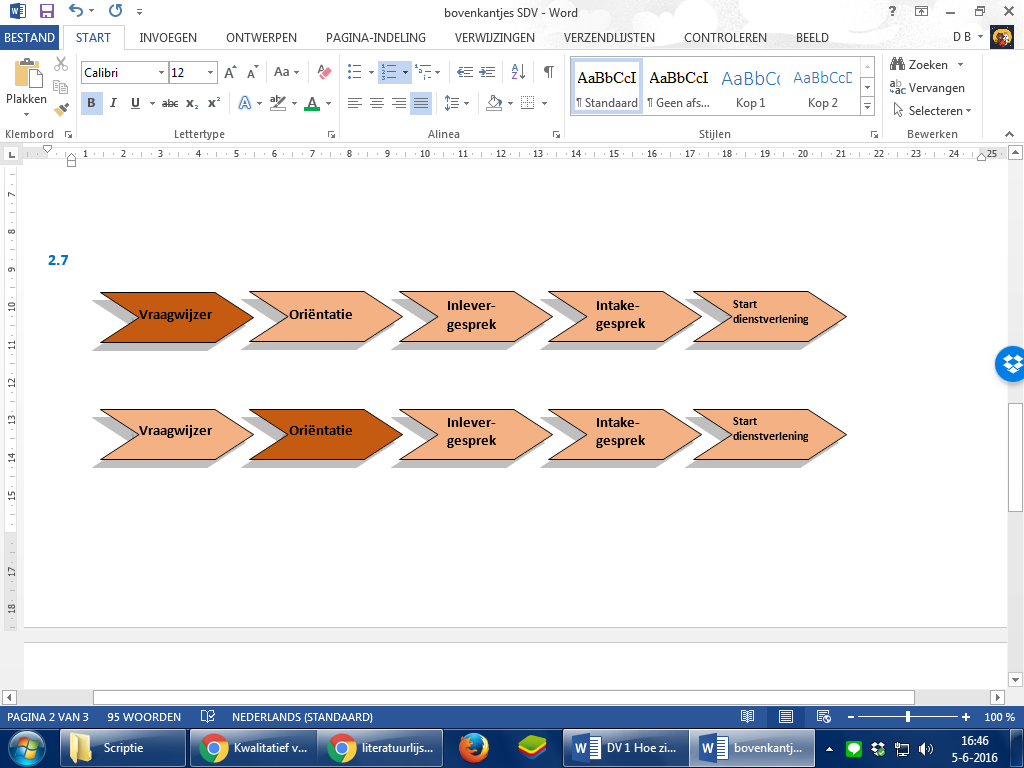
Bij belemmeringen met betrekking tot motivatie wordt door de gemeente gekeken in hoeverre de klant is gemotiveerd om een driejarige schuldregeling te doorlopen. Er wordt gekeken of de klant gedurende drie jaar rond kan komen met een inkomen onder de bijstandsnorm en bereid is om zich aan de regels en plichten te houden. Een aantal van deze eisen zijn het rondkomen van leef of weekgeld, op zoek gaan naar betaald werk en het verkopen van de auto die niet noodzakelijk is.

## 6.2 De criteria



**C1 Gesprek bij de VraagWijzer**

Tijdens het gesprek met de Vraagwijzerconsulent wordt gekeken naar de situatie van de klant. Indien blijkt dat de klant niet in Rotterdam woont, geen inkomen heeft of er sprake is van andere belemmerende problematiek kan hij/zij niet geholpen geworden. De Vraagwijzerconsulent verwijst de klant door naar de instantie die de klant verder kan helpen om de belemmeringen weg te nemen. Als de belemmeringen zijn weggenomen, wordt de klant doorverwezen naar de KBR.

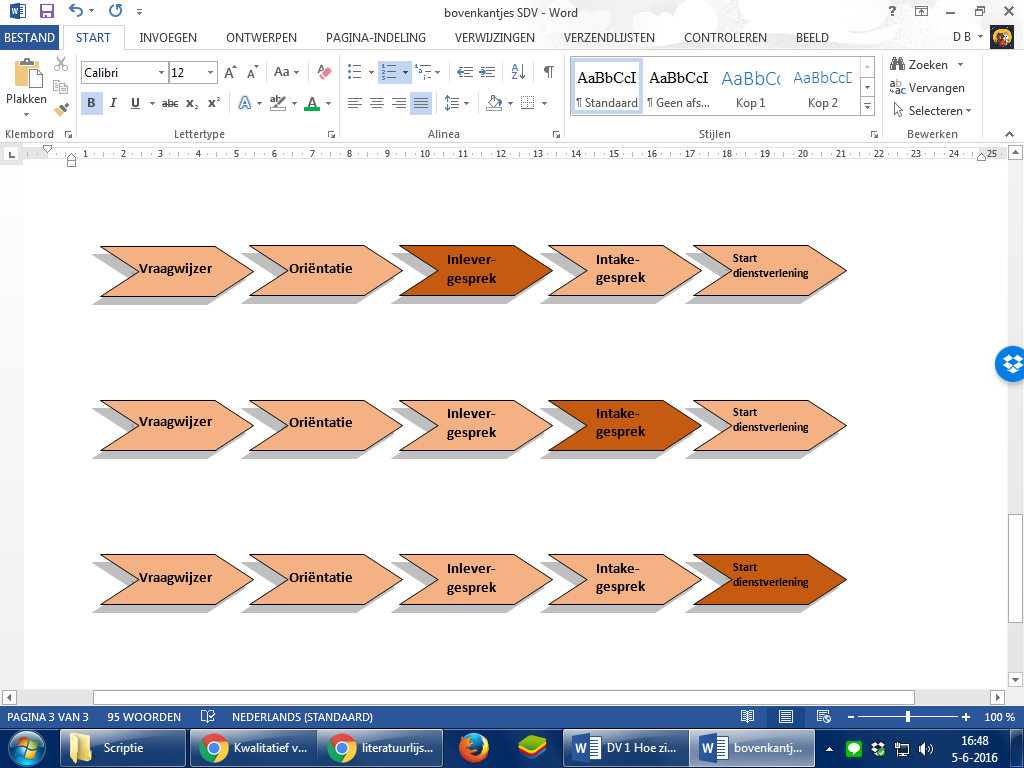


**C2 Groepsoriëntatie**

Bij het oriëntatiegesprek kan al blijken dat het voor de klant niet mogelijk is om een beroep te doen op SDV. Dit wordt tijdens het groepsoriëntatie meegedeeld aan de deelnemers. Er wordt niet inhoudelijk getoetst.

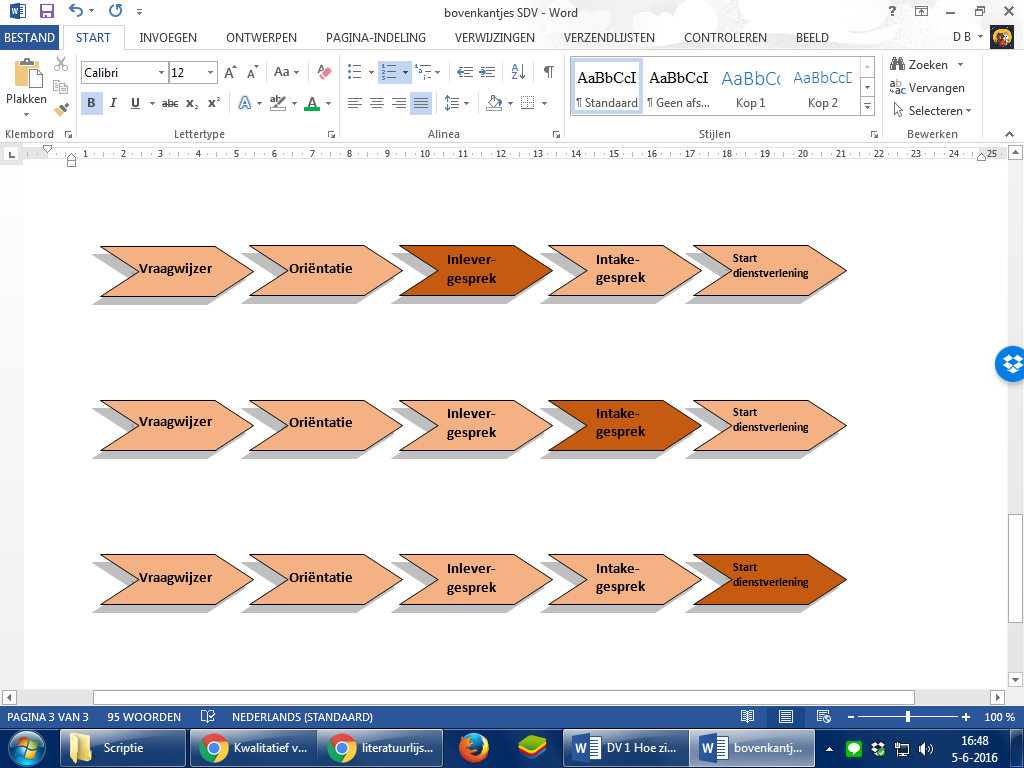
**De criteria**

* De klant staat ingeschreven in het bevolkingsregister en heeft een vaste woon/verblijfplaats.
* De klant staat ingeschreven bij de gemeente Rotterdam.
* De klant heeft inkomen.
* De klant is voldoende gemotiveerd 🡪 Tijdens de groepsoriëntatie komt er veel informatie af op de klant. Zo krijgt de klant te horen aan welke rechten en plichten hij/zij heeft. Dit kan de klant afschrikken om een aanvraag in te dienen.



**C3 Inlevergesprek**

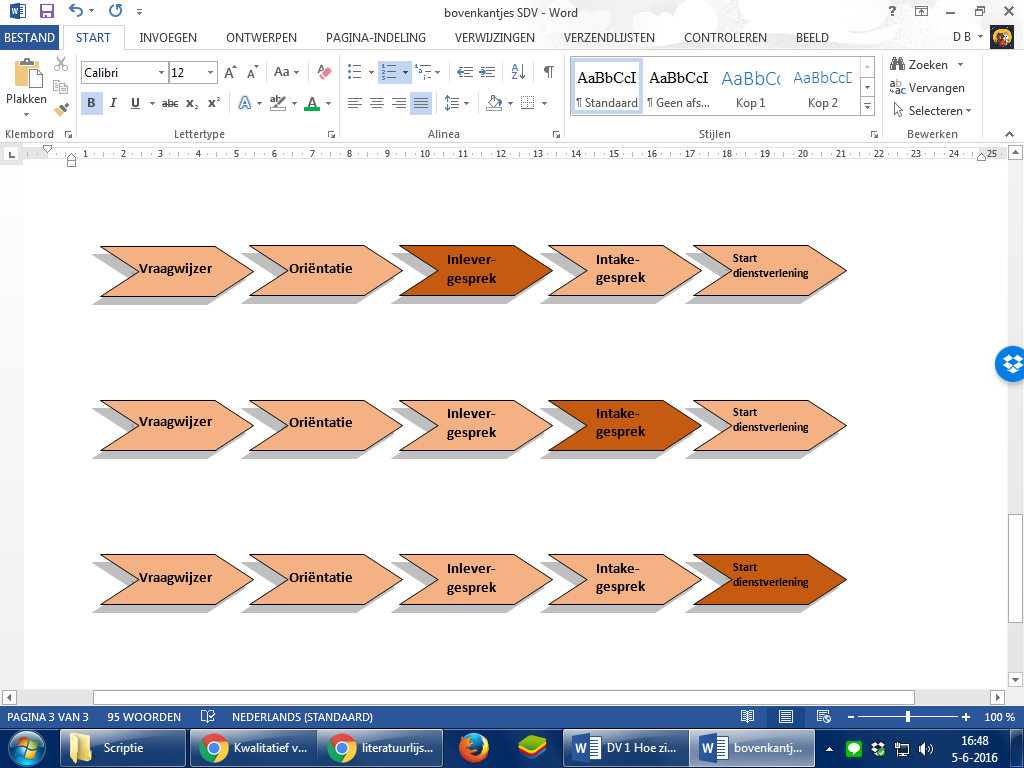
Tijdens het inlevergesprek wordt niet inhoudelijk gekeken naar de situatie van de klant. Er wordt alleen gekeken of de klant de gevraagde bescheiden compleet heeft aangeleverd. Bij het inlevergesprek wordt een checklijst bijgehouden, waarin de schuldbemiddelaar afvinkt welke bescheiden aanwezig zijn. Indien blijkt dat de bescheiden niet compleet zijn, dan krijgt de klant alles terug met het verzoek ontbrekende (bewijs)stukken te verzamelen en terug te komen, om de aanmelding (compleet) aan te leveren.



**C4 Intakegesprek**

De schuldbemiddelaar noteert tijdens het intakegesprek met de klant de nodige informatie. Aan de hand van dit gesprek wordt een rapportage bepalen dienstverlening (hierna: RBD) opgesteld, waarin de schuldbemiddelaar als het ware verantwoord waarom hij/zij denkt dat de klant wel of juist niet toegelaten zou moeten worden tot SDV. De onderstaande punten komen aan bod tijdens het intakegesprek.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **1** | | | **Sociale situatie** | | | | | | |
| **Ontstaan schulden** | | | | | Het schuldenpakket mag geen recent ontstane schulden bevatten.  Daarnaast mag de klant geen fraudevordering hebben die na 2013 is ontstaan. | | | | |
| **Woonsituatie** | | | | | Er moet sprake zijn van een stabiele woonsituatie. [[35]](#footnote-35) | | | | |
| **Opleiding** | | | | | Opleiding zegt veel over de klant zelf, maar heeft weinig invloed op de beslissing van de KBR als het gaat over het toelaten of afwijzen. | | | | |
| **Soort inkomen** | | | | | Om voor SDV in aanmerking te komen, is het hebben van inkomen een voorwaarde. Zonder inkomen is het onmogelijk om een schuldregeling te starten, omdat er geen financiële middelen zijn om de schulden af te lossen. | | | | |
| **Verslaving/ psychische problematiek** | | | | | Indien een klant kampt met verslaving(en) dient de klant hulp te zoeken om de verslaving onder controle te krijgen. Vanuit de KBR is het een vereiste dat de klant hier hulp voor krijgt.[[36]](#footnote-36) | | | | |
| Hulpverlenende organisatie | | | | | Indien blijkt dat de klant niet in staat is de (financiële) administratie zelfstandig te beheren, kan door de schuldbemiddelaar worden besloten om de klant door te verwijzen naar een hulpverlenende organisatie zoals het Centrum voor Dienstverlening (CVD) of een bewindvoerderskantoor indien dit noodzakelijk is. [[37]](#footnote-37) Dit kan ook een vereiste zijn indien de problematiek het traject kan belemmeren. | | | | |
| **2** | | **Eigen onderneming** | | | | | | | |
| Zelfstandige | | | | | | | Om in aanmerking te komen voor SDV is het een vereiste dat de klant zich uitschrijft bij de Kamer van Koophandel (KvK). [[38]](#footnote-38) | | |
| Ex-zelfstandige | | | | | | | Voor ex-zelfstandigen is het mogelijk om in aanmerking te komen voor SDV, mits zij voldoen aan de voorwaarden. Deze voorwaarden zijn:   * Er moet aangifte gedaan zijn bij de Belastingdienst over de Jaren dat de schuldenaar een eigen onderneming had; * De aangifte moet definitief zijn vastgesteld door de Belastingdienst | | |
| **3** | **Werk en opleiding** | | | | | | | | |
| **Actuele situatie m.b.t. werk** | | | | | | | | Er wordt besproken hoe de situatie met betrekking tot werk eruit ziet. Indien klant een uitkering heeft, wordt gekeken wanneer hij/zij voor het laatst betaald werk heeft verricht. De klant moet in alle tijde proberen zijn/haar inkomen te verhogen. Het inspannen voor het vinden van werk is een vereiste. [[39]](#footnote-39) Als er sprake is van vrijstelling van werk, moet worden aangegeven voor hoeveel procent dit is en tot wanneer. | |
| **Toekomstvisie arbeidsmarkt** | | | | | | | | Indien de klant niet werkt wordt gekeken wat het toekomstperspectief is met betrekking tot werk. Dit is van belang voor het bepalen van het uiteindelijke product dat wordt aangeboden. Is er bijvoorbeeld een grote kans dat de klant weer op korte termijn gaat werken, dan kan worden gekozen om een schuldbemiddeling aan te bieden. Zo kan de klant meer aflossen. Bij een saneringskrediet is er geen mogelijkheid om meer af te kunnen lossen. Daarom wordt er bij klanten, waarvan niet wordt verwacht dat zij binnen drie jaar betaald werk zullen vinden, een saneringskrediet aangeboden. | |
| **4** | | | **Motivatie** | | | | | | |
| **Hulpvraag schuldenaar** | | | | | | | Er wordt in kaart gebracht wat de hulpvraag is van de klant en waar hij/zij tegenaan loopt. Zijn er bijvoorbeeld alleen problematische schulden? Of is de klant ook niet in staat om de vaste lasten te betalen? | | |
| **Eigen inzet** | | | | | | | Indien de klant inzet heeft getoond door zelf iets te ondernemen om de schuldenproblematiek aan te pakken, is dit altijd een positieve pluspunt. Als de klant bijvoorbeeld zelf regelingen heeft getroffen met schuldeisers, is hij/zij aantoonbaar gemotiveerd om de schuldenproblematiek op te lossen. Het inkomen moet dit wel toe kunnen laten. Indien het inkomen van de schuldenaar niet toereikend is om regelingen te treffen, wordt hier natuurlijk rekening mee gehouden. | | |
| **Niet-kunner of niet-willer** | | | | | | | De schuldbemiddelaar in het of de klant een niet-kunner of niet-willer is. [[40]](#footnote-40)Iemand die niet voldoende is gemotiveerd wordt ook wel een niet-willer genoemd bij de KBR. Een niet-kunner is iemand die wel gemotiveerd is, maar niet in staat is om bijvoorbeeld zijn eigen zaken te regelen. Vaak is dan er al hulpverlening bij betrokken, zoals maatschappelijk werk of GGZ. Indien dit niet het geval is, wordt de klant vaak nog doorverwezen. | | |
| **5** | | | | **Financiële huishouding** | | | | | |
| **Inkomsten en uitgaven in balans** | | | | | | Een schuldregeling kan niet in stand worden gebracht met een onstabiele financiële situatie. De inkomsten en uitgaven dienen in balans te zijn.[[41]](#footnote-41) Indien dit niet het geval is, moet dit eerst in orde worden gebracht. Dit kan door het inzetten van bijvoorbeeld budgetbeheer behaald worden. | | | |
| **Vermogen** | | | | | | De klant mag geen vermogen hebben in de vorm van een:  • vakantiehuis;  • caravan;  • motorfiets;  • auto;  • bromfiets;  • kunst;  • kapitaal;  • spaarloon;  Van de klant wordt verwacht dat hij/zij er zo veel mogelijk aan doet op de aflossingscapaciteit vergroot.[[42]](#footnote-42) Uiteraard zijn er bijzondere situaties waarbij de klant de auto of bromfiets niet weg kan doen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld omdat de auto of bromfiets het enige vervoermiddel is voor de klant om naar werk te gaan. Indien hier geen sprake van is, zal de klant afstand moeten doen van het vervoermiddel. | | | |
| **Eigen woning** | | | | | | Klanten met een eigen woning moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden. Zo mag er bijvoorbeeld geen achterstand zijn in de VvE betalingen. De klanten die een koopwoning hebben krijgen een schuldbemiddelaar toegewezen die is gespecialiseerd zijn hierin. Er zijn binnen de teams schuldbemiddelaars die de portefeuille ‘koopwoningen’ hebben. | | | |
| **6** | | | **Schulden** | | | | | |
| **Ontstaan schuldensituatie** | | | | | | Tijdens het intakegesprek wordt aan de klant gevraagd hoe de schuldensituatie is ontstaan. Het komt vaker voor dat mensen bijvoorbeeld niet in staat zijn om te zorgen voor een gezonde financiële huishouden door bijvoorbeeld psychische problemen of een verslaving. Er zijn uiteraard ook klanten meer geld uitgeven dan hun bestedingsruimte toelaat, waardoor ze hun vaste laten niet betalen. Het is belangrijk om in kaart te brengen hoe de schulden zijn ontstaan, zodat er passende hulpverlening gezocht kan worden voor de klant. De klant kan bijvoorbeeld worden doorverwezen naar een maatschappelijk werker of een bewindvoerder. | | |
| **Categorie schulden** | | | | | | De schulden van de klant moeten onder de volgende categorieën worden geplaatst in het RBD;   * Aanpassing * Overbesteding * Compensatie(verslaving) * Overleving   Er hoeft niet per sé voor één categorie gekozen te worden. Het is mogelijk om meerdere categorieën te combineren. | | |
| **Lopende betalingsregelingen** | | | | | | Indien een klant betalingsregeling(en) heeft getroffen, toont dit enigszins motivatie om de schuldensituatie op te lossen. Echter hebben de klanten vaak onvoldoende bestedingsruimte om regelingen te treffen. | | |
| **Historie SDV** | | | | | | Er wordt gekeken of de klant eerder een minnelijk SDV traject heeft doorlopen. Dit heeft te maken met de uitsluitingstermijnen die gebonden zijn aan het succesvol doorlopen van een minnelijke schuldregeling. De klant is vijf jaar uitgesloten voor SDV, indien deze succesvol doorlopen is. [[43]](#footnote-43)  Ook komt aan de orde of de klant eerder de WSNP heeft doorlopen. | | |
| **Crisis** | | | | | | Er wordt gekeken of er sprake is (geweest) van een crisis. En wat eraan is gedaan om deze te bezwijken. | | |
| **Fraudevordering** | | | | | | Klanten die een fraudevordering hebben die is ontstaan na 01-02-2013 worden in beginsel niet toegelaten tot SDV. [[44]](#footnote-44) | | |



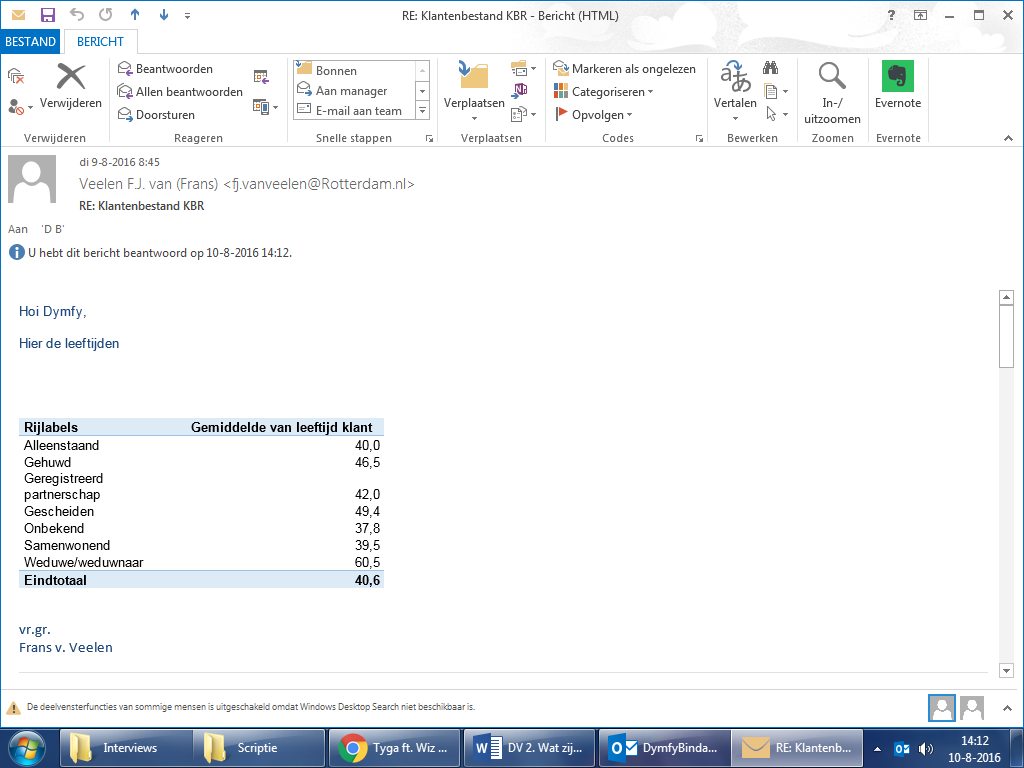
# Hoofdstuk 7: Achtergrondkenmerken van klanten bij de KBR

De toegang tot SDV staat in principe open voor iedere inwoner van de gemeente Rotterdam vanaf 18 jaar met een problematische schuldensituatie. Als naar de Beleidsregel Schulddienstverlening van de KBR wordt gekeken, wordt de doelgroep als volgt beschreven; alle inwoners van de gemeente Rotterdam van 18 jaar en ouder. [[45]](#footnote-45) De schuldenaar mag echter niet ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel.[[46]](#footnote-46) Omdat dit onderzoek zich richt op de klanten die niet doorstromen naar SDV wordt hieronder middels tabellen weergeven hoe het klantenbestand van de KBR eruit ziet.

## 7.1 Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de klanten bij de KBR is 40 jaar.

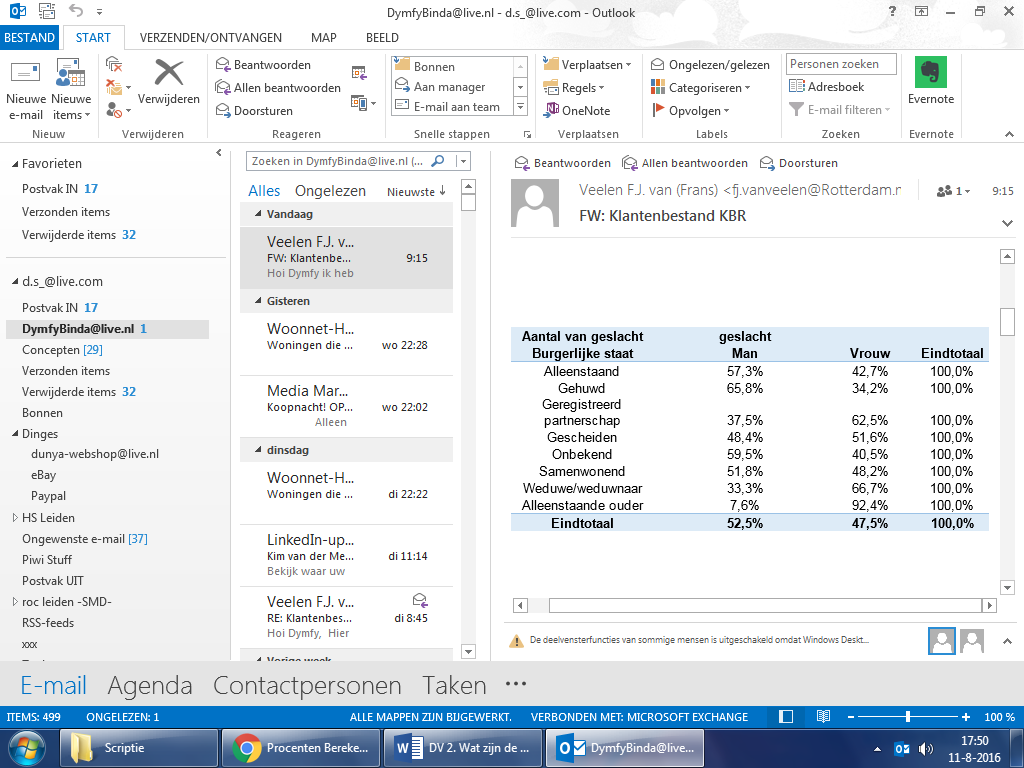
Figuur 1: Gemiddelde leeftijden



## 7.2 Geslacht

Als wordt gekeken naar het klantenbestand van de KBR, is te zien dat de groep mannen iets groter is met 52,5 procent tegenover de 47,6 procent vrouwen.

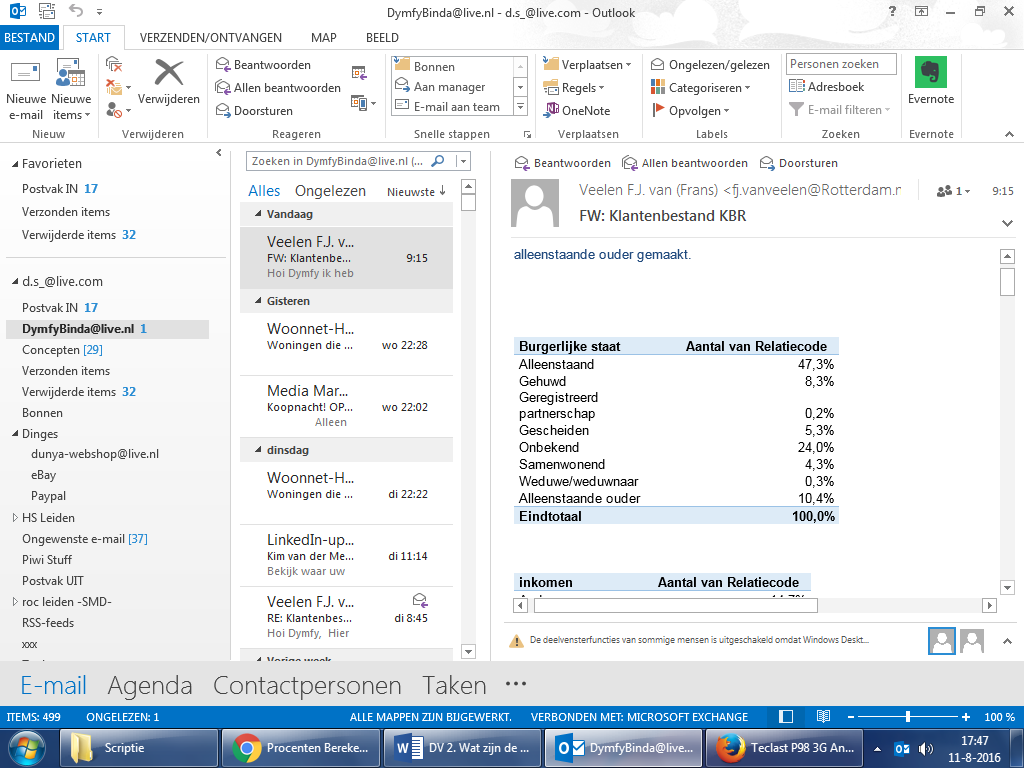
Figuur 2: Geslacht



## 7.3 Gezinssamenstelling

De grootste groep klanten is alleenstaand. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat alleenstaanden een grotere risico lopen op problematische schulden. [[47]](#footnote-47) In combinatie met een minimum inkomen zijn alleenstaanden een risicogroep. Denk bijvoorbeeld aan klanten die een uitkering ontvangen, waarvan zij net kunnen rondkomen. Eén onvoorziene rekening, zoals een jaarafrekening van de energiemaatschappij of een eigen risico van de zorgverzekeraar, kan al zorgen voor problemen indien hier niet goed mee wordt omgegaan. Niet alleen bij de KBR zijn alleenstaanden de ruimst vertegenwoordigde groep. Uit de cijfers van andere gemeenten blijkt ook dat zij de grootste groep klanten zijn, die een beroep doen op gemeentelijke SDV/SHV. In het nieuwe beleidsplan van de gemeente Bunshoten wordt aangegeven dat 54 procent van het klantenbestand van de afdeling SHV bestaat uit alleenstaanden. [[48]](#footnote-48) Ook bij de gemeente Oldebroek bestaat 39 procent van het klantenbestand van de afdeling SHV uit alleenstaanden. [[49]](#footnote-49)

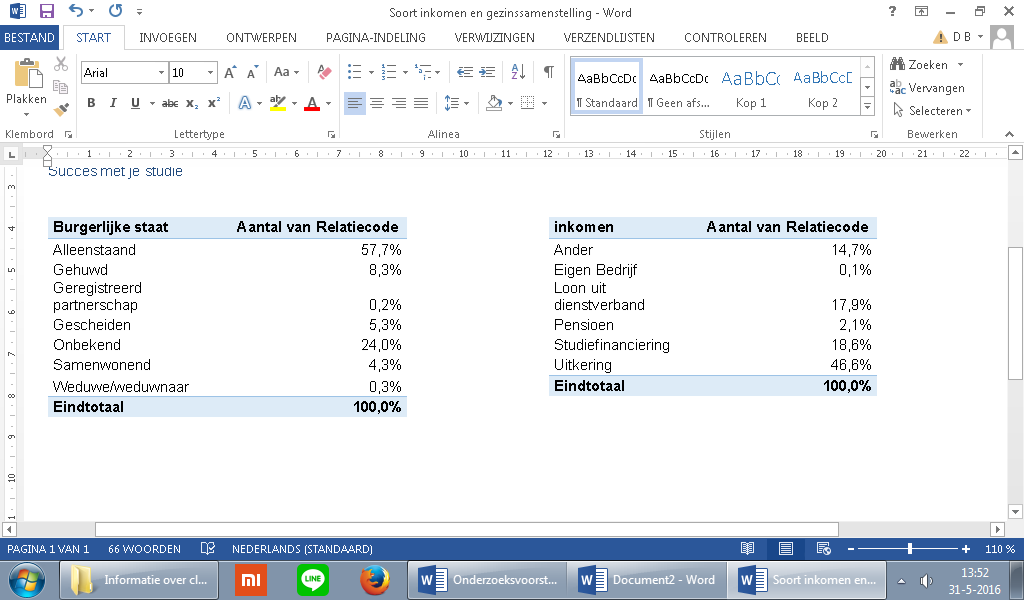
Figuur 3: Gezinssamenstelling



## 7.4 Inkomen

De meeste klanten ontvangen een uitkering. Dit kan een bijstandsuitkering zijn op grond van de Participatiewet (voorheen Wet Werk en Bijstand), een uitkering van het UWV vanwege werkloosheid (WW) of arbeidsongeschiktheid (ZW), Wajong etc. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de inkomsten plotseling zijn gedaald, na ziekte, een echtscheiding en verlies van een baan. Hierdoor is het inkomen van de klanten niet meer toereikend voor het betalen van de vaste lasten.

Figuur 4: Inkomen



## 7.5 Aard van schulden

Men heeft vaak onterecht een negatieve beeld over mensen met schulden. Er wordt vaak gedacht ´eigen schuld, dikke bult´. Echter is deze morele veroordeling ‘dikke bult’ niet op iedereen, met problematische schulden, van toepassing. Uiteraard zijn er ook klanten die meer geld uitgeven dan hun bestedingsruimte toelaat. Uit lijstwerk van de KBR blijkt dat de meest voorkomende schulden, vaste lasten betreffen. De gemeente Rotterdam bestaat uit 14 deelgebieden. Per deelgebied heeft de KBR een lijst van soorten schulden. Deze lijst is geschikt van meest voor komend naar minder vaak voorkomend. Aan de hand van deze lijst is een tabel gemaakt met de vijf soorten die het vaakst voorkomen. Per deelgemeente is gekeken naar welke schulden het vaakst voorkomen. Deze zijn in de onderstaande tabel weergeven. De schulden die het vaakst voorkomen, zijn vaak vaste lasten en boetes bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

Figuur 5: Aard van schulden

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Positie** | **Soort schuld** | **Schuldeiser** | **Aantal van 14 deelgemeenten** |
| 1 | Vaste last | Belastingdienst | 13 |
| 2 | Vaste last | Gemeente Rotterdam | 11 |
| 3 | Vaste last | Zilveren Kruis | 10 |
| 4 | Boete | CJIB | 8 |
| 5 | Vaste last | Nutsvoorzieningen/ huur | 9 |

## Samenvattend

Als de achtergrondkenmerken van de klanten worden geanalyseerd (in volgorde van belang) leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling, inkomen en aard van schulden is te zien dat de klant een gemiddelde leeftijd heeft van 40 jaar. Het geslacht is van significant belang, omdat het aantal mannelijke klanten hoger ligt. Daarnaast ontvangt bijna de helft (46,6 procent) een uitkering in de vorm van een bijstandsuitkering, WW-uitkering of andere uitkering. De schulden bestaan veelal uit vaste lasten en/of boetes bij het CJIB.

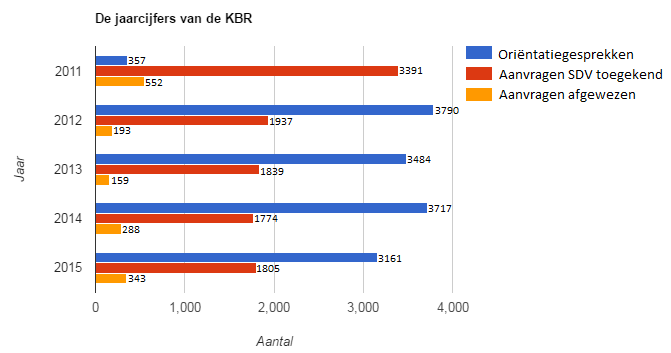
# Hoofdstuk 8: De trends ten aanzien van het aantal oriëntatiegesprekken, aanvragen en afwijzingen

In dit hoofdstuk worden de jaarcijfers van SDV uiteengezet. In de eerste paragraaf worden de jaarcijfers van de KBR, door middel van een grafiek, uiteengezet. Hieruit zal duidelijk worden wat de trend is ten aanzien van het aantal oriëntatiegesprekken, aanvragen- en afwijzingen SDV. In paragraaf 7.2 worden de jaarcijfers van de NVVK uiteengezet en verhelderd door middel van tabellen, grafieken en diagrammen. Daarnaast wordt ook gekeken naar andere kenmerken van de NVVK zoals de trend van het schuldenpakket en niet-saneerbare schulden. Ten slotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met de deelconclusie.

## 8.1 De jaarcijfers van de KBR van de afgelopen vijf jaar

In 2011 kende de KBR niet de werkwijze zoals zij die nu kent. Mensen konden zich toen melden bij de balie voor een aanvraag SDV. Ze werden uitgenodigd om op gesprek te komen voor informatie. Dit gesprek werd toen nog het *indicatiegesprek* genoemd. Dit gesprek leidde nagenoeg altijd tot een aanvraag schulddienstverlening. Uit de jaarcijfers van 2011 blijkt dat er in totaal 4300 indicatiegesprekken hebben plaatsgevonden. Deze indicatiegesprekken hebben geleid tot 3943 aanvragen. Dit is 91.7 procent van alle 4300 indicatiegesprekken die plaats hebben gevonden. Van de aanvragen die zijn ingediend zijn in totaal 552 (14 procent) klanten afgewezen door de KBR. Er stromen uiteindelijk 3391 klanten door naar SDV. Vanaf 2012 is echter een grote verandering te zien in de verhoudingen tussen het aantal oriëntatiegesprekken en aanvragen SDV. Slechts ca. één derde van de oriëntatiegesprekken leidt, vanaf 2012, tot een aanvraag SDV. Het percentage afwijzingen is in de afgelopen vijf jaar nagenoeg gelijk gebleven.

**Tabel 1: De jaarcijfers van de KBR**



## 8.2 De jaarcijfers van schulddienstverlening op landelijk niveau van de afgelopen vijf jaar.

## De NVVK

De cijfers die worden gebruikt voor het in kaart brengen van de trends van het aantal aanvragen zijn de jaarcijfers van de NVVK. NVVK staat voor Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet.

“*De NVVK is opgericht in 1932 om de woeker te bestrijden. Inmiddels zijn wij uitgegroeid tot een brancheorganisatie waarbij ca. 100 organisaties zijn aangesloten. Dat zijn publieke instellingen én private ondernemingen die diensten aanbieden in meer dan 370 van de 390 gemeenten die Nederland rijk is. Onze leden zijn financiële dienstverleners die schuldhulpverlening en sociale kredietverlening bieden. Zij worden periodiek onderworpen aan een uitgebreide en onafhankelijke audit.” [[50]](#footnote-50)*

### 8.2.1 Stijgende aantal aanvragen schuldhulpverlening

Uit de jaarcijfers van de NVVK blijkt dat het aantal aanvragen SHV sinds 2011 stijgt.[[51]](#footnote-51) Er zijn twee verklaringen voor deze stijging. Eén verklaring is dat het aantal NVVK-leden is gestegen, waardoor het aantal aanvragen van schulddienstverlening van nieuwe NVVK-leden ook wordt bijgehouden. In 2008 waren er 74 organisaties aangesloten bij de NNVK, dit aantal is gestegen naar 99 organisaties.[[52]](#footnote-52)

Een andere verklaring voor de stijging is de economische crisis die is begonnen in 2008. Als we kijken naar de jaarcijfers van 2011 (76.000) tot en met 2014 (92.000) is het aantal aanvragen voor schulddienstverlening op landelijk niveau gestegen met 17.39 procent. In 2015 is te zien dat minder mensen zich hebben gemeld voor gemeentelijke SHV. Dit betekent niet dat er minder mensen zijn met problematische schulden. Mensen die zich melden bij wijkteams zijn niet opgenomen in de jaarcijfers.

Figuur 10: *Jaarcijfers 2011 tot en met 2015 aanvragen schuldhulpverlening in Nederland, NVVK 2016*

### 8.2.2 Omvang schuldenpakket stijgt

Naast het stijgende aantal aanvragen voor schulddienstverlening, stijgt de omvang van het schuldenpakket. In figuur 11 is een geleidelijke stijging te zien van de schulden sinds 2011. Waar in 2011 de omvang van het gemiddelde schuldenpakket nog € 32.250 was, is dit in 2015 gestegen naar € 42.900. Dit is een stijging van 33 procent.

Figuur 11

### 8.2.3 Niet regelbare schulden

Sinds 2011 is het aantal mensen met tenminste één niet-regelbare schuld verdubbeld. In 2011 zijn er in Nederland 6.500 aanvragen voor SHV, waarbij klanten niet optimaal konden worden bemiddeld vanwege een niet-regelbare schuld. Dit is 8,55 procent van alle aanvragen SHV. In 2014 zijn 13.800 aanvragen voor SHV gedaan, waarbij klanten niet optimaal bemiddeld konden worden vanwege een niet-regelbare schuld. Dit is 14,70 procent van alle aanvragen schulddienstverlening. [[53]](#footnote-53) Het zou vaak gaan om schulden die zijn opgelopen doordat mensen bijvoorbeeld onterecht toeslagen hebben ontvangen van de Belastingdienst. Deze te veel ontvangen toeslagen worden teruggevorderd. Volgens de NVVK zou het gaan over vorderingen die te vaak (onterecht) als fraudevordering worden gekenmerkt door de overheid, waardoor barrières ontstaan voor SHV.

Figuur 12: Niet-regenbare schulden, NVVK jaarverslag 2016

## Deelconclusie

Er is een stijgende lijn te zien als wordt gekeken naar het aantal die sinds 2011 zijn ingediend in Nederland. Als we kijken naar het verschil tussen het aantal aanvragen in 2011 en in 2015 is te zien dat het aantal aanvragen SDV op landelijk niveau is gestegen met 17.39 procent. Bij de KBR is er een stijging te zien van 6,5 procent. Dit betekent dat het aantal aanvragen redelijk stabiel is gebleven de afgelopen vier jaar. In 2011 werd echter nagenoeg door iedereen, die zich bij de KBR meldde, een aanvraag SDV ingediend. Het aantal aanvragen is in verhouding gestegen als we kijken naar de stijging op landelijk niveau. In paragraaf 4.4 is al aangegeven dat één op de zes huishoudens in Nederland problematische schulden hebben. De gemeente Rotterdam heeft op 1 januari 2014 618.109 inwoners.[[54]](#footnote-54) Dit betekent dat er binnen de gemeente Rotterdam circa 100.000 burgers met problematische schulden zijn. Er zijn nog altijd veel klanten die geen aanvraag SDV indienen. Dit kan komen door de hoge drempel naar SDV door bijvoorbeeld gebrek aan zelfredzaamheid, schaamte of onwetendheid. Van de klanten die zich aanmelden bij de KBR wordt, over de afgelopen vijf jaar, 15 procent afgewezen. Dit is een aanzienlijk lager percentage dan eerder werd aangegeven in het vorige onderzoek.[[55]](#footnote-55) Hier werd namelijk aangegeven dat de niet-stromers voor 30 procent bestaat uit klanten die zijn afgewezen door de KBR. [[56]](#footnote-56)

# Hoofdstuk 9: Resultaten interviews met schuldbemiddelaars

In dit hoofdstuk worden de volgende drie vragen beantwoord: *Welke overwegingen nemen schuldbemiddelaars bij het nemen van een besluit? Hoeveel discretionaire ruimte hebben schuldbemiddelaars binnen de KBR? Welke risico’s ondervinden schuldbemiddelaars bij het gebruik van discretionaire ruimte?* Om antwoord te geven op deze vragen zijn in totaal acht schuldbemiddelaars geïnterviewd. Uit elk team is één schuldbemiddelaar.

## 9.1 Besluitvorming

Tijdens de interviews met schuldbemiddelaars is gevraagd hoe zij tot een besluit komen en welke factoren hierbij een rol spelen. De respondenten geven aan dat ze voornamelijk kijken naar de beleidsregels bij het nemen van een besluit. De factoren waar vooral naar wordt gekeken, bij een aanvraag, zijn (zie bijlage 3: tabel 1)

* of het de aanvraag compleet is;
* of er voldoende inkomen aanwezig is;
* of de in inkomsten en uitgaven in balans zijn;
* hoe het uitgavenpatroon eruit ziet;
* of er sprake is van fraudevorderingen;
* of er sprake is van een uitsluitingsgrond.

Dit zijn vooral vereisten die zijn afgeleid uit de beleidsregels en werkwijze van de KBR. De respondenten geven aan dat het vooral lastig is om motivatie te toetsen. Een klant dient gemotiveerd te zijn om toegelaten te worden tot SDV. De motivatie wordt volgens de respondenten vooral getoond door acties, zoals; het nakomen van afspraken[[57]](#footnote-57), het tijdig betalen van vaste lasten[[58]](#footnote-58) of meewerken aan het oplossen van psychosociale problemen en/of verslavingsproblematiek indien dit nodig is. [[59]](#footnote-59) Wel geven alle respondenten aan dat de aanvraag SDV niet mag worden afgewezen op grond van slechts motivatie. Het afwijzen op grond van motivatie gaat meestal gepaard met andere afwijzingsgronden. Door het gebrek aan motivatie voldoet de klant vaak niet aan overige voorwaarden, waardoor wel een grond is voor afwijzing van de klant.

Behalve dat er van uit beleidsmatig oogpunt wordt gekeken, wordt er ook vanuit sociaal perspectief gekeken naar bepaalde factoren die volgens de respondenten van belang zijn bij het nemen van een besluit. Er wordt bij het nemen van een besluit vooral gekeken naar de volgende factoren (zie bijlage 3: Tabel 2):

* het maatschappelijk belang;
* de gezinssituatie;
* of er kinderen aanwezig zijn in het gezin;
* overige problematiek zoals verslaving, psychosociale problematiek etc;
* hulpverlening van instanties;
* ontstaansgeschiedenis schulden;
* sociale situatie;

Nagenoeg alle respondenten, op één na, geven aan dat zij sociaal zijn aangelegd en ook vanuit sociaal oogpunt kijken. Drie van de acht respondenten geven aan te kijken naar wat het maatschappelijk belang is. Ze kijken naar welke gevolgen het zou hebben op de klant en de maatschappij, indien de klant niet wordt geholpen. Als wordt gekeken naar de sociale situatie van de klant, geven vier van de acht respondenten uit zichzelf aan dat ze hier rekening mee houden. Bij een nieuwe aanvraag wordt bij het beoordelen van het dossier door twee respondenten geschat hoeveel kans van slagen (een schuldregeling) de klant heeft.

Alle respondenten geven aan dat zij wel eens te maken krijgen met complexe dossiers. Indien zij dit noodzakelijk vinden, bespreken zij dit met collega schuldbemiddelaars of de kwaliteitsmedewerker. Eén van de acht respondenten gaf aan dat zij het fijn vindt dat er een vierogensysteem (toezicht van kwaliteitsmedewerker) is bij de KBR. Dit is vooral belangrijk voor toezicht, kwaliteit en behouden van evenwicht binnen het werkproces.

## 9.2 Discretionaire ruimte

Het is klaarblijkend dat de discretionaire ruimte die schuldbemiddelaars hebben, binnen de KBR, beperkt is. Het werkproces is zodanig ingericht dat er weinig ruimte is voor eigen inbreng van de schuldbemiddelaar. De schuldbemiddelaar beoordeelt uiteindelijk of SDV wordt toegekend of afgewezen.

Wat de respondenten vooral als discretionaire ruimte zien, is het soepel omgaan met klanten die bijvoorbeeld niet (op tijd) kunnen voldoen aan afspraken en/of voor waarden. Zo krijgen klanten bijvoorbeeld extra tijd om zaken op orde te krijgen, zodat de aanvraag SDV zal leiden tot een beslissing ten gunste van de klant. Er moet niet vergeten worden dat er bij een deel van de klanten sprake is van multiproblematiek. Het is voor deze klanten niet altijd eenvoudig om zaken op orde te krijgen.

Eén respondent gaf een voorbeeld waarvan echt gesproken kan worden van het gebruik maken van discretionaire ruimte. In deze casus was sprake van een schuld/achterstand die een belemmering vormde voor de schuldregeling. De respondent gaf aan dat de klant erg gemotiveerd was en aan alle voorwaarden voldeed, behalve één. Er was sprake van een achterstand in de betaling van de VvE (Vereniging van eigen huis)-bijdrage. Hiervan mag geen sprake zijn alvorens een schuldregeling wordt opgestart. De respondent heeft, in overleg met de kwaliteitsmedewerker, een saneringskrediet (SK) verstrekt naast de schuldbemiddeling (SB). De SK is gebruikt om de achterstand in de VvE te voldoen, terwijl de SB loopt om de reguliere vorderingen te betalen. Dit is een creatieve oplossing om te voldoen aan de wensen van de klant, namelijk; het oplossen van de schuldensituatie. Daarentegen gaf één respondent aan dat hij zich niet te creatief gaat bezighouden met het vinden van oplossingen. De overige respondenten waren het ermee eens dat een soepele houding tegenover de klant belangrijk is, omdat zij dit soms nodig hebben. Deze houding leidt volgens de respondenten tot weinig afwijzingen. Een klant wordt de toegang tot SDV niet ontzegd zonder één of meerdere gerechtvaardigde redenen.

Daarnaast gaven twee van de acht respondenten wel aan dat een factor die te maken kan hebben met afwijzingen kan liggen aan werkdruk. Een schuldbemiddelaar kan, volgens deze respondenten, geneigd zijn klanten eerder af te wijzen indien zij een hoge caseload hebben. Echter geven alle respondenten aan weinig klanten af te wijzen. Zij hebben de voorkeur aan het geven, zodat de aanvraag leidt ten gunste van de klant.

### 9.2.1 Risico’s die gepaard gaan met het gebruik van discretionaire ruimte

Behalve dat tijdens de interviews is gevraagd naar de omvang van discretionaire ruimte die schuldbemiddelaars hebben, is ook gevraagd welke risico’s hieraan zijn verbonden. Er worden een aantal risicofactoren benoemd. Deze factoren zijn uiteengezet in een tabel (zie bijlage 3: tabel 2).

Drie van de acht respondenten geven aan geven aan dat er geen risico’s zijn verbonden aan discretionaire ruimte binnen de KBR, omdat alle beslissingen van schuldbemiddelaars worden gecontroleerd door de kwaliteitsmedewerker.

Twee van de acht respondenten geven aan dat de integriteit van de KBR kan worden aangetast door het gebruik van discretionaire ruimte. Omdat de integriteit van de KBR hoog ligt, moet altijd correct worden gehandeld in bepaalde situaties.

Twee van de acht respondenten geven aan dat bij het gebruik van discretionaire ruimte moet worden opgepast met het overschrijden van termijnen. Als er te veel tijd en moeite in een klant wordt gestoken, om SDV toe te kennen, ondanks er sprake is van een lastige situatie, dan kan dit ervoor zorgen dat de schuldbemiddelaars hun (beslis)termijnen overschrijden.[[60]](#footnote-60)

Twee van de acht respondenten geven aan dat er een risico is dat de klant teleur wordt gesteld. Een voorbeeld hiervan is dat bijvoorbeeld na alle inspanningen toch blijkt dat er sprake is van een belemmering die ervoor zorgt dat de klant moet worden afgewezen voor SDV.

Eén respondent geeft aan dat het gebruik van discretionaire ruimte kan leiden tot een verschil in niveau en de breedte van SDV bij de KBR. De ene schuldbemiddelaar kan bijvoorbeeld strenger zijn dan de ander. Het is volgens de respondent niet de bedoeling dat klanten door de ene schuldbemiddelaar strenger/anders worden beoordeeld dan de ander.

## Deelconclusie

Bij het nemen van een besluit kijken schuldbemiddelaars niet alleen naar het beleid maar ook naar de situatie van de klant in zijn geheel. De wijze waarop wordt beoordeeld heeft ook te maken met de achtergrond en persoonlijkheid van de schuldbemiddelaar. Ook wordt door een aantal schuldbemiddelaars gekeken wat het maatschappelijk belang is en hoeveel onrust bijvoorbeeld het afwijzen van een klant kan veroorzaken. Uit de interviews blijkt ook dat er enigszins ruimte is voor beslissingsvrijheid. Deze is echter beperkt. Voor het afwijzen van de klant is er wat minder ruimte. Aan de beslissingsvrijheid zijn een aantal risico’s verbonden voor zowel de klant en de schuldbemiddelaar zelf. Echter worden de beslissingen (en de bijbehorende rapportages) gecontroleerd door de kwaliteitsmedewerker. De schuldbemiddelaars geven aan weinig klanten af te wijzen. Dit harmonieert met de jaarcijfers van de KBR.

# Hoofdstuk 10: Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. De centrale vraag van dit onderzoek is: *Welke maatregelen kan de kredietbank Rotterdam in het werkproces met betrekking tot schulddienstverlening opnemen, om uitval van klanten met een positieve indicatie voor toelating tot het minnelijke schulddienstverleningstraject in het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, terug te dringen?*

10.1 Conclusie  
De aanpassingen in het werkproces van de KBR die noodzakelijk zijn om uitval van klanten na een aanvraag SDV, volgen in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk. Eerst wordt ingegaan wat de trend is met betrekking tot het aantal oriëntatiegesprekken, aanvragen en afwijzingen bij de KBR. Hierop is tevens uitgebreid ingegaan in de deelconclusie in hoofdstuk 7. Daarna wordt ingegaan op de besluitvorming en beslissingsvrijheid van schuldbemiddelaars van de KBR. Eerst worden de positieve en negatieve factoren van de besluitvorming beschreven. Daarna wordt ingegaan op de mate van beslissingsvrijheid van schuldbemiddelaars, het gebruik hiervan en de risicofactoren.

**10.1.1 De jaarcijfers**

In hoofdstuk 7 wordt weergeven wat de trends zijn met betrekking tot het aantal aanvragen SDV bij zowel de KBR als op landelijk niveau. Er is bij de beschrijving van de jaarcijfers duidelijk te zien dat het gemiddeld 15 procent van de klanten worden afgewezen bij de KBR, en niet 30 procent zoals eerder onderzoek heeft aangetoond. [[61]](#footnote-61) Het ging hier tevens om resultaten uit interviews met klanten (niet-instromers). Deze klanten werden waarschijnlijk in een eerder stadium van de aanvraagprocedure al afgewezen bij de Vraagwijzer, omdat zij niet voldeden aan de basisvoorwaarden.

### 10.1.2 Beleidsmatige factoren die invloed hebben op de beslissing van de schuldbemiddelaar

Er zijn verschillende factoren die invloed hebben op het besluit van schuldbemiddelaars bij de KBR. Als eerst gaven alle schuldbemiddelaars tijdens de interviews aan dat ze naar beleidsregels kijken als ze een nieuwe klant krijgen. Dit is uiteraard begrijpelijk, omdat de beleidsregels leidend zijn voor het besluit. Echter werd ook aangegeven dat één criterium, die is opgenomen in de beleidsregels, niet een op een staand afwijzingsgrond is. Het gaat hier om het criterium: Motivatie. Deze moet veelal worden onderbouwd door acties van de klant die (de aanvraag) SDV belemmeren of andere afwijzingsgronden. Op grond van onvoldoende motivatie kan niet worden afgewezen. Dit kan niet worden bewezen tenzij er duidelijke bewijsmiddelen zijn om dit aan te kunnen tonen, indien dit noodzakelijk is bij bijvoorbeeld een bezwaarschrift. Onvoldoende motivatie gaat gepaard met andere plichten en voorwaarden waar de klant zich niet aan voldoet. Daarnaast geven twee schuldbemiddelaars aan dat er tijdens de schuldbemiddeling geen nieuwe vordering mag ontstaan. Echter wordt meestal gekeken of er een oplossing gevonden kan worden om de vordering (100%) te betalen, naast de schuldbemiddeling. Als er bijvoorbeeld voldoende geld in de reservering op de BBR rekening is van de klant, wordt deze vordering door de behandelde schuldbemiddelaar voldaan.

Overigens vinden bijna alle schuldbemiddelaars de criteria, die zijn opgenomen in de beleidsregels, aansluiten op de doelgroep. Echter vinden sommige schuldbemiddelaars dat er verbeterpunten zijn in het werkproces, om uitval te voorkomen. Hierop wordt verder ingegaan in subparagraaf 10.1.4.

### 10.1.3 Sociale- en persoonlijke factoren die invloed hebben op de beslissing van de schuldbemiddelaar

Er zijn ook persoonlijke- en sociale factoren van zowel de klant als de schuldbemiddelaar die invloed hebben op de beslissing van de schuldbemiddelaar. Zo zijn er een aantal factoren genoemd zoals:

* Het maatschappelijk belang
* De gezinssituatie van de klant
* Verslaving
* Psychosociale problematiek
* Ontstaansgeschiedenis schulden
* En kans van slagen van een schuldregeling
* Zelfredzaamheid klant

Dit zijn factoren die invloed hebben om de beslissing van schuldbemiddelaars. Er wordt door schuldbemiddelaars gekeken naar het totaalpakket, en niet alleen naar de beleidsmatige factoren en voorwaarden.

Een andere factor waar de klant zelf geen invloed op heeft is, de insteek en persoonlijkheid van de schuldbemiddelaar. Nagenoeg alle schuldbemiddelaars geven aan dat zij een sociale instelling hebben, en het leuk vinden om klanten te helpen. Echter zou verschil in persoonlijkheden van schuldbemiddelaars geen negatieve invloed hebben op de beslissing van schuldbemiddelaars. Eén schuldbemiddelaar geeft aan dat hij vindt dat hij wat strenger beoordeelt dan zijn collega’s.

### 10.1.4 Discretionaire ruimte en de risico’s

De discretionaire ruimte die schuldbemiddelaars hebben is beperkt. Er is wel enige ruimte om iets af te kunnen wijken van het gebruikelijke werkproces. Wat vooral door de geïnterviewde schuldbemiddelaars wordt gezien als discretionaire ruimte is het soepel omgaan met klanten die niet (op tijd) voldoen aan de voorwaarden/afspraken. Er kan worden gekozen om de klant extra tijd te geven om zijn zaken op orde te krijgen. Er wordt vaak gebruik gemaakt van een hersteltermijn en het stabiliseren van de klant indien een schuldregeling nog niet mogelijk is.

De geïnterviewde schuldbemiddelaars geven allen aan weinig klanten af te wijzen. Een klant wordt de toegang tot SDV niet ontzegd zonder één of meerdere gerechtvaardigde redenen. Eén schuldbemiddelaar geeft aan dat hij liever geen gebruik maakt van discretionaire ruimte, omdat dit volgens hem de (indirect) de regels van de KBR overschrijdt. De risico’s die volgens de geïnterviewde schuldbemiddelaars gepaard gaan met het gebruik van discretionaire ruimte zijn o.a.; het overschrijden van de termijnen, valse hoop geven aan de klant en aantasting integriteit van de KBR.

### 10.1.4 Knelpunten in het huidige werkproces die bijdragen aan uitval van klanten

Tijdens de interviews is aan de schuldbemiddelaars ook gevraagd welke factoren in het gehele werkproces ervoor zorgen dat er alsnog klanten moeten worden afgewezen door de KBR. Een aantal schuldbemiddelaars geven aan dat de *communicatie met de Vraagwijzers* niet optimaal is. Het doel van de werkwijze met de verbrede Vraagwijzer is het voorkomen dat klanten ten onterecht bij de KBR terechtkomen. Echter wordt de klant soms alsnog doorverwezen, terwijl SDV niet mogelijk is. De Vraagwijzerconsulenten zijn onvoldoende geïnformeerd over SDV en de werkwijze van de KBR. Daarnaast komt het incidenteel voor dat klanten te laat worden doorverwezen naar de KBR indien er sprake is van een crisissituatie (ontruiming, afsluiting water/licht).

Verder is door de schuldbemiddelaars tijdens de interviews aangegeven dat er van de klanten *(te) veel wordt verlangd*, met het oog op de bescheiden die verzameld en aangeleverd moeten worden voor de aanvraag SDV. Veel klanten zijn niet in staat zelfstandig een heel pakket samen te stellen voor een aanvraag SDV. Er wordt hierbij vanuit verschillende instanties ondersteuning verleend door middel van administratieprojecten. Medewerkers van Pit010 en Zowel zijn aanwezig bij de Vraagwijzers tijdens de groepsoriëntatie. Klanten kunnen zich bij hen, na afloop van de groepsoriëntatie, melden indien zij hulp wensen in het verzamelen van de gevraagde bescheiden die noodzakelijk zijn voor het indienen van de aanvraag SDV. Hoe omvangrijk deze hulp is, is niet bekend. Dit knelpunt congrueert met voorgaande onderzoeksresultaten bij de KBR. [[62]](#footnote-62) De grootste groep niet-instromers krijgt het niet voor elkaar om de stukken te verzamelen. Eén geïnterviewde schuldbemiddelaar geeft aan dat zij wel merkt dat klanten die ondersteuning krijgen vanuit één van de organisaties, sneller een complete aanvraag indienen.

Ook gaven de geïnterviewde schuldbemiddelaars aan dat er tijdens de groepsoriëntatie *weinig aandacht* is voor de klanten als individu. Er delen ca. 15 klanten mee aan de groepsoriëntatie. Tijdens deze groepsoriëntatiekrijgen klanten informatie over de KBR, haar werkwijze en wat er van de klant wordt verwacht. Eén geïnterviewde schuldbemiddelaar geeft aan dat hij de indruk krijgt dat er bij veel klanten weinig informatie binnen komt, omdat zij niet altijd begrijpen wat er wordt gezegd wegens een taalbarrière of omdat ze ergens anders zijn met hun gedachten. Twee schuldbemiddelaars geven aan dat zij de individuele oriëntatiegesprekken prefereren vanwege de volgende redenen;

* er is meer individuele aandacht voor de klant;
* de schuldbemiddelaar kan zich aanpassen op het niveau van de klant;
* Het is fatsoenlijk t.o.v. de klant.

Eén geïnterviewde schuldbemiddelaar geeft aan dat het hebben van schulden iets persoonlijks is. Hij vindt daarom van de KBR niet netjes om de klant in een groep te plaatsen.

Eén schuldbemiddelaar die werkzaam is in het jongerenteam (hierna: JT) geeft aan dat de communicatie met ketenpartners niet optimaal is. De schuldbemiddelaar geeft een voorbeeld over één van de ketenpartners van het JT gaat over het Jongerenloket. Zij verwijzen de jongeren/klanten regelmatig door naar het Jongerenloket voor bijvoorbeeld de aanvraag van een uitkering. De schuldbemiddelaars uit het JT zijn er echter onlangs achter gekomen dat het Jongerenloket spreekuur heeft op het hoofdkantoor van de KBR. Bij het doorverwijzen is Dus in plaats van het doorverwijzen naar het Jongerenloket op een andere locatie, kunnen zij de klant doorverwijzen binnen de KBR, indien dit mogelijk is.

## 10.2 Aanbevelingen

Om uitval van klanten, nadat zij een aanvraag SDV hebben ingediend, te voorkomen of te verminderen zijn een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking tot het werkproces, met het oog op de aanvraagprocedure. Aan de hand van de onderzoeksresultaten en doelstelling van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

**Aanbeveling 1**

*Betere voorlichting aan Vraagwijzerconsulenten over schulddienstverlening bij de KBR*

Hoewel de Vraagwijzers goed zijn uitgewerkt, is er nog meer winst op te behalen. De Vraagwijzerconsulenten zijn niet goed genoeg geïnformeerd over SDV. Zo blijkt dat klanten incidenteel te laat door de Vraagwijzerconsulenten worden doorverwezen naar de KBR, indien er sprake is van er van een crisis. Dit kan worden voorkomen door betere voorlichting aan Vraagwijzerconsulenten over SDV.

**Aanbeveling 2**

*De groepsoriëntaties moeten bestaan uit kleinere groepen.*

Hoewel schuldbemiddelaars individuele groepsoriëntaties prefereren, is dit niet haalbaar wegens tijdgebrek. Daarom wordt aanbevolen om groepsoriëntaties kleinschaliger te houden, met ca. 7 zeven of acht deelnemers. De schuldbemiddelaar heeft op deze manier meer tijd om klanten individueel te informeren, indien er onduidelijkheden of vragen zijn. Daarnaast is door de hulpverlenende organisaties, Zowel en Pit010 beter in te schatten hoe zelfredzaam de klant is. Er kan eerder hulpverlening worden ingezet vanuit andere organisaties om de klant zo goed mogelijk te ondersteunen.

**Aanbeveling 3**

*Het niveau van communicatie en samenwerking met ketenpartners verhogen.*

De samenwerking tussen de KBR en ketenpartners is van de succesfactoren voor SDV. Echter zijn er verbeterpunten op communicatief gebied. Dit voorkomt onnodige uitval van klanten die zich al hebben aangemeld bij de KBR. Zo blijkt bijvoorbeeld dat het jongerenteam niet op de hoogte was van het feit dat het Jongerenloket spreekuur heeft op het hoofdkantoor van de KBR. De communicatie is van belang omdat ondersteuning van de klanten van de KBR in sommige gevallen noodzakelijk is. Zonder goede ondersteuning is SDV voor sommige klanten niet mogelijk.

**Aanbeveling 4**

*Betere controle bij de Vraagwijzers*

Om te voorkomen dat klanten alsnog worden afgewezen door de KBR, moet bij de Vraagwijzer voorhand globaal worden gekeken wat de situatie van de klant is met betrekking tot de criteria en voorwaarden van de KBR. Blijkt bijvoorbeeld dat er te weinig inkomen is, moet de klant een adviesbrief meekrijgen met welke belemmeringen eerst weggenomen moeten worden. Als de klant dit heeft geregeld, dan vindt er een doorverwijzing naar de KBR plaats.

## 10.3 Discussie

Voordat dit onderzoek is uitgevoerd had onderzoeker de indruk dat één derde van alle aanvragen SDV wordt afgewezen. De reden hiervan was, omdat onderzoeksresultaten dit aantoonden.[[63]](#footnote-63) Echter zijn deze resultaten niet volkomen betrouwbaar, omdat deze resultaten met klanten betreffen. Wat de klanten als een afwijzing zien, is niet een formele afwijzing. Deze klanten worden blijkbaar ook in een ander stadium afgewezen bij de Vraagwijzer of KBR. De cijfers van de KBR tonen aan dat ca. 15 procent van klanten, die een aanvraag SDV hebben ingediend, wordt afgewezen.

De discretionaire ruimte die schuldbemiddelaars bij de KBR hebben is beperkt. Uit de interviews heeft onderzoeker helaas onvoldoende informatie kunnen halen, om een aanbeveling te doen over het gebruik van discretionaire ruimte. Er zijn richtlijnen over hoe het intakegesprek eruit moet zien. De rapportage bepalen dienstverlening is hiervoor leidend en er is geen ruimte om hiervan af te wijken. Deze rapportage is de basis van het besluit van de schuldbemiddelaar. Er kunnen op basis van de vergaarde informatie helaas geen aanbevelingen worden gedaan voor de gedeelde in het werkproces die leidt tot een besluit. De interviews waren echter wel interessant. Vooral om te zien hoe schuldbemiddelaars van elkaar verschillen en hoe dit leidt tot een andere aanpak van dienstverlening.

Omdat duidelijk werd dat er in het werkproces met betrekking tot het intakegesprek en besluit, weinig ruimte is, heeft onderzoeker gekozen om door te vragen naar de factoren die ervoor zorgen dat klanten worden afgewezen. Aan de hand van deze informatie zijn aanbevelingen gedaan over het werkproces met betrekking tot een aanvraag SDV in zijn geheel. Hieruit is veel bruikbare informatie vergaard.

Hoewel er een aantal tegenslagen waren, is het onderzoek goed verlopen. Met dit onderzoek is uiteindelijk de doelstelling bereikt. Over de onderzoeksresultaten is onderzoeker tevreden, omdat er alsnog aanbevelingen zijn gedaan om uitval na een aanvraag SDV terug te dringen.

# Literatuurlijst

**Boeken**

* Baarda, Bakker, Fischer, Julsing, Peters, van der Velden, de Goede 2013

B. Baarda, E. Bakker, T. Fischer, M. Julsing, V. Peters, T. van der Velden, M. de Goede, *Basisboek Kwalitatief onderzoek,* Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers

* Verhoeven 2011

N. Verhoeven, Watis onderzoek, Den Haag: Boom Juridische uitgevers

**Kamerstukken**

* Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 2, p. 4 (MvT)
* Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 29
* Kamerstukken I 2011/12, 32 291, nr.18
* Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3 (MvT)

**Rapporten**

* Hoppesteyn 2015

M. Hoppesteyn (gemeente Rotterdam), *Bevolkingsmonitor 201*5, 2016

* Zuthpen, Tuzgöl-Broekhoven, v.d. Berg, Govers, Hanse 2016

R.F.B. van Zutphen, A.J.H. Tuzgöl-Broekhoven, W.C.P. v.d. Berg, E.J.E. Govers, D.J. Hanse, *Burgerperspectief op schuldhulpverlening*, 2015

* Jungmann, Telgen, Tazelaar, Overeem, Sanberg, Hoeve, Duijnisveld 2008

N. Jungmann, J. Telgen, P. Tazelaar, G. Overeem, R. Sanberg, M. Hoeve, H. Duijnisveld, *Schulden? De gemeente helpt!*, 2008

* Zwaneveld 2014

A.M. Zwaneveld, *De Kredietbank Rotterdam is in balans*, 2014

* Dekker 2002

P. Dekker, *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen,* 2002

* Gedragscode schuldhulpverlening

Nederlandse Vereniging voor Kredietbanken, *Gedragscode schuldhulpverlening 2015*

* Van Ommeren, De Ruig, Vroonhof 2009

C.M. van Ommeren. L.S. de Ruig, P. Vroonhof, *Huishoudens in de rode cijfers 2009, 2009*

* Kerckhaert, De Ruig 2013

Panteia, A.C. Kerckhaert, L.S. de Ruig, *Huishoudens in de rode cijfers 2012, 2013*

* Westhof, De Ruig 2015

F. Westhof en L.S. de Ruig, *Huishoudens in de rode cijfers 2015*, 2015

* Jaarverslag 2009

NVVK, *Jaarverslag 2009*, 2010

* Jaarverslag 2011

NVVK, *Jaarverslag 2011*, 2012

* Jaarverslag 2012

NVVK, *Jaarverslag 2012*, 2013

* Jaarverslag 2013

NVVK, *Jaarverslag 2013*, 2014

* Jaarverslag 2014

NVVK, *Jaarverslag 2014*, 2015

* Jaarverslag 2015

NVVK, *Jaarverslag 2015*, 2016

* Zwaneveld 2011

A.M. Zwanveveld, *KBR: een tussenbalans,* 2011

* *Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* 2012

Nederlandse Vereniging voor Kredietbanken, *Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening* 2012

* Moors 2015

F. Moors, *Niet-instromers in de schulddienstverlening*, 2015

* Jungmann, Lems, Vogelpoel, Van Beek, Wesdorp 2014

N. Jungmann, E. Lems, F. Vogelpoel, G. van Beek, P. Wesdorp, *Onoplosbare schuldensituaties*, 2014

* Madern 2014

T. Madern, *Overkoepelende blik op omvang en preventie van schulden in Nederland*, 2014

* Jungmann, Van Geuns, Kruis, Calkoen, Anderson 2011

N. Jungmann, R. van Geuns, G. Kruis, P. Calkoen, M. Anderson, *Schuldhulpverlening loont!*, 2011

**Internetbronnen**

[www.gemeenteloket.minszw.nl](http://www.gemeenteloket.minszw.nl) 🡪 zoekbalk: ‘*schuldhulpverlening nieuwe wet’🡪 Zoekresultaten 🡪 Derde link:* Een nieuwe wet

[www.vng.nl](http://www.vng.nl) 🡪 zoekterm: *uitsluitingsgronden in schuldhulpverlening* 🡪 zoekresultaten 🡪 eerste link: Klijnsma: ‘*geen uitsluitingsgronden in schuldhulpverlening’*,

[rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl) 🡪 zoekbalk: ‘de bank die geen bank is pdf’ 🡪 Zoekresultaten 🡪 Derde link: De bank die geen bank is,

[www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl) 🡪 zoekterm: Vraagwijzers

[www.nvvk.eu](http://www.nvvk.eu) 🡪 klik ‘ledenoverzicht’

1. F. Moors 2015 [↑](#footnote-ref-1)
2. A.M. Zwanveveld 2011 [↑](#footnote-ref-2)
3. ### A.M. Zwanveveld 2011, p. 29

   [↑](#footnote-ref-3)
4. ### A.M. Zwanveveld 2014, p. 39

   [↑](#footnote-ref-4)
5. VNG, *Geen uitsluitingsgronden in schuldhulpverlening*, 20 mei 2016 [↑](#footnote-ref-5)
6. R.F.B. van Zutphen 2016, p. 35 [↑](#footnote-ref-6)
7. Verhoeven 2011, p. 231 [↑](#footnote-ref-7)
8. Baarda, Bakker, Fischer, Julsing, Peters, van der Velden, de Goede 2013, p. 215 [↑](#footnote-ref-8)
9. N. Jungmann 2008, p. 21 [↑](#footnote-ref-9)
10. # Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 2, p. 4 (MvT)

    [↑](#footnote-ref-10)
11. # Kamerstukken II 2010/11, 32 291, nr. 29

    [↑](#footnote-ref-11)
12. Kamerstukken I 2011/12, 32 291, nr.18 [↑](#footnote-ref-12)
13. Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p10 (MvT) [↑](#footnote-ref-13)
14. ### [www.gemeenteloket.minszw.nl](http://www.gemeenteloket.minszw.nl)

    [↑](#footnote-ref-14)
15. Artikel 2 onder 2 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [↑](#footnote-ref-15)
16. Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, *Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening*, 2012 [↑](#footnote-ref-16)
17. Artikel 2.1.1 WMO 2015 [↑](#footnote-ref-17)
18. Artikel 2.1.3 lid 2 sub e WMO 2015 [↑](#footnote-ref-18)
19. Artikel 1.1 lid 1 WMO 2015 [↑](#footnote-ref-19)
20. Artikel 1:3 lid 1 Awb [↑](#footnote-ref-20)
21. P. Dekker 2002, p. 53 [↑](#footnote-ref-21)
22. Artikel 2.1.1 lid 1 van de WMO 2015 [↑](#footnote-ref-22)
23. Artikel 2.1 van de Jeugdwet [↑](#footnote-ref-23)
24. Artikel 7 van de Participatiewet [↑](#footnote-ref-24)
25. Kerckhaert, de Ruig 2013, p. 38. [↑](#footnote-ref-25)
26. Westhof,. de Ruig 2015, p. 15 [↑](#footnote-ref-26)
27. Westhof, de Ruig 2015, p. 10 [↑](#footnote-ref-27)
28. ## Nvvk, Onoplosbare schuldensituaties, 2014, p.5

    [↑](#footnote-ref-28)
29. N. Jungmann 2011, p. 8 [↑](#footnote-ref-29)
30. Nibud 2014, p. 27 [↑](#footnote-ref-30)
31. F. Moors 2015, p. 7 [↑](#footnote-ref-31)
32. [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl) [↑](#footnote-ref-32)
33. Artikel 4 onder 1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening [↑](#footnote-ref-33)
34. Rotterdam, *De bank die geen bank is*, 1 april 2016 [↑](#footnote-ref-34)
35. Artikel 6 onder e Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-35)
36. Artikel 4 onder i Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-36)
37. Artikel 4 onder h Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-37)
38. Artikel 2 lid 2 Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-38)
39. Artikel 4 onder c Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-39)
40. Artikel 3 lid 2 sub b Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-40)
41. Artikel 4 onder f Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-41)
42. Artikel 4 onder g Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-42)
43. Artikel 7 lid 4 Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-43)
44. Artikel 7 lid 1 Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-44)
45. Artikel 2 lid 1 onder a Beleidsregel Schulddienstverlening Rotterdam [↑](#footnote-ref-45)
46. Artikel 2 lid 2 Beleidsregel Schulddienstverlening Rotterdam [↑](#footnote-ref-46)
47. Van Ommeren, De Ruig, Vroonhof2009, p. 40. [↑](#footnote-ref-47)
48. Beleidsplan schuldhulpverlening Bunshoten 2016 [↑](#footnote-ref-48)
49. Beleidsplan schuldhulpverlening gemeente Oldebroek 2016 [↑](#footnote-ref-49)
50. [www.nvvk.eu](http://www.nvvk.eu) [↑](#footnote-ref-50)
51. NVVK, Jaarverslag 2009, 2009 [↑](#footnote-ref-51)
52. [www.nvvk.eu](http://www.nvvk.eu) [↑](#footnote-ref-52)
53. NVVK, Jaarverslag 2014, 2014 [↑](#footnote-ref-53)
54. Gemeente Rotterdam, Bevolkingsmonitor 2015, 2016 [↑](#footnote-ref-54)
55. F. Moors 2015 [↑](#footnote-ref-55)
56. F. Moors 2015, p. 27 [↑](#footnote-ref-56)
57. Artikel 4 onder a Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-57)
58. Artikel 4 onder f Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-58)
59. Artikel 4 onder i Beleidsregels Schulddienstverlening Rotterdam 2013 [↑](#footnote-ref-59)
60. Artikel 4:13 lid 2 Awb [↑](#footnote-ref-60)
61. F. Moors 2015, p. 27 [↑](#footnote-ref-61)
62. F. Moors 2015, p. 27 [↑](#footnote-ref-62)
63. F. Moors 2015, p. 27 [↑](#footnote-ref-63)