

Minimabeleid en schuldhulpverlening in Deventer, 2017-2020



Hans van Eck
Madelon Vermeulen
September 2016

Anyone who has ever struggled with poverty knows how extremely expensive it is to be poor
James Baldwin

Inhoudsopgave

Inleiding op de nota

Deel 1 - Uitgangspunten voor het minimabeleid en de schuldhulpverlening in Deventer

**Deel 2 – Leeswijzer. koppeling van maatregelen aan speerpunten Bestuursopdracht
Armoedebestrijding 2.0 en aanbevelingen Rekenkamercommissie**

Deel 3a – Beleidsplan minimabeleid in Deventer, 2017 – 2020

**Deel 3b - Schulden lossen we samen op: Beleidsplan schuldhulpverlening in Deventer, 2017 -
2020**

Inleiding op de nota

De afgelopen periode heeft de gemeenteraad meerdere malen gesproken over de wijze waarop het minima- en schuldhulpverleningsbeleid in Deventer voor de periode van 2017 tot en met 2020 moet worden ingevuld. Basis voor deze gesprekken waren de discussienota's minimabeleid en schuldhulpverlening (tijdens een toelichtende sessie bij de raadstafel op 10 februari 2016 en een raadsvergadering van 24 februari 2016) en de ambitienota minimabeleid en schuldhulpverlening (tijdens de raadstafel van 3 juni 2016). Daarnaast heeft de raad in de zomer van 2015 een minimaconferentie georganiseerd en is minimabeleid en schuldhulpverlening onderwerp geweest van een rekenkameronderzoek waarvan de uitkomsten op 16 september 2015 zijn besproken.

Het aantal momenten en de wijze waarop is gesproken over deze onderwerpen laat de grote betrokkenheid vanuit de raad zien. Maar het maakt ook duidelijk, dat het lastig is om keuzes te maken binnen een context waarin de eisen en wensen van de raad moeten worden vertaald in beleid en in concrete acties, zonder dat daar extra middelen voor beschikbaar zijn. Toch denken we dat we met deze beleidsplannen een goede stap zetten om meedoen voor onze inwoners met een laag inkomen of financiële problemen mogelijk te maken.

De nota bestaat uit 3 delen. In het eerste deel geven we kort weer op welke uitgangspunten de beleidsplannen minimabeleid en schuldhulpverlening gebaseerd zijn. Het tweede deel bevat, in tabelvorm, een samenvatting van de wijze waarop de speerpunten die door de raad zijn meegegeven in de bestuursopdracht Armoedebestrijding 2.0 en de 13 aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn vertaald in het nieuwe minima- en schuldhulpverleningsbeleid. Per punt is aangegeven welke maatregelen worden genomen en waar de inhoudelijke onderbouwing daarvan te vinden is. Zo krijgt u een overzichtelijk beeld van de uitwerking van de prioriteiten die door de raad zijn gesteld.

In het derde deel van de nota treft u tenslotte de uitgewerkte beleidsplannen minimabeleid en schuldhulpverlening over de periode 2017 tot 2020 aan.

Deel 1 - Uitgangspunten voor het minimabeleid en de schuldhulpverlening in Deventer.

Inleiding

Armoede, gebrek aan geld, schulden. Wie daar mee te maken heeft, kan niet maximaal meedoen in de maatschappij. Niet alleen om financiële redenen, maar ook (en misschien wel vooral) door de dynamiek van schaarste: financiële problemen zijn zo overheersend in het denken van mensen, dat geen mentale ruimte overblijft voor andere zaken. Deze dynamiek verklaart de verminderde zelfredzaamheid van mensen in een slechte financiële situatie. Daarnaast is armoede duur. Voor het huishouden zelf: iemand die zijn rekeningen niet kan betalen is vaak een veelvoud van het oorspronkelijk bedrag kwijt aan incasso- en deurwaarderskosten. Maar ook voor de samenleving: iedere problematische schuldsituatie leidt tot ruim € 100.000 aan maatschappelijke kosten. Deze kosten vallen op verschillende terreinen:

- gezondheidszorg (mensen met een laag inkomen hebben vaker gezondheidsproblemen)
- onderwijs (door schooluitval)
- welzijnswerk (door armoede kost het werken aan psychosociale problematiek meer tijd)
- sociale diensten en UWV (mensen met schulden hebben meer moeite om betaald werk te vinden, waardoor langer een uitkering moet worden verstrekt)
- werkgevers (medewerkers met financiële problemen zijn vaker ziek en minder productief)
- gemeenten (huisuitzettingen leiden tot kosten voor maatschappelijke opvang)
- schuldeisers (zij ontvangen hun geld niet, maar moeten wel incassokosten maken)

En, misschien wel het meest schrijnend: armoede overstijgt generaties. Want financiële zorgen bij ouders hebben grote invloed op de kansen en het toekomstperspectief van hun kinderen.

De gemeente Deventer wil haar inwoners maximaal laten meedoen in de samenleving. De aanpak van armoede en schulden is een belangrijk instrument bij het realiseren van die ambitie.

Uitgangspunten van beleid

Het minima- en schuldhulpverleningsbeleid in Deventer is de komende jaren gebaseerd op een zevental belangrijke uitgangspunten. Zij vormen de basis voor de uitwerking in een tweetal beleidsplannen, waarin een concrete en gedetailleerde uitwerking wordt gegeven van de wijze waarop de verschillende regelingen de komende jaren worden ingezet en uitgevoerd.

1. Samen beperken van financiële zorgen

Door ze te voorkomen of (als dat niet lukt) snel te signaleren en op te lossen of beheersbaar te maken, kan de impact van financiële problemen worden beperkt. Om dat te bereiken heeft de gemeente Deventer de afgelopen jaren stevig ingezet op minimabeleid en schuldhulpverlening. Maar om het effect verder te vergroten is meer nodig.

- Een laagdrempelige en brede toegang, zodat iedereen met een laag inkomen, financiële zorgen of met financiële vragen (bijvoorbeeld bij life-events) eenvoudig ondersteuning kan vragen.
- Juridische en financiële ruimte voor maatwerk en innovatie, zodat professionals nog effectiever hun werk kunnen doen. Voldoende mogelijkheden om te kunnen experimenteren met nieuwe interventies.
- Een grote groep betrouwbare vrijwillige ondersteuners die goed gefaciliteerd, opgeleid en eenvoudig bereikbaar is.

2. Financiële problemen effectiever aanpakken door over de grenzen van beleidsterreinen heen te kijken

Financiële problemen hebben enorme impact op het dagelijks functioneren van mensen. Het voorkomen en oplossen van deze problemen moet daarom een gezamenlijke prioriteit zijn binnen alle beleidsterreinen en niet meer alleen een probleem waarvoor kan worden verwezen naar het loket (*en het budget!*) van schuldhulpverlening en minimabeleid. Voorkomen van schulden en armoede vraagt om een andere (radicalere) invulling van preventie dan alleen informatieverstrekking en bewustwording. Maar ook om een andere interpretatie van begrippen als “eigen verantwoordelijkheid” en “zelfredzaamheid”, om andere vormen van bijstandsverstrekking (met mogelijk elementen van een basisinkomen), om ruimere privacyregels, enzovoorts. En uiteindelijk om inzicht in het rendement van interventies bij financiële problemen op andere beleidsterreinen zodat er ontschotting van budgetten

tot stand kan komen. Hoe dat er in de praktijk precies uit ziet vraagt nog verdere uitwerking. Het kost waarschijnlijk enkele jaren om die omslag te maken, maar voor ons staat vast dat hij noodzakelijk is om uiteindelijk maximaal effect te bereiken.

3. Direct starten met een integrale aanpak

We zijn tevreden over de wijze waarop de schuldhulpverlening en het minimabeleid in Deventer op dit moment is vormgegeven en wordt uitgevoerd. Andere gemeenten komen bij ons in de keuken kijken om goede ideeën op te doen. We zetten dat beleid daarom voort. Maar we zien voldoende mogelijkheden om ook de komende jaren aan effectiviteit te winnen, zonder daarvoor meteen het hele systeem aan te passen. En met het gefaseerd inzetten van die mogelijkheden zetten we meteen de eerste stappen naar een veel meer integrale aanpak van de armoede- en schuldenproblematiek in Deventer. Zonder er direct een tijdsvolgorde in aan te brengen, pakken we de komende periode in ieder geval de onder punt 4 tot en met 7 genoemde zaken op.

4. Vanuit maatwerk maken we minimabeleid effectiever

De formele doelgroep voor minimabeleid blijft vastgesteld op de groep inwoners van Deventer met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum. Maar we realiseren ons ook, dat de problematiek die samenhangt met een laag inkomen zich niet laat vangen in zoiets als een "percentage van het wettelijk sociaal minimum". Hoe hoog of hoe laag je dat percentage ook legt, er vallen dan altijd schrijnende gevallen buiten de boot. Nu we weten wat de impact van financiële problemen is, lijkt het logisch om professionals in het sociaal team de ruimte te geven om in die gevallen maatwerk te kunnen leveren in het minimabeleid. Hetzelfde geldt ook voor de inhoud van het minimabeleid. Het is per individu verschillend wat noodzakelijke kosten zijn, dus ook daar moeten individuele afwegingen in gemaakt kunnen worden. Daarmee zorgen we dat er niet alleen standaardvoorzieningen zijn, maar ook voldoende maatwerkbudget zodat alle professionals die met de (potentiële) doelgroep in aanraking komen die afweging kunnen maken.

5. Ondersteuning op maat bij schuldhulpverlening

Bij schuldhulpverlening is een schuldregeling niet altijd het uitgangspunt. We onderzoeken eerst bij de individuele cliënt waar de behoefte ligt, zijn reëel in het schetsen van de mogelijkheden (soms is het beheersbaar maken van schulden het maximaal haalbare) en werken vervolgens in kleine overzichtelijke stappen naar het doel toe. Door beter en sneller te voldoen aan de specifieke individuele vraag, voelt de cliënt zich eerder geholpen en wordt dus ook eerder voldaan aan de algemene doelstelling: het wegnemen van financiële zorgen, waardoor de cliënt weer maximaal kan participeren in de samenleving. Uiteindelijk leidt dat dan ook tot het gewenste financiële rendement. Deventer kent geen uitsluitingsgronden voor schuldhulpverlening. Maar aan schuldhulpverleningstrajecten kunnen wel voorwaarden worden verbonden. Bijvoorbeeld om de kosten van die trajecten te beperken. Maar ook om bij mensen aan wie we een tweede kans bieden te voorkomen dat ze opnieuw in de problemen raken.

6. Blijven innoveren

We zien allerlei mogelijkheden om schulden sneller op te lossen of beheersbaar te maken. Door daar (verder) mee te experimenteren, kunnen we zien wat werkt. Dat is belangrijk, want versnelling van trajecten heeft niet alleen politiek een hoge prioriteit, maar leidt uiteindelijk ook tot een hoger rendement. Maar hier gaan de kosten voor de baten uit: niet alles werkt meteen, sommige ideeën mislukken. Maar we willen heel graag verder met differentiatie van eenvoudige en complexe (snelle en langzamere) trajecten, een uitbreiding van de 4S-aanpak, inzet van zeer intensieve schuldhulp voor bepaalde doelgroepen, digitale schuldhulpverlening.

Minimabeleid op maat kan financiële problemen voorkomen. Maar we kunnen nu al voorspellen dat het niet genoeg is. Want financiële problemen worden niet alleen veroorzaakt door een gebrek aan geld, maar ook door ongezond financieel gedrag. Dat vraagt enerzijds om kennisoverdracht en bewustwording: help jongeren om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van financiële keuzes (bijvoorbeeld via de Sallandse Dialoog), ondersteun risicogroepen (bijvoorbeeld bij echtscheiding en ontslag) bij het onder controle krijgen van hun inkomsten en uitgaven en het direct beheersbaar maken van schulden. Maar doe meer dan dat: biedt ook een breed toegankelijke service die mensen in de gelegenheid stelt om zelf de verantwoordelijkheid te houden over hun financiën, maar die wel direct en laagdrempelig inschakelen van hulp mogelijk maakt als het mis loopt. In die (radicale) aanpak van preventie ligt volgens ons een mogelijkheid om het aantal mensen met problematische schulden uiteindelijk structureel terug te dringen. We kunnen hier morgen, kleinschalig, mee

beginnen. Maar uiteindelijk moet het leiden tot een breed gedragen aanpak, waar vanuit allerlei maatschappelijke organisaties op wordt ingezet.

7. Inzetten van ervaringsdeskundigen bij de ontwikkeling van beleid en uitvoering

Minimabeleid en schuldhulpverlening vragen, zoals gezegd, om maatwerk. Maar om willekeur te voorkomen, transparantie en geloofwaardigheid (met name naar schuldeisers) te bevorderen ook om standaardisatie en kaders. Door ervaringsdeskundigen (cliënten, kinderen, hulpverleners, schuldeisers, medewerkers uit de uitvoering) te betrekken bij het ontwikkelen van beleid en uitvoering kunnen we beter inschatten hoe we een goed evenwicht kunnen bewaren tussen beide uitgangspunten en kunnen we de dienstverlening aanpassen op waar behoefte aan is. We willen dan ook heel graag een structuur inrichten, waarin we met alle partijen de toekomst van het minimabeleid en de schuldhulpverlening kunnen vormgeven.

Financiën

De opdracht om het minima- en schuldhulpverleningsbeleid vorm te geven binnen de huidige financiële kaders geeft weinig ruimte voor nieuwe initiatieven of nieuw beleid. Dat betekent ook dat een aantal wensen alleen kan worden ingevuld, wanneer binnen de budgetten voor minimabeleid en schuldhulpverlening ruimte wordt gecreëerd. Dat doen we bijvoorbeeld door het insourcen van beschermingsbewind, waarmee we de uitgaven aan bewindvoeringskosten binnen de bijzondere bijstand kunnen beperken. Een zelfde keuze zou gemaakt kunnen worden om de doorlooptijd van schuldhulpverleningstrajecten verder terug te dringen. Naast een aantal praktische aanpassingen in de uitvoering, verwachten we dat een belangrijke stap kan worden gezet door meer tijd per dossier te besteden, waardoor de schuldhulpverlener veel intensiever met een cliënt en de schuldeisers contact kan hebben en ook sneller zaken voor elkaar kan krijgen. Bij een gelijkblijvend aantal aanvragen, vraagt dat echter om extra capaciteit. De middelen daarvoor zouden vrijgemaakt kunnen worden, door cliënten waarvoor de schulden zijn opgelost na afloop van hun traject te laten bijdragen in de kosten van de dienstverlening.

We onderzoeken het rendement dat het investeren in minimabeleid en schuldhulpverlening oplevert op andere plekken in de samenleving. Het loont om te investeren in armoedebestrijding en schuldhulpverlening. Meer mensen eerder bereiken en vervolgens sneller helpen levert het meeste rendement op. Dat uitgangspunt zorgt ervoor dat de doelgroep voor schuldhulpverlening en minimabeleid er niet kleiner op wordt. Er meldt zich jaarlijks al een grote groep mensen met acute financiële problemen bij het BAD en de groep potentiële cliënten is nog veel groter. Extra inzet op preventie en vroegsignalering (in eerste instantie vooral vanuit specialistische schuldhulpverlening en vanuit sociale teams, maar later ook vanuit andere beleidsterreinen) gaat op termijn ongetwijfeld leiden tot een verder verhoogde instroom. Het vraagt een investering om deze groep adequaat te kunnen helpen en geen wachtlijsten te creëren. Met het bieden van maatwerk om financiële problemen te voorkomen, komt ook een grotere groep voor het minimabeleid in beeld. Om binnen de budgettaire kaders te blijven, kijken we ook naar mogelijke inderdieneffecten. We onderzoeken of we kosten kunnen dekken uit budgetten op beleidsterreinen waar we het rendement van de extra inzet op schuldhulpverlening en minimabeleid verwachten. Waar nodig stellen we businesscases op, waarin we deze effecten inzichtelijk maken.

Tot slot is op Prinsjesdag door het kabinet aangekondigd dat er extra middelen (in totaal 100 miljoen euro) worden vrijgemaakt voor de bestrijding van de gevolgen van armoede onder kinderen. Zodra de precieze strekking van dit besluit bekend is, komen we met aanvullende voorstellen over de besteding daarvan.

Beleidsplannen

De genoemde inhoudelijke en financiële uitgangspunten bieden, zoals gezegd, het kader waarbinnen we het minimabeleid en de schuldhulpverlening de komende jaren uitvoeren. Daarnaast zijn in de beleidsplannen de wensen van de raad meegenomen die zijn opgenomen in de Bestuursopdracht Armoedebelief en Schuldhulpverlening 2.0 en is aandacht besteed aan de aanbeveling die de Rekenkamercommissie heeft gedaan naar aanleiding van het onderzoek Armoede in beleid, Rijkdom in uitvoering. De uitvoering van het beleid moet de komende jaren voor meer inwoners van Deventer *Meedoen mogelijk maken*.

Leeswijzer

De beleidsplannen worden vergezeld door een samenvatting (in tabelvorm) van de wijze waarop de speerpunten die door de raad zijn meegegeven in de bestuursopdracht Armoedebestrijding 2.0 en de 13 aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn vertaald in het nieuwe minima- en schuldhelpverleningsbeleid. Per punt is aangegeven welke maatregelen worden genomen en waar de inhoudelijke onderbouwing daarvan te vinden is. Zo krijgt u een overzichtelijk beeld van de uitwerking van de prioriteiten die door de raad zijn gesteld.

Deel 2 - Leeswijzer

koppeling van maatregelen aan speerpunten Bestuursopdracht Armoedebestrijding 2.0 en aanbevelingen Rekenkamercommissie

Speerpunt bestuursopdracht	Tekst bestuursopdracht	Uitwerking speerpunt in nota	Paragraaf nota schuldhulp	Paragraaf nota minimabeleid
a.	waarborgen van de basis voor een goede jeugd in Deventer door een combinatie van algemene voorzieningen en een te definiëren Kindpakket	Hoofddoelstelling van het minimabeleid is nadrukkelijk gericht op kinderen: <i>het gemeentelijk minimabeleid bevordert de maatschappelijke participatie van de inwoners van Deventer die leven van een laag inkomen en draagt er aan bij dat alle kinderen in Deventer gelijke kansen krijgen om hun talenten te ontplooien, ongeacht het inkomen in het gezin.</i> <i>Kinderen zijn een belangrijke doelgroep voor het minimabeleid. Daarom kent Deventer een Kindpakket, uitgevoerd door Stichting Leergeld, dat bevordert dat kinderen tot 18 jaar, ondanks het feit dat hun ouders een laag inkomen hebben (tot maximaal 110% van de bijstandsnorm), toch volwaardig kunnen meedoen aan activiteiten. Vanuit dit pakket wordt bijgedragen in de kosten van bijvoorbeeld sport, cultuur, muziek en dans. Ook is het mogelijk om een gratis internetabonnement aan te vragen en worden tweedehands computers verstrekt.</i> <i>Kinderen denken in een "Kinderraad" mee over de invulling van het kindpakket en het minimabeleid</i>		§ 2.1 § 3.1 § 3.2 § 5.2 § 7.2.3
b.	versnellen van de doorlooptijden bij het BAD	De volgende acties voor het verbeteren van de doorlooptijden worden ingezet: Uitgebreide screening voorafgaand aan het traject Op basis van de screening differentiëren van trajecten (afwijkende routes voor complexe en minder complexe dossiers) Werken met korte termijnresultaten om voortgang helder te houden voor de cliënt Aansluiten op landelijke afspraken over verkorten reactietijden schuldeisers, digitale gegevensuitwisseling, etc. Maken van lokale afspraken Inzet sociale teams en vrijwilligers aan voorkant van traject om vertraging bij de schuldenaar te voorkomen Maatwerk blijft het uitgangspunt: waar een traject tijd nodig heeft om tot een goed einde te komen, wordt het die tijd ook gegund	§ 7.3 § 7.3.1 § 3.3 § 6.2 t/m 6.5 § 8.5.1 § 8.5.2	

Speerpunt bestuursopdracht	Tekst bestuursopdracht	Uitwerking speerpunt in nota	Paragraaf nota schuldhulp	Paragraaf nota minimabeleid
c.	preventie (met name bij jongeren)	Partners in de stad hebben een voortrekkersrol in “traditionele” schuldpreventie, de gemeente in vroegsignalering en nazorg Preventie en financiële educatie bij jongeren is speerpunt in het Sallandse Dialoog financiële redzaamheid, waar regionaal en lokaal wordt samengewerkt om schuldenproblematiek te voorkomen. Het BAD / de Kredietbank Salland e.o. krijgen opdracht actief mee te werken aan initiatieven die de betaalbaarheid van vaste lasten (een belangrijke oorzaak van schuldenproblematiek) te vergroten. Binnen het minimabeleid wordt preventie een belangrijk onderwerp, met name waar het gaat om nieuwe doelgroepen en het oppakken van signalen bij life-events	§ 8.2 § 8.2.1	§ 5.5
d.	aandacht voor nieuwe doelgroepen (onder andere mensen die hun baan kwijtraken maar nog geen schulden hebben/in schuldsanering zitten, jongeren die voorheen ambulante begeleiding zouden krijgen, ZZP- ers, enz.)	De doelgroep voor schuldhulpverlening is zeer breed geformuleerd (iedereen die ondersteuning vraagt bij financiële problemen), voor minimabeleid is deze afgebakend op basis van inkomen (afhankelijk van de regeling 100% of 110% van het geldend sociaal minimum. De formele doelgroep hoeft niet te worden uitgebreid om nieuwe doelgroepen toegang te geven. Wel wordt speciale aandacht gegeven aan het bereik onder deze nieuwe doelgroepen door: Samenwerking van het BAD met Ondernemershuis Deventer en het GROS zodat zelfstandigen “in zwaar weer” eerder in beeld komen en vaker gebruik kunnen maken van schuldhulpverlening. Samenwerking van het BAD met UWV en DWT, zodat huishoudens die te maken krijgen met een dreigende inkomensterugval preventief geïnformeerd (bijvoorbeeld door Voorzieningenwijzers of vrijwilligers) of snel hun schulden kunnen laten aanpakken. We doen daarnaast onderzoek naar de effecten van de directe aanpak van financiële problemen op de snelheid waarmee mensen weer een baan vinden.	Hoofdstuk 5 § 8.2.3 § 8.5.2	§ 5.5

Speerpunt bestuursopdracht	Tekst bestuursopdracht	Uitwerking speerpunt in nota	Paragraaf nota schuldhulp	Paragraaf nota minimabeleid
e.	de samenwerking tussen vrijwilligersorganisaties en professionele instellingen enerzijds en tussen vrijwilligersorganisaties onderling anderzijds uitbreiden en verbeteren	Deventer kent vanuit Carinova (Vrijwillige Thuisadministratie) en het Meester Geertshuis (budgetcoaches) een uitgebreid aanbod aan vrijwillige ondersteuning in het kader van financiën en schuldhulpverlening. De afgelopen jaren is al behoorlijk geïnvesteerd om te komen tot een goede afstemming van de rol, taak en verantwoordelijkheid van vrijwilligers op het aanwezige professionele aanbod. Met de vrijwilligersorganisaties zijn afspraken gemaakt over de verdeling van ondersteuning tussen de sociale teams en het BAD, zodat voor alle partijen duidelijk is welke vrijwilligers ingezet worden en met welk doel Vanuit de Sallandse Dialoog financiële redzaamheid en in het kader van een pilot met ervaringsdeskundigen worden nieuwe vrijwilligers geworven die óf vanwege hun professionele achtergrond óf vanwege hun eigen ervaringen toegevoegde waarde hebben bij het huidige vrijwilligersaanbod Met ingang van 1 oktober 2016 zijn vrijwilligers aanwezig in het Stadhuis, die mensen met schuldenproblematiek direct kunnen ondersteunen. Ook in een aantal wijken komt een vrijwilligersinloop. Analoog aan wat met de vrijwilligers in de schuldhulpverlening gebeurt, worden ook andere vrijwilligers geschoold, zodat zij huishoudens die zich bij (bijvoorbeeld) de sportclub of muziekvereniging melden actief kunnen informeren over de regelingen vanuit het minimabeleid . Door het organiseren van bijeenkomsten en conferenties, het ondersteunen bij huisvesting en het beschikbaar stellen van budget voor kleinschalige burgerinitiatieven, faciliteert de gemeente de samenwerking tussen organisaties	§ 6.3	§ 5.2
f.	het kwaliteitsniveau voor de vrijwilligers in de schuldhulpverlening (ook ter bescherming van de mensen die hulp krijgen van een vrijwilliger)	Om de kwaliteit van de vrijwillige ondersteuning te garanderen, wordt vanuit het BAD een opleidingsprogramma aan de vrijwilligers aangeboden. Naast een opleiding bij de start, worden jaarlijks bijeenkomsten georganiseerd, waarin actuele ontwikkelingen worden besproken. Vanaf 2018 schakelen het BAD en andere professionele hulpverlening voor financiële ondersteuning alleen vrijwilligers in, die het opleidingsprogramma hebben doorlopen en minimaal 1x per jaar bij een actualiteitenbijeenkomst aanwezig zijn geweest. Met de vrijwilligersorganisaties worden afspraken gemaakt over de wijze waarop zij zelf invulling geven aan hun kwaliteitsbeleid. Onderdeel daarvan is in ieder geval een screening van de vrijwilliger bij aanmelding en een protocol voor de wijze waarop de matching van de vrijwilliger met de cliënt plaatsvindt.		§ 2.6 § 5.4

Aanbeveling RKC	Tekst aanbeveling	Uitwerking aanbeveling in nota	Paragraaf nota schuldhulp	Paragraaf nota minimabeleid
Aanbeveling 2	Formuleer vanaf de Programmabegroting 2016 meetbare doelstellingen voor minimabeleid en schuldhulpverleningsbeleid op minimaal de onderstaande vijf aspecten: i. zelfredzaamheid; ii. de inspanningen rond preventie, vroegsignalering en nazorg; iii. het voorkomen van schulden; iv. recidive (op basis van een eigen heldere definitie; v. het niet tussen wal en schip vallen.	Doelstellingen zijn vastgelegd.	§ 4.3 en § 4.4	§ 3.1 § 3.2
Aanbeveling 3	Meet periodiek of de doelstellingen, zoals die worden geformuleerd conform de aanbeveling onder 2, worden gerealiseerd en rapporteer daarover via het jaarverslag of de Monitor Sociaal Domein aan de raad.	Jaarlijks wordt een jaarverslag schuldhulpverlening en sociale kredietverstrekking aan de gemeenteraad aangeboden. Daarnaast wordt periodiek gerapporteerd via de diverse tussentijdse rapportages	§ 4.5	§ 3.3
Aanbeveling 4	Breng in nieuw te ontwikkelen minimabeleid zowel kwantitatief (aantallen) als kwalitatief (kenmerken) in beeld wat de beoogde doelgroepen zijn voor minimabeleid en schuldhulpverlening.	De potentiële doelgroep voor “curatieve” schuldhulpverlening bestaat in Deventer uit (naar schatting) 7.600 huishoudens. Met inbegrip van de doelgroep voor preventieve schuldhulpverlening gaat het naar schatting om 13.500 huishoudens. Deventer kent een brede toegankelijkheid voor schuldhulpverlening en kent geen uitsluitingscriteria. Iedere inwoner van Deventer die financiële problemen ervaart of verwacht hiermee te maken te krijgen, kan een beroep doen op schuldhulpverlening. Wel kunnen aan de toegang aanvullende voorwaarden worden gesteld, om de kans op een structurele oplossing te vergroten. Het BAD streeft er naar om met curatieve schuldhulpverlening jaarlijks minimaal 900 nieuwe huishoudens te bereiken en met preventieve activiteiten nog eens zo’n 300. Vanuit de Sallandse Dialoog wordt er naar gestreefd met preventieve activiteiten tot 2020 nog zo’n 25.000 huishoudens in de regio Salland te bereiken. Als uitgangspunt voor de bepaling van de doelgroep voor het minimabeleid worden inkomensgrenzen gehanteerd. Afhankelijk van de regeling liggen deze op 100% of 110% van het wettelijk sociaal minimum. Minimabeleid kent ruimte voor maatwerk: niet het recht op basis van de inkomenshoogte maar de noodzaak op basis van de situatie is in individuele gevallen leidend. De beoordeling daarvan ligt bij de professional in het sociaal team.	§ 5.1 § 4.4	§ 2.1 § 2.2 § 2.3 § 2.4 § 2.5 § 4.3
Aanbeveling 5	Neem, nadat gegevens zijn geformuleerd over de beoogde doelgroepen (conform de aanbeveling onder 4) in de Programmabegroting gegevens op over het bereik van de doelgroepen en rapporteer daarover via het jaarverslag of de	Op basis van de meest actuele gegevens is een inschatting gemaakt van het aantal huishoudens in Deventer dat met financiële problemen kampt. Het bereik binnen deze groep wordt onderdeel van het jaarverslag. Deventer kiest voor brede toegankelijkheid en heeft geen uitsluitingsgronden	§5.4	§ 2.4

	Monitor Sociaal Domein aan de raad.	voor schuldhulpverlening.		
Aanbeveling RKC	Tekst aanbeveling	Uitwerking aanbeveling in nota	Paragraaf nota schuldhulp	Paragraaf nota minimabeleid
Aanbeveling 6	Zorg dat de raad op een zodanige wijze wordt gepositioneerd dat hij zijn kaderstellende rol op de juiste wijze kan vervullen bij het vaststellen van beleid en zijn controlerende rol bij de verantwoording over het beleid. Dit kan mede worden bereikt door uitvoering van de aanbevelingen onder 2, 3, 4 en 5.	Zie onder 2, 3, 4 en 5	§ 4.5	§ 3.3
Aanbeveling 7	Ga in overleg met de externe partners van het minimabeleid en schuldhulpverleningsbeleid en zet een structurele vorm van samenwerking op.	Externe partners zijn nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van deze nota. Er komt een Raad van Advies, waarmee we een platform creëren waarin structureel over de samenwerking gesproken kan worden..	§ 6.1 tot en met § 6.6	§ 5.1 § 5.2 § 5.3
Aanbeveling 8	Evalueer eind 2015: a. het effect van de sociale teams op de werkzaamheden en resultaten van het BAD. Kijk of cliënten beter toegerust de aanvraag bij het BAD verzorgen en onderzoek het effect op de doorlooptijden voor deze cliënten. Monitor eveneens de toeleiding naar flankerende hulp.	Evaluatie eind 2015 is nog niet mogelijk. In de nota is wel opgenomen dat deze monitoring met ingang van 2016 van start gaat en dat daarover periodiek wordt gerapporteerd.		
Aanbeveling 9	Voer een kritische analyse uit op de toegevoegde waarde van alle audits die het BAD uitvoert en beoordeel welke echt verplicht dan wel noodzakelijk zijn. Laat niet noodzakelijke audits achterwege.	Analyse is uitgevoerd, hieruit blijkt dat de audits die nu worden uitgevoerd wettelijk verplicht zijn, óf meerwaarde hebben voor de uitvoering van de werkzaamheden.	§ 8.4	
Aanbeveling 11	In samenhang met aanbevelingen 4 en 5 ontstaat een goed inzicht in de doelgroepen en het bereik. Op basis daarvan ontstaat ook inzicht in de problematiek. Gebruik die informatie voor het opstellen van goed onderbouwde (financiële) prognoses.	Financiële prognoses rondom schuldhulpverlening zijn voor komende jaren gemaakt en opgenomen in deze nota. Prognoses op minimabeleid zijn mede afhankelijk van nog te maken keuzes	§ 10.1 – 10.3	
Aanbeveling 12	Laat het BAD (voorlopig) prioriteit leggen bij het verbeteren van de doorlooptijden (zie ook aanbeveling 9) boven het vernieuwen van processen.	De volgende acties voor het verbeteren van de doorlooptijden zijn opgenomen in de discussienota: Uitgebreide screening voorafgaand aan het traject Op basis van de screening differentiëren van trajecten (afwijkende routes voor complexe en minder complexe dossiers) Werken met korte termijnresultaten om voortgang helder te houden voor de cliënt Aansluiten op landelijke afspraken over verkorten reactietijden schuldeisers, digitale gegevensuitwisseling, etc. Maken van lokale afspraken Inzet sociale teams en vrijwilligers aan voorkant van traject om vertraging bij de schuldenaar te voorkomen Maatwerk blijft het uitgangspunt: waar een traject tijd nodig heeft om tot een goed einde te komen, wordt het die tijd ook gegund	§ 7.3 § 7.3.1 § 3.3 § 6.2 t/m 6.5 § 8.5.1 § 8.5.2	

Aanbeveling RKC	Tekst aanbeveling	Uitwerking aanbeveling in nota	Paragraaf nota schuldhulp	Paragraaf nota minimabeleid
Aanbeveling 13	Stel een heldere, eigen, definitie op van recidive. Maat daarbij scherp wat het verschil is tussen de eigen definitie en elders gebruikte definities.	Er is een eigen definitie voor recidive vastgesteld. In 2016 wordt een “nulmeting” gehouden, waarbij ook een vergelijking wordt gemaakt met elders gebruikte definities.	§ 4.3	
Aanbeveling 14B	Formuleer duidelijke eisen aan de doorlooptijden van de verschillende trajecten en stel een verbeterplan op voor trajecten die niet binnen de gestelde doorlooptijden worden afgerond. Besteed daarbij ook aandacht aan (belangrijke) schuldeisers met als doel dat zij sneller meewerken en/of reageren.	Zie ook aanbeveling 12. Norm voor doorlooptijd intakefase in “eenvoudige dossiers” is 7 werkdagen Norm voor doorlooptijd intakefase in complexe dossiers 95 dagen (3 maanden). Doorlooptijd voor schuldregelingsfase is 150 dagen	Bijlage 1	

Deel 3a: Beleidsplan minimabeleid 2017 – 2020

Beleidsplan minimabeleid

minimabeleid Deventer 2017 - 2020

Voorwoord

Voor u ligt het beleidsplan minimabeleid van de gemeente Deventer voor de periode 2017 tot 2020. Om te beginnen een paar citaten uit het rapport "Kinderen in armoede in Nederland"¹ om te laten zien waar we het bij minimabeleid over hebben...

Sophie (12): *'De porties zijn klein. Als het gezin krap zit aan het eind van de maand, wordt er brood gegeten.'*
Bas (13): *'Er wordt met een strikt budget gekookt en hierdoor staan er vaak dezelfde gerechten op het menu.'*
Soraya (11): *'Eerst was de ontbijtbak altijd vol, nu kan ik 's morgens uit steeds minder kiezen.'*
Camilla (12): *'Mijn neef is erg gul en als hij bij ons op bezoek komt neemt hij altijd lekkernijen en cadeautjes mee. Het is in onze cultuur gebruikelijk om van alles mee te nemen als je ergens op visite gaat. Omdat er te weinig geld was voor lekkernijen en cadeautjes heeft mijn vader besloten de uitnodiging van zijn neef voor Pasen af te blazen.'*
Bowie (12): *'Het is niet leuk thuis te zitten als je weet dat anderen iets leuks aan het doen zijn dat jij niet kan betalen.'*
Fabiano (10): *'Als er één ding is dat ik zou veranderen dan was het wel dat de spanning en onzekerheid zou verdwijnen uit het gezin.'*

Over deze en andere verhalen gaat deze nota. Want minimabeleid gaat vooral over echte mensen met echte problemen. Over mensen met een laag inkomen die niet in staat zijn om hun kinderen 's ochtends te laten ontbijten voor ze naar school gaan. Over schrijnende gevallen, waarin mensen met een laag inkomen (en hun kinderen) niet kunnen meedoen in de samenleving.

We hebben niet de illusie dat we met dit beleidsplan al die schrijnende gevallen gaan oplossen. Maar we denken wel, dat we met dit plan een aantal voorwaarden scheppen om de problemen effectief aan te pakken.

Hopelijk geeft dit plan een beetje financiële ruimte en een steuntje in de rug van onze inwoners die iedere dag opnieuw hun best moeten doen op de eindjes aan elkaar te knopen. En geeft het ruimte aan alle professionals en vrijwilligers die zich met hart en ziel inzetten voor die inwoners, om (al is het maar een klein beetje) verschil te maken.

We wensen u veel leesplezier.

*Hans van Eck
Madelon Vermeulen*

¹ Steketee, M, Nederland, T., e.a.. Kinderen in Armoede in Nederland. Kinderombudsman i.s.m. Verweij-Jonker Instituut, Den Haag 2013.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
1 Aanleiding voor deze nota	6
1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen.....	6
1.2 Ontwikkelingen in het aantal ondersteuningsvragen	6
1.3 Ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk.....	6
1.4 Nieuwe wetenschappelijke inzichten.....	6
1.5 Onderzoek rekenkamercommissie	7
1.6 Financiële ontwikkelingen	7
2 Doelgroep en bereik van het minimabeleid	8
2.1 De potentiële doelgroep voor minimabeleid in Deventer	8
2.2 Het bereik van het minimabeleid in Deventer is ongeveer 41%.....	9
2.3 Het niet-gebruik van minimaregelingen kan bij individuele gezinnen tot problemen leiden	9
2.4 Deventer kent om praktische redenen inkomensgrenzen voor het minimabeleid, maar biedt ruimte voor maatwerk	9
2.5 Een groter bereik van het minimabeleid heeft financiële consequenties	9
2.6 Door actiever op de mogelijkheden te wijzen kan het bereik vergroot worden	10
2.7 Een verruiming van de doelgroep leidt mogelijk tot het ontstaan van een armoedeval	10
2.8 Stapelingseffecten	10
3 Doelstelling, effect en resultaten van minimabeleid	11
3.1 Minimabeleid draagt bij aan maatschappelijke participatie van gezinnen met een laag inkomen en de kansen van kinderen	11
3.2 We meten wat het minimabeleid bijdraagt aan participatie, zelfredzaamheid en als vangnet	12
3.2.1 Bevorderen van maatschappelijke participatie.....	12
3.2.2 bevorderen van zelfredzaamheid.....	13
3.2.3 minimabeleid als vangnet: niemand tussen wal en schip	13
3.3 We informeren de gemeenteraad periodiek over de resultaten in de monitor sociaal domein	14
4 Wat armoede met je doet (en wat dat betekent voor het minimabeleid).....	15
4.1 Schaarste heeft invloed op het gedrag van mensen	15
4.2 Goed minimabeleid helpt om de gevolgen van schaarste te beperken.....	15

4.3 Maatwerk vergroot het effect van minimabeleid	16
5 Samenwerking binnen het minimabeleid	17
5.1 De rol van de gemeente in het minimabeleid verandert	17
5.2. De gemeente faciliteert de samenwerking tussen partijen	17
5.3 Samenwerking is niet vrijblijvend	17
5.4 Scholing van vrijwilligers wordt uitgebreid	18
5.5 Preventie is belangrijk onderdeel van het minimabeleid	18
6 Minimabeleid en de rol van de burger	19
6.1 Betaald werk is een belangrijke factor bij het verbeteren van de inkomenspositie van minima	19
6.2 Gebruik van voorzieningen uit het minimabeleid is niet vrijblijvend	19
6.3 We onderzoeken de kansen die de deeleconomie biedt om de doelstellingen van het minimabeleid te bereiken	19
7 De instrumenten van het minimabeleid	20
7.1 Inkomensondersteunende regelingen	20
7.1.1 Individuele inkomenstoelage	20
7.1.2 Individuele Bijzondere bijstand	20
7.1.3 Collectieve zorgverzekering voor minima	21
7.1.4 tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten	21
7.1.5 Individuele studietoelage blijft buiten deze nota	21
7.1.6 Duurzame gebruiksgoederenregeling is afgeschaft	21
7.2 participatiebevorderende regelingen	21
7.2.1 Rechttop! financiële regeling	21
7.2.2 RechtOp! beweging	21
7.2.3 Kindpakket stichting Leergeld.	21
7.3 Kwijtschelding	22
7.3.1 Kwijtschelding kleine zelfstandigen	22
7.4 Maatwerk als extra instrument	22
Bijlage 1: aanbevelingen kinderombudsman	23

1 Aanleiding voor deze nota

Gebrek aan financiële middelen is een van de belangrijkste belemmeringen om optimaal mee te kunnen doen in de samenleving. Alleen al om die reden is het belangrijk om huishoudens met een laag besteedbaar inkomen goed te ondersteunen. De gemeente Deventer kent een stevig minimabeleid, waarbij inkomensondersteunende en participatiebevorderende regelingen zijn geïntroduceerd om armoede te bestrijden en meedoen in de samenleving te bevorderen. De belangrijkste uitgangspunten van het minimabeleid zijn afgeleid uit het beleidsprogramma Meedoen, dat door de raad in 2014 is vastgesteld. In de afgelopen jaren heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan die het noodzakelijk maken om de uitgangspunten en de verdere uitwerking daarvan tegen het licht te houden en waar nodig te actualiseren.

1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

De 3 decentralisaties binnen het sociaal domein, de invoering van sociale (wijk)teams en een toenemend belang van eigen kracht en het sociaal netwerk van burgers als antwoord daarop, de toename van het aantal kwetsbare burgers dat onder beschermingsbewind wordt gesteld, het te verwachten teruglopend aanbod van arbeidsplaatsen voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het toenemend inzicht dat kinderen die opgroeien in armoede met een achterstand aan hun maatschappelijke carrière beginnen en de opkomst van de deeleconomie zijn slechts enkele van de maatschappelijke ontwikkelingen die invloed hebben op de wijze waarop het lokale minimabeleid moet worden ingericht. Deze ontwikkelingen gaan zo snel, dat voortdurende actualisatie van dit beleid noodzakelijk is.

1.2 Ontwikkelingen in het aantal ondersteuningsvragen

De landelijke economische ontwikkeling laat de afgelopen jaren een voorzichtig positief beeld zien. Toch stijgt het aantal huishoudens dat in financiële problemen raakt nog steeds. Er zijn nauwelijks signalen dat deze trend de komende jaren omkeert. Het aantal banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt stijgt nog niet, terwijl allerlei rijksmaatregelen het budget van huishoudens met een laag inkomen steeds meer onder druk zetten. Gezinnen met een inkomen op bijstandsniveau komen inmiddels al enkele jaren structureel geld tekort². Ook in Deventer zien we daardoor een stijging van het aantal mensen dat een beroep doet op de verschillende minimaregelingen. De afgelopen jaren is daarom steeds extra geld beschikbaar gesteld voor Stichting Leergeld, RechtOp en de schuldhulpverlening.

1.3 Ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk

Met de komst van sociale teams in de wijken ontstaat een nieuwe uitvoeringspraktijk, waarin maatwerk de norm wordt. Niet het “recht op een voorziening” is leidend, maar vooral de vraag “wat is hier nodig” bepaalt welke ondersteuning wordt geboden. Dat betekent dat ook het lokale minimabeleid ruimte moet bieden om maatwerk te leveren. Waar mogelijk moet daar in de regels ruimte voor worden gecreëerd.

1.4 Nieuwe wetenschappelijke inzichten

Een ander belangrijke ontwikkeling is de toenemende aandacht vanuit de wetenschap voor financiële problematiek. Recent wetenschappelijk onderzoek geeft inzicht in de invloed die het gebrek aan financiële middelen en het hebben van schulden heeft op het dagelijks functioneren van mensen en daarmee op hun zelfredzaamheid. Dat inzicht vraagt om een nadere vertaling in het minimabeleid.

² Nibud: gezinnen op bijstandsniveau komen structureel geld tekort, <http://www.nibud.nl/consumenten/nibud-gezinnen-op-bijstandsniveau-komen-structureel-geld-tekort/>. 17 maart 2014.

1.5 Onderzoek rekenkamercommissie

In 2015 is het rapport “Armoede in Beleid, Rijkdom in Uitvoering”³ verschenen. Dit is het eindrapport van een in opdracht van de Rekenkamercommissie van de raad uitgevoerd onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van het minimabeleid en de schuldhulpverlening. Dit rapport bevat een aantal aanbevelingen voor het minimabeleid die vragen om verdere uitwerking. In het vervolg van dit document wordt dit rapport het “Rekenkamerrapport” genoemd.

1.6 Financiële ontwikkelingen

Vanuit het rijk is bij het regeerakkoord in het kader van de versterking van het armoedebelief en de schuldhulpverlening extra budget aan gemeenten toegekend. De afgelopen jaren is voor dit structurele budget steeds incidenteel een bestemming gezocht. Om consistent beleid te kunnen maken, is het van belang om definitieve keuzes te maken over de wijze waarop de middelen worden ingezet.

³ B. van Putten & T. Schoot Uiterkamp (i.o.v. de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer), Armoede in beleid, rijkdom in uitvoering, Groningen, 2015

2 Doelgroep en bereik van het minimabeleid

2.1 De potentiële doelgroep voor minimabeleid in Deventer

De omvang van de doelgroep van het minimabeleid is (uiteraard) afhankelijk van de definitie van “minima”. In de meeste gemeenten wordt de hoogte van een bijstandsuitkering ⁴ als basis voor het recht op toegang tot het minimabeleid gehanteerd. Afhankelijk van de lokale invulling wordt gekozen voor een inkomensnorm van 100%, 105%, 110% of 120% van de bijstandsnorm. Daarnaast wordt lokaal invulling gegeven aan de wijze waarop het inkomen wordt gedefinieerd: sommige gemeenten nemen het bedrag waarop recht bestaat als uitgangspunt, anderen kiezen in bepaalde situaties (bijvoorbeeld voor mensen die in een minnelijk of wettelijk schuldsaneringstraject zitten) ook voor het besteedbaar inkomen. Dat laatste vanuit de wetenschap dat het in een schuldsanering niet meer uitmaakt hoeveel je verdient, omdat alles wat te besteden is boven de bijstandsnorm toch naar de schuldeisers toe moet.

Afhankelijk van de definitie ziet de potentiële doelgroep voor het minimabeleid in Deventer er, op basis van de gegevens van het CBS als volgt uit ⁵:

Aantal huishoudens met een inkomen tot ...% van het sociaal minimum					
101%	105%	110%	115%	120%	125%
3240	4230	5300	6210	7030	7770

Met andere woorden: afhankelijk van de gekozen definitie valt tussen de 3240 en 7770 huishoudens onder de doelgroep. Als ook huishoudens met een hoger inkomen die in een schuldhelpverleningstraject zitten in de doelgroep worden meegenomen, dan ligt het aantal huishoudens naar schatting tussen de 4000 (bij 101%) en 8100 (bij 125%). Voor de goede orde: in de tabel is gekeken naar het inkomen zoals dat door de werkgever of uitkerende instantie wordt uitbetaald. De doelgroep is in werkelijkheid nog groter. Ook gezinnen met een hoger inkomen dat door loonbeslag onder de draagkrachtgrens zakt, vallen (in ieder geval voor de bijzondere bijstand) in de doelgroep.

In het minimabeleid legt de gemeente Deventer specifiek de nadruk op kinderen. Die doelgroep ziet er, op basis van dezelfde cijfers, als volgt uit:

Aantal kinderen < 18 jr. in huishoudens met een inkomen tot ...% van het sociaal minimum						
	101%	105%	110%	115%	120%	125%
Deventer	1.500	1.840	2.280	2.470	2.780	2.980

Wanneer de potentiële doelgroep wordt uitgebreid met huishoudens met een hoger inkomen die in een schuldhelpverleningstraject zitten, dan behoren tussen de 1.850 en 3.100 kinderen tot huishoudens waarop het minimabeleid zich richt.

Deventer hanteert als uitgangspunt dat het minimabeleid zich richt op huishoudens met een werkelijk inkomen tot maximaal 110% van de bijstandsnorm (met uitzondering van de individuele inkomens toeslag, die ligt op 100%). De potentiële doelgroep op basis van die definitie bedraagt 5.300 huishoudens en 2.280 kinderen.

⁴ Bijstandsnorm zonder vakantietoeslag bedraagt per 1 juli voor een gezin € 1.306,42, voor een alleenstaande of alleenstaande ouder € 914,50. Alleenstaande ouders hebben in bepaalde gevallen recht op een tegemoetkoming van de belastingdienst van € 254,16 per maand.

⁵ Minimascan Stimulansz 2014

2.2 Het bereik van het minimabeleid in Deventer is ongeveer 41%

Het bereik van het minimabeleid wordt periodiek (middels de minimamonitor en vanaf 2015 via de monitor sociaal domein) aan de gemeenteraad teruggekoppeld. Als voorbereiding op de minimaconferentie die in de zomer van 2015 is georganiseerd en waarin alle bij het minimabeleid betrokken partijen input hebben kunnen geven ten behoeve van deze nota, is een factsheet gemaakt. Uit deze factsheet blijkt, dat in 2014 2.174 huishoudens een beroep hebben gedaan op één of meer verschillende minimaregelingen. Daarmee is het bereik van de minimaregelingen 41%. Een derde van deze groep maakt gebruik van meerdere regelingen.

2.3 Het niet-gebruik van minimaregelingen kan bij individuele gezinnen tot problemen leiden

Van de huidige potentiële doelgroep maakt 59% geen gebruik van de mogelijkheden van het minimabeleid. Aan de ene kant is dat positief: blijkbaar lukt het een aanzienlijk deel van de doelgroep om zich te redden, zonder gebruik te maken van de beschikbare voorzieningen. Aan de andere kant zien we ook het aantal huishoudens dat in financiële problemen komt, toenemen. Het verband tussen het niet gebruik van minimaregelingen en het ontstaan van financiële problemen is in Deventer niet onderzocht, maar gelet op het eerder genoemde onderzoek van het Nibud (huishoudens met een bijstandsuitkering komen structureel geld tekort) is het wel zorgelijk dat een deel van de doelgroep niet bereikt wordt. Structureel geldtekort leidt uiteindelijk tot schulden (voor de maatschappelijke kosten daarvan verwijzen we naar de discussienota "Schulden lossen we samen op"⁶). Maar het beperkt mensen ook in hun ontwikkeling en maakt dat kinderen niet optimaal kunnen meedoen.

2.4 Deventer kent om praktische redenen inkomensgrenzen voor het minimabeleid, maar biedt ruimte voor maatwerk

We gaan er in Deventer vanuit, dat het gebruik van minimaregelingen een positief effect heeft op de mogelijkheden die mensen hebben om optimaal mee te kunnen doen aan de samenleving. Om praktische (financiële en beleidsmatige) redenen kiezen we er tot nu toe voor, om de doelgroep voor het minimabeleid te bepalen op basis van (arbitraire) inkomensgrenzen en dan ook nog op basis van wat iemands inkomen is en niet op basis van wat hij werkelijk te besteden heeft. Dat strookt niet met het uitgangspunt dat het minimabeleid een bijdrage moet leveren aan het versterken van de mogelijkheden om mee te doen. Het houdt onvoldoende rekening met de individuele omstandigheden. In de praktijk komt iedere inkomensconsulent en schuldhulpverlener dagelijks gevallen tegen van huishoudens met een hoog salaris die moeilijker rond kunnen komen, dan mensen met een lagere uitkering. En dat heeft lang niet altijd met de levensstijl te maken. Wanneer we optimaal gebruik willen maken van de mogelijkheden die het minimabeleid biedt om de participatie te verhogen, zou het daarom beter zijn om, daar waar nodig, starre inkomensgrenzen los te laten en meer te kijken naar de werkelijke financiële situatie. Door professionals de ruimte te geven om in gevallen waarin de financiële situatie daar om vraagt, buiten de kaders van de inkomensgrenzen te treden, kan het minimabeleid effectiever worden.

2.5 Een groter bereik van het minimabeleid heeft financiële consequenties

Voor het minimabeleid wordt op dit moment in de begroting een apart, geoormerkt, budget gereserveerd. Deze nota is gebaseerd op die situatie, met al haar beperkingen. Wanneer het bereik van het minimabeleid wordt vergroot (bijvoorbeeld door een actievere benadering van de potentiële doelgroep), de doelgroep wordt uitgebreid (door aanpassen van de inkomensgrenzen) of meer wordt ingezet op effectiviteit (meer maatwerk, minimaregelingen inzetten op basis van noodzaak, niet op basis van inkomen), dan bestaat het risico dat de kosten oplopen. Dat vertaalt zich waarschijnlijk in het teruglopen van de kosten op andere budgetten (minder zorgkosten, minder schooluitval, etc.). In onze ogen is het de moeite waard om voor de komende periode te onderzoeken in hoeverre de verschillende budgetten flexibeler ingezet kunnen worden. Uitgangspunt daarbij is wel, dat wordt uitgegaan van budgetneutraliteit.

⁶ Schulden lossen we samen op. Beleidsplan schuldhulpverlening in Deventer 2017 – 2020. Deventer, 2016.

2.6 Door actiever op de mogelijkheden te wijzen kan het bereik vergroot worden

Het bereik van het minimabeleid kan vergroot worden, door mensen actiever te wijzen op de mogelijkheden. Hiervoor kan worden aangesloten op bestaande initiatieven: meer inzet van Voorzieningenwijzers, uitbreiden van de scholing van vrijwilligers met aspecten van het minimabeleid, meer aandacht voor het minimabeleid binnen de sociale teams. Daarnaast zijn er mogelijkheden om door middel van gerichte communicatie meer gezinnen te bereiken. Het vergroten van het bereik heeft veel raakvlakken met de preventie van financiële problemen. In het hoofdstuk over samenwerking wordt hier nader op ingezoomd.

2.7 Een verruiming van de doelgroep leidt mogelijk tot het ontstaan van een armoedeval

Een van de argumenten om voorzichtig om te gaan met het uitbreiden van de doelgroep voor het minimabeleid, is het mogelijk ontstaan van de zogenaamde armoedeval: de situatie waarin het niet aantrekkelijk is om aan het werk te gaan, omdat tegen het hogere inkomen uit arbeid ook het wegvallen van allerlei financiële tegemoetkomingen staat. Ondanks het feit dat het ontstaan van de armoedeval moeilijk in zijn algemeenheid aan te tonen valt (deze is afhankelijk van zeer veel factoren: aantal kinderen, hoogte van de huur, zorgpremie, aantal uren werk, wel of geen partner, wel of geen zorgkosten, enzovoorts), zijn er wel berekeningen in omloop die aantonen dat het bij huishoudens met een laag inkomen niet zozeer de rijksregelingen (huur- en zorgtoeslag) zijn die de armoedeval veroorzaken, maar eerder de gemeentelijke minimaregelingen. Verruimen van de doelgroep zorgt er in theorie voor dat de armoedeval beperkt wordt voor mensen die een baan voor een beperkt aantal uren vinden (zij houden immers recht op minimaregelingen), maar dat het minder loont om meer uren te werken.

2.8 Stapelingseffecten ⁷

Het is op basis van de op dit moment beschikbare cijfers (zoals de stapelingsmonitor van het CBS ⁸) niet mogelijk om een duidelijk beeld te geven van de financiële gevolgen per bevolkingsgroep van de samenloop van landelijke regelgeving en het gebruik van lokale minimaregelingen. Er is wel een overzicht te maken van het aantal huishoudens dat gebruik maakt van 1 of meer minimaregelingen. Het is echter ondoenlijk om daar een koppeling met huishoudenkenmerken (leeftijd, hoogte en aard van het inkomen, samenstelling van het huishouden, leeftijd van kinderen, woonsituatie, vermogen, enzovoorts) mee te maken. Het aantal variabelen maakt het aantal verschillende groepen zo groot, dat daar geen conclusies meer uit getrokken kunnen worden. Het meest in de buurt komen de referentiecijfers van het Nibud ⁹, maar die geven geen specifiek beeld van Deventer. We hebben overigens geen reden om aan te nemen dat Deventer afwijkt van het landelijk beeld, dus als referentiemateriaal kan dit wel gebruikt worden. Op de website www.voorzieningencheckdeventer.nl kan wel per individueel huishouden worden berekend op welke landelijke en lokale financiële voorzieningen mogelijk recht bestaat.

⁷ Beantwoording motie 8.1 E. van der Mik (CDA), raadsvergadering 12-11-2014.

⁸ http://waarstaatjegemeente.nl/Jive/JiveReportcontents.ashx?report=cbs_sm_2012&inp_geo=gemeente_150, geraadpleegd op 21-1-2016

⁹ <http://www.nibud.nl/beroepsmatig/koopkrachtberekeningen-2016-tonen-positief-beeld/> geraadpleegd op 26-1-2016

3 Doelstelling, effect en resultaten van minimabeleid

3.1 Minimabeleid draagt bij aan maatschappelijke participatie van gezinnen met een laag inkomen en de kansen van kinderen

Met de vaststelling van de beleidsnota Meedoen ("Samen sterk in mensenwerk. De Deventer visie op meedoen voor de periode 2012-2015") is afgestapt van het vastleggen van een afzonderlijke visie op armoedebeleid en alle andere beleidsterreinen die zich bezighouden met Meedoen. Daarmee is ook afgestapt van het vastleggen van individuele doelstellingen voor de verschillende beleidsterreinen. In 2015 is een Rekenkameronderzoek naar minimabeleid en schuldhulpverlening uitgevoerd. Belangrijk aandachtspunt daarbij was het ontbreken van concrete doelstellingen en meetbare resultaten. Rond het minimabeleid is in de afgelopen periode als enige meetbare doelstelling geformuleerd dat het aantal potentiële minima dient af te nemen. De vraag is, in hoeverre het minimabeleid zelf daar invloed op heeft.

Gelet op de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek formuleren we voor de komende periode eerst een algemene doelstelling:

Het gemeentelijk minimabeleid bevordert de maatschappelijke participatie van de inwoners van Deventer die leven van een laag inkomen en draagt er aan bij dat alle kinderen in Deventer gelijke kansen krijgen om hun talenten te ontplooiën, ongeacht het inkomen in het gezin.

Het beoogde effect is daarmee, dat iedere inwoner van Deventer meedoet aan de samenleving. Probleem is echter, dat het voor het vergroten van maatschappelijke participatie niet voldoende is om alleen financiële belemmeringen weg te nemen. De individuele bijdrage van het minimabeleid aan de doelstellingen van het Meedoenbeleid is dus nauwelijks meetbaar. We gaan er, op basis van ervaring en wat uit de literatuur blijkt (vergelijk bijvoorbeeld ¹⁰), echter wel vanuit dat er een verband is tussen beperkte financiële middelen en de mogelijkheid om mee te doen. Een aantal onderdelen van het minimabeleid, zoals de korting op lidmaatschappen van sportclubs of de deelname aan culturele activiteiten is daarom specifiek gericht op meedoen. Dat gedeelte is relatief eenvoudig te meten, door vast te stellen hoeveel mensen daadwerkelijk, met gebruik van de verschillende regelingen, deelnemen aan activiteiten. Wanneer meedoen breder wordt gezien dan alleen de deelname aan deze activiteiten, dan is het lastiger om de effectiviteit van het minimabeleid te meten.

Ook aan de twee doelstellingen uit het geactualiseerde beleidsplan Meedoen 2015 – 2019 kunnen nog specifieke doelstellingen van het minimabeleid worden gekoppeld:

Meedoen mogelijk maken

Door de inzet van instrumenten uit het minimabeleid neemt de zelfredzaamheid van de inwoners van Deventer toe, waardoor ze minder gebruik maken van andere individuele voorzieningen

Niemand tussen wal en schip

De instrumenten uit het minimabeleid worden zo ingezet, dat ze kunnen fungeren als "vangnet". Zo voorkomen we dat inwoners van Deventer in een situatie komen waarin ze onvoldoende of zelfs geen enkele ondersteuning meer krijgen.

¹⁰ Nederland, T., Stavenuiter, M., Swinnen, H., Van inkomensondersteuning tot Wmo, Twintig jaar armoedebeleid in Nederland, Verweij-Jonker Instituut Utrecht, 2011.

3.2 We meten wat het minimabeleid bijdraagt aan participatie, zelfredzaamheid en als vangnet

De gemeentelijke organisatie stuurt niet op zozeer op resultaat als op effect. In de voorgaande paragraaf is al aangegeven, dat het nog niet zo eenvoudig is om het te bepalen wat het effect van minimabeleid is. We gebruiken daarom een aantal indicatoren ("harde" resultaten) om het effect meetbaar te maken.

3.2.1 Bevorderen van maatschappelijke participatie

Wat willen we bereiken

Om gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die het minimabeleid biedt om optimaal mee te kunnen doen, willen we dat de doelgroep goed op de hoogte is van die mogelijkheden.

Wat gaan we meten

We meten welk percentage van de huishoudens in de doelgroep op de hoogte is van de mogelijkheden van het minimabeleid

Hoe gaan we dat meten

We meten dit jaarlijks aan de hand van een enquête onder de doelgroep en rapporteren daar jaarlijks over

Welke prestatie gaan we leveren

In 2017 is tenminste 80% van de huishoudens in Deventer die behoren tot de doelgroep van het minimabeleid op de hoogte van de mogelijkheden van het minimabeleid. Dit is in 2019 gestegen naar 95%.

Wat willen we bereiken

We willen dat er optimaal gebruik wordt gemaakt van de instrumenten van het minimabeleid. Daarom willen we dat zoveel mogelijk mensen uit de doelgroep, waarvoor de inzet van een van de instrumenten noodzakelijk is, een beroep doen op die regeling.

Wat gaan we meten

We meten welk percentage van de huishoudens in de doelgroep gebruik maakt van tenminste één van de instrumenten van het minimabeleid

Hoe gaan we dat meten

We meten dit op basis van het daadwerkelijk gebruik van de verschillende regelingen en rapporteren hierover in de monitor sociaal domein

Welke prestaties gaan we leveren

- In 2017 maakt tenminste 42% van de van de huishoudens in Deventer die behoren tot de doelgroep van het minimabeleid gebruik van één of meer minimaregelingen. Dit percentage stijgt jaarlijks met tenminste 1%-punt.
- In 2017 maakt tenminste 70% van de van kinderen uit de huishoudens in Deventer die behoren tot de doelgroep van het minimabeleid gebruik van het kindpakket van Stichting Leergeld. Dit percentage stijgt jaarlijks met tenminste 1%-punt.

Wat willen we bereiken

We willen weten of de instrumenten van het minimabeleid effectief worden ingezet: ze moeten daadwerkelijk bijdragen aan de maatschappelijke participatie.

Wat gaan we meten

We meten in welk percentage van de toegekende bijdragen uit het minimabeleid er een verband kan worden gelegd met het vergroten van de maatschappelijke participatie.

Hoe gaan we dat meten

De wijze van meten is afhankelijk van het soort regeling. Sommige regelingen hebben een 1 op 1 relatie met participatie (zoals het geven van korting op het lidmaatschap van een sportclub), bij andere regelingen meten we aan de hand van rapportages.

Welke prestatie gaan we leveren

In 2017 is in tenminste 80% van de ondersteuningsplannen die in overleg met de sociale wijkteams worden opgesteld, opgenomen of en hoe het minimabeleid een bijdrage kan leveren aan de maatschappelijke participatie. Dit percentage is in 2019 gestegen naar 95.

Wat willen we bereiken

We willen dat een groter deel van de doelgroep gaat deelnemen aan sportieve, culturele of educatieve activiteiten

Wat gaan we meten

We meten het percentage mensen uit de doelgroep, dat deelneemt aan sportieve, culturele of educatieve activiteiten

Hoe gaan we dat meten

We bevragen de organisaties die sportieve, culturele of educatieve activiteiten aanbieden aan de doelgroep over de deelname

Welke prestatie gaan we leveren

In 2017 is het aantal huishoudens waarvan 1 of meer leden met behulp van een van de regelingen uit het minimabeleid deelneemt aan sportieve, educatieve of culturele activiteiten minimaal 70% van de potentiële doelgroep. In 2019 is dit gestegen naar 85%.

3.2.2 bevorderen van zelfredzaamheid

Wat willen we bereiken

We willen dat de zelfredzaamheid van de inwoners van Deventer die behoren tot de doelgroep van het minimabeleid toeneemt.

Wat gaan we meten

We gaan er vanuit dat grotere zelfredzaamheid tot uitdrukking komt in een teruglopend beroep op individuele voorzieningen. Daarom meten we het totaalgebruik van individuele voorzieningen door inwoners van Deventer die behoren tot de doelgroep van het minimabeleid.

Hoe gaan we dat meten

We meten dit op basis van het daadwerkelijk gebruik van de verschillende regelingen en rapporteren hierover in de monitor sociaal domein

Welke prestatie gaan we leveren

In 2014 is het aantal huishoudens waarvan 1 of meer leden gebruik maakt van een individuele voorziening (bijzondere bijstand) 42% van de potentiële doelgroep. In 2019 is dit gedaald naar 40%.

3.2.3 minimabeleid als vangnet: niemand tussen wal en schip

Wat willen we bereiken

We willen de instrumenten van het minimabeleid zo inzetten, dat ze ook fungeren als vangnet voor mensen die anders niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

Wat gaan we meten

We meten het aantal gevallen waarin bij de beoordeling van een aanvraag voor 1 van de regelingen van het minimabeleid niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de noodzakelijkheid in de afweging is meegenomen.

Hoe gaan we dat meten

We meten dit aan de hand van rapportages.

Welke prestatie gaan we leveren

In 2017 wordt in tenminste 50% van alle aanvragen die op basis van harde criteria niet in aanmerking komen voor een bijdrage uit het minimabeleid niet alleen meer beoordeeld op basis van het criterium “waar is recht op”, maar ook op basis van het criterium “wat is hier nodig”. In 2019 is dit percentage gestegen naar 75%.

3.3 We informeren de gemeenteraad periodiek over de resultaten in de monitor sociaal domein

De raad wordt periodiek op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen binnen het minimabeleid middels de monitor sociaal domein. Over de stand van zaken rond het minimabeleid wordt uiteraard ook in de algemene periodieke rapportages (begroting, voorjaars- en najaarsnota en jaarrekening gecommuniceerd.

4 Wat armoede met je doet (en wat dat betekent voor het minimabeleid)

Recent Amerikaans onderzoek ¹¹ geeft een verhelderende kijk op de wijze waarop ernstige financiële problemen invloed hebben op het dagelijks functioneren van mensen. Het onderzoek toont aan, dat het hebben van te weinig geld er onontkoombaar toe leidt dat mensen verkeerde beslissingen nemen, waardoor ze uiteindelijk op lange termijn nog meer in de problemen raken. In hun conclusies geven de auteurs ook aanbevelingen over de wijze waarop armoedebestrijding effectiever kan zijn. Zowel het inzicht in de gevolgen van gebrek aan geld als de bijbehorende aanbevelingen zijn dermate belangrijke elementen voor de inrichting van het minimabeleid, dat ze niet mogen ontbreken in deze nota. Voor een wat uitgebreidere samenvatting verwijzen we hier naar de discussienota “Schulden lossen we samen op”, hier beperken we ons tot de hoofdlijnen, werken we de invloed van financiële problemen op de mogelijkheid om “mee te doen” uit en geven we aan welke bijdrage het minimabeleid kan geven aan het voorkomen van de gevolgen van schaarste.

4.1 Schaarste heeft invloed op het gedrag van mensen

Het onderzoek van Mullainathan en Shafir onderscheidt vier belangrijke gevolgen van schaarste (gebrek aan geld en tijd). Vertaald naar financiële schaarste gaat het dan om de volgende zaken:

- Gebrek aan geld veroorzaakt tunnelvisie. Dat zorgt er voor, dat mensen zich niet kunnen focussen op zaken buiten de tunnel (alles wat niet direct met dagelijks rondkomen te maken heeft). Daardoor nemen mensen onontkoombaar beslissingen die voor een buitenstaander onverstandig lijken en die uiteindelijk leiden tot grotere problemen.
- Gebrek aan geld neemt zoveel ruimte op de “mentale bandbreedte” in, dat het ten koste gaat van het prospectieve geheugen (het geheugen voor intenties, dingen die je in de toekomst moet doen). Daardoor lukt het mensen met financiële problemen slechts moeizaam om afspraken na te komen.
- Gebrek aan geld gaat ten koste van de “speelruimte”: de mogelijkheid om met je geld fouten te maken zonder dat het direct desastreuze gevolgen heeft. Keuzes wegen daardoor veel zwaarder en dat verergert de eerste twee gevolgen.
- Door gebrek aan geld gaan mensen lenen, waardoor de problemen in de toekomst verergeren. Dat wordt veroorzaakt door de focus op het op korte termijn overleven. Gevolgen in de toekomst raken daardoor buiten zicht.

4.2 Goed minimabeleid helpt om de gevolgen van schaarste te beperken

Het gevolg van een gebrek aan geld is, dat mensen minder zelfredzaam worden. Het is moeilijk om afspraken na te komen en de juiste keuzes te maken. Goed minimabeleid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van de gevolgen van een gebrek aan geld. In de ultieme vorm, door te zorgen dat niemand gebrek aan geld heeft. Maar dat is, binnen de huidige financiële kaders, een illusie. Maar het kan ook kleinschaliger, door het minimabeleid in te zetten voor het geven van financiële prikkels die mensen de ruimte geven om aan hun problemen te werken. Schuldhelpverlening is een instrument dat daarvoor kan worden ingezet, maar schuldhelpverlening zorgt niet direct voor meer bestedingsruimte. Het minimabeleid kan dat wel, door minimamiddelen in te zetten voor het oplossen van dringende problemen die mensen belemmeren om over de lange termijn na te denken. Dat vraagt, zoals gezegd, om maatwerk en vertrouwen in de professionals die dagelijks met klanten werken.

Om professionals de ruimte te geven om interventies te plegen die noodzakelijk zijn, stellen we voor de komende periode een deel van het minimabudget beschikbaar in de vorm van een maatwerkbudget. Medewerkers uit de sociale teams en in de schuldhelpverlening kunnen dit

¹¹ Mullainathan, S en Shafir, E: Schaarste, Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen, 2014

budget inzetten om kleine problemen op te lossen, waarvoor via de reguliere wegen geen, of pas na een te lange procedure, middelen beschikbaar zijn.

4.3 Maatwerk vergroot het effect van minimabeleid

Het begrip “maatwerk” is al enkele keren voorbijgekomen. We gebruiken het begrip hier, op de wijze zoals het ook gebruikt wordt in de maatwerkbenadering binnen de sociale teams en die is beschreven in het boek “De Rotonde van Hamed”¹². Voor de duidelijkheid: ook maatwerk gaat uit van het gelijkheidsbeginsel. Maar dan wel in de volledige betekenis daarvan: gelijke gevallen gelijk behandelen en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van ongelijkheid. Dat laatste deel wordt vaak vergeten en is, zeker in hulp- en dienstverlening, essentieel. Het gaat daar immers vrijwel uitsluitend om ongelijke gevallen. Het afwegingskader rond maatwerk staat daar ook beschreven: je kunt maatwerk leveren op grond van de afweging tussen legitimiteit (wat zeggen de vastgelegde protocollen en regels), betrokkenheid (wat doet de burger er zelf voor) en efficiency (is het, alles afgewogen, goedkoper dan een andere oplossing).

¹² Kruiter, AJ, Jong, J. de, Niel, J. van, Huizen, C., De rotonde van Hamed – Maatwerk voor mensen met meerdere problemen. Nicis Institute Utrecht, 2008.

5 Samenwerking binnen het minimabeleid

5.1 De rol van de gemeente in het minimabeleid verandert

De gemeente staat niet alleen in het ondersteunen van inwoners van Deventer die een laag inkomen hebben. Er zijn veel, professionele en vrijwillige, initiatieven in de stad die zich richten op het verbeteren van de positie van inwoners die vanwege een laag inkomen in een kwetsbare positie verkeren. Minimabeleid is een onderwerp dat breed leeft in Deventer. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de grote opkomst bij de minimaconferentie die in de zomer van 2015 door de gemeenteraad is georganiseerd.

Het brede draagvlak en de grote betrokkenheid sluit goed aan bij de uitgangspunten van de gemeentelijke organisatie. De rol van de gemeentelijke organisatie bij het minimabeleid zal de komende jaren verschuiven: steeds minder op de voorgrond als bedenker, schrijver, belangenbehartiger én uitvoerder van het minimabeleid, maar meer op de achtergrond en in een faciliterende rol als aanjager van maatschappelijk initiatief. De ontwikkeling van het minimabeleid en de uitvoering van delen van de ondersteuning komt daardoor steeds meer bij partijen in de stad te liggen.

5.2. De gemeente faciliteert de samenwerking tussen partijen

Deze ontwikkeling vraagt om meer onderlinge verbinding tussen de maatschappelijke initiatieven. Samenwerking tussen verschillende partijen, waarbij niet het eigen belang, maar het belang van kwetsbare burgers met een laag inkomen centraal staat, wordt steeds belangrijker. Om die samenwerking te versterken, neemt de gemeente het initiatief om minimaal een maal per jaar een minimaconferentie te organiseren, waarbij alle partijen die betrokken zijn bij het minimabeleid bij elkaar komen om te spreken over de ontwikkelingen, om ideeën uit te wisselen, maar vooral om elkaar te ontmoeten en op die manier samenwerking meer vanzelfsprekend te maken. Vanwege het belang dat wordt gehecht aan het voorkomen van armoede onder kinderen, wordt dat onderwerp nadrukkelijk op de agenda van deze conferenties gezet. Specifiek voor dit onderwerp overwegen we ook een raad van advies in het leven te roepen, die regelmatig advies geeft over de wijze waarop de ondersteuning van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen nog beter vorm kan worden gegeven.

Conform de aanbevelingen van de Kinderombudsman, starten we met een Kinderraad of Jongerenadviesraad. Via deze raad zorgen we er voor dat kinderen een belangrijke stem krijgen in de wijze waarop het minimabeleid wordt vormgegeven. Het gaat immers om hun ervaringen en belang. Daarnaast bekijken we of we de adviesfunctie van de Cliëntenraad zoals we die vanuit de Participatiewet kennen, bij zaken die het minimabeleid betreffen, kunnen uitbreiden met vertegenwoordigers van organisaties die actief zijn in het minimabeleid, maar ook met ouders, vertegenwoordigers van scholen, sportverenigingen, centrum voor jeugd en gezin en andere instanties waar veel contact met kinderen is.

Naast het organiseren van deze bijeenkomsten, kan de gemeente ook op andere vlakken ondersteuning bieden. Dat gebeurt nu bijvoorbeeld door de huisvesting van de speelgoed- en kledingbank te faciliteren. Daarnaast stellen we uit het minimabudget een bedrag beschikbaar om nieuwe initiatieven te kunnen ondersteunen.

5.3 Samenwerking is niet vrijblijvend

Samenwerken is niet vrijblijvend. We willen als gemeente graag, dat er een integraal en op elkaar afgestemd pakket aan ondersteuning wordt geboden aan gezinnen met een laag inkomen. Dat kan alleen als alle partijen in de stad vanuit een houding die gericht is op samenwerking opereren. We erkennen dat alle organisaties in de stad hun eigen gezicht hebben, maar zijn wel van mening dat de toegang tot het minimabeleid voor iedereen herkenbaar en eenduidig moet

zijn. Daarom streven we er naar om partijen meer te laten samenwerken als het gaat om de verstrekking van coupons die toegang geven tot bepaalde voorzieningen. Waar mogelijk moet de uitgifte worden samengevoegd. We benadrukken de noodzaak tot samenwerken ook, door daar in subsidiebeschikkingen uitdrukkelijk aandacht voor te vragen.

5.4 Scholing van vrijwilligers wordt uitgebreid

Een deel van de ondersteuning van gezinnen met een laag inkomen, wordt verzorgd door vrijwilligers. Vaak voeren deze vrijwilligers niet alleen praktische werkzaamheden uit, maar hebben ze ook een rol in de voorlichting en advisering aan deze gezinnen. Dat vraagt om een goede monitoring van de kwaliteit. De raad heeft op dit punt meerdere malen haar zorgen uitgesproken. Daarom bieden we als gemeente aan om, analoog aan wat met de vrijwilligers in de schuldhulpverlening gebeurt, ook andere vrijwilligers te scholen op hun inhoudelijke kennis. In die scholing nemen we dan ook de regelingen vanuit het minimabeleid mee, zodat zij huishoudens die zich bij (bijvoorbeeld) de sportclub of muziekvereniging melden actief kunnen informeren over de regelingen vanuit het minimabeleid. Aandachtspunt hierbij is wel, dat dit mogelijk leidt tot een groter gebruik van de verschillende regelingen en dat heeft consequenties voor het budget (zie ook de paragrafen over het bereik van het minimabeleid).

5.5 Preventie is belangrijk onderdeel van het minimabeleid

We willen graag voorkomen dat een daling van het inkomen er voor zorgt dat mensen in financiële problemen komen. Vanuit dat perspectief beperkt het minimabeleid zich niet tot de groep gezinnen die al een laag inkomen heeft. Ook mensen die in die positie dreigen te komen, horen wat ons betreft tot de doelgroep. Misschien niet omdat ze al gebruik kunnen maken van verschillende regeling, maar wel omdat minimabeleid ook preventieve aspecten in zich heeft. Naast vrijwilligersorganisaties die al in aanraking komen met deze doelgroep, besteden we de komende jaren daarom ook meer aandacht aan de rol van andere initiatieven die gericht zijn op het geven van voorlichting over mogelijkheden om gebruik te maken van (met name financiële) voorzieningen en in het koppelen van vrijwilligers aan gezinnen die niet in staat zijn om die voorzieningen zelf aan te vragen. Zo zullen de Voorzieningenwijzers, die nu nog met name voor de klanten van het BAD werken, straks ook meer ingezet worden voor nieuwe aanmeldingen bij DWT en (indien mogelijk) het UWV.

6 Minimabeleid en de rol van de burger

6.1 Betaald werk is een belangrijke factor bij het verbeteren van de inkomenspositie van minima

In deze nota geven we aan, hoe minimabeleid er aan kan bijdragen dat mensen naar vermogen kunnen meedoen in de samenleving. Daarbij is het uitgangspunt dat we mensen met een laag inkomen optimaal en op maat willen ondersteunen. Maar de allerbeste manier om het probleem van een laag inkomen op te lossen is natuurlijk: zorgen voor een hoger inkomen. En betaald werk is voor veel mensen de beste weg naar een hoger inkomen. We willen dan ook benadrukken dat de belangrijkste voorwaarde voor een succesvol minimabeleid bij de burger zelf ligt. Iedere burger dient zich naar vermogen in te zetten om mee te doen aan de samenleving en om zijn eigen positie te verbeteren. Deze nota gaat daar niet over, maar we verwachten van iedereen die een beroep doet op het minimabeleid een maximale inzet op het zoeken naar passend (betaald) werk.

6.2 Gebruik van voorzieningen uit het minimabeleid is niet vrijblijvend

Door middel van een goed minimabeleid probeert de gemeente, samen met partners in de stad, de participatie van burgers te vergroten. Dat doen we op verschillende manieren. We nemen een aantal financiële zorgen weg, waardoor huishoudens met een laag inkomen kunnen werken aan het oplossen van problemen die hun deelname aan de maatschappij belemmeren. We bieden kinderen de mogelijkheid om zich optimaal te ontwikkelen, ongeacht de hoogte van het inkomen van hun ouders. We ondersteunen financieel, wanneer mensen voor bijzondere kosten komen te staan en ze geen geld hebben om die te betalen.

Het past in principe niet binnen het concept van het minimabeleid om er een tegenprestatie voor te vragen. Toch zijn daar uitzonderingen op. Wanneer de inzet van middelen uit de bijzondere bijstand of een ander flexibel in te zetten budget onderdeel uitmaakt van een ondersteuningsplan, is die inzet niet vrijblijvend. Door afspraken vast te leggen gaat de individuele inwoner of het gezin wel een verplichting aan, en op het nakomen daarvan kan iemand worden aangesproken.

6.3 We onderzoeken de kansen die de deeleconomie biedt om de doelstellingen van het minimabeleid te bereiken

Wanneer we minimabeleid willen inzetten om mensen in beweging te krijgen, dan betekent dat ook, dat we af moeten van de vanzelfsprekendheid waarmee mensen een beroep doen op voorzieningen. Voor bepaalde kosten of problemen, waarvoor nu gelden uit het minimabeleid worden ingezet, zijn ook andere alternatieven voorhanden. Daarom sturen we in ons minimabeleid meer op het opzoeken van dat soort alternatieven.

Een van deze alternatieven is het gebruik maken van de mogelijkheden van de zogenaamde “deeleconomie”: het onderling uitwisselen van goederen en diensten tussen individuen. De deeleconomie biedt in meerdere opzichten kansen. De persoon die een dienst of product nodig heeft, kan hier met gebruikmaking van een deelplatform eenvoudig en goedkoop aan komen. Dat betekent dat bij een vraag naar een voorziening of product vanuit het minimabeleid kritisch kan worden gekeken naar mogelijke voorliggende voorzieningen. Degene die goederen of diensten aanbiedt, krijgt de mogelijkheid om zich in te zetten voor een ander of zijn “overschot” te delen. Deze optie kan ook in het kader van activerings- of ondersteuningsplannen worden aangeboden. Voor de (buurt)samenleving bieden deelplatforms daarmee ook de mogelijkheid om mensen op een eenvoudige manier met elkaar in verbinding te brengen en in beweging te krijgen. De komende periode willen we onderzoeken in hoeverre de mogelijkheden van de deeleconomie bij kunnen dragen aan de doelstellingen van het minimabeleid.

7 De instrumenten van het minimabeleid

De gemeente Deventer kent verschillende regelingen voor mensen met een laag inkomen. Daarbij maken we onderscheid tussen inkomensondersteunende regelingen en participatie bevorderende regelingen. Een uitgebreid overzicht vindt u in bijlage 1, hier beperken we ons tot de hoofdlijnen. Per regeling geven we aan wat de mogelijkheden zijn om keuzes te maken en wat daarvan de gevolgen zijn. De keuze om (door aanpassing van de inkomensgrenzen) de doelgroep te verbreden staat hier niet meer genoemd, deze staan in het hoofdstuk over de doelgroepen van het minimabeleid beschreven. Voor de zogenaamde “armoedeval” als consequentie van het verruimen of versoberen van het beleid verwijzen we naar paragraaf 2.7.

7.1 Inkomensondersteunende regelingen

7.1.1 Individuele inkomenstoeslag

Wat is het

De individuele inkomenstoeslag is een regeling die wettelijk door de gemeente uitgevoerd moet worden. De individuele inkomenstoeslag (voorheen langdurigheidstoeslag) is in het leven geroepen om personen die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen wat extra geld te geven om bijvoorbeeld openstaande rekeningen van te betalen of nieuwe spullen aan te schaffen. Inwoners van Deventer die al 5 jaar of langer aaneengesloten op een inkomen van maximaal 100% van het bijstandsniveau leven kunnen in aanmerking komen voor deze toeslag.

7.1.2 Individuele Bijzondere bijstand

Wat is het

Mensen kunnen bijzondere bijstand aanvragen voor bijzondere noodzakelijke kosten. Dat zijn kosten die zij door bijzondere persoonlijke omstandigheden moeten maken en die niet van het normale inkomen betaald kunnen worden. Vaak zijn het kosten die worden gemaakt door medische of sociale omstandigheden en die men niet ergens anders (volledig) vergoed kan krijgen of waarvoor geen lening afgesloten kan worden. Bij de beoordeling van het recht op bijzondere bijstand gaat het in de kern om de volgende vragen:

- Zijn de kosten gemaakt?
- Zijn de kosten noodzakelijk?
- Zijn er bijzondere omstandigheden?
- Zijn de kosten te betalen uit eigen middelen?
- Zijn er andere (“voorliggende”) voorzieningen waaruit de kosten kunnen worden voldaan of voorkomen

De vergoeding van de kosten van beschermingsbewind legt een groot (en steeds groter wordend) beslag op de bijzondere bijstand. In dat kader is bij de Programmabegroting 2017 het besluit genomen om vanuit het Budget Adviesbureau Deventer “gratis” beschermingsbewind aan te bieden. De uitvoeringskosten van dit bewind zijn lager dan de vergoedingen die aan externe bewindvoerders moeten worden betaald, waardoor een aanzienlijke besparing kan worden gerealiseerd¹³. Los van dit beleidsplan wordt hiervoor een plan van aanpak gemaakt. Daarin (en

¹³ Programmabegroting 2017: *Zoals in veel gemeenten ziet Deventer de uitgaven bijzondere bijstand fors toenemen voor het vergoeden van kosten beschermingsbewind. Om de kosten voor bewindvoering te verlagen wordt voorgesteld om bewindvoering door het Budgetadvies bureau Deventer (BAD) als gratis voorziening aan te bieden. Daarmee hebben bewoners die door de rechter onder bewind zijn geplaatst nog steeds vrije keuze met betrekking tot de bewindvoerder, maar is het niet langer mogelijk voor bewindvoerders om kosten bij de gemeente Deventer te declareren in het kader van bijzondere bijstand/minimabeleid. Verwachte besparing is €40.000 in 2017 tot oplopend €150.000 vanaf 2018. Door het insourcen dalen de kosten per dossier.*

in de eerder gemaakte businesscase) worden de verdere uitvoering en de daaraan verbonden prestatieafspraken worden uitgewerkt.

7.1.3 Collectieve zorgverzekering voor minima

Wat is het

Het staat gemeenten (overigens net als veel andere organisaties) vrij om voor bepaalde doelgroepen collectieve afspraken te maken voor een aangepast verzekeringspakket bij een zorgverzekeraar. De gemeente Deventer heeft een collectieve zorgverzekering bij Salland Verzekeringen afgesloten, de zogenaamde Gemeentepolis. De verzekering is speciaal voor mensen met een inkomen tot maximaal 110% van de toepasselijke bijstandsnorm. Deelname aan de collectieve verzekering zorgt voor een ruimer pakket aan vergoedingen en korting op de premie. Voor de komende periode wordt deze voorziening op de huidige wijze gehandhaafd. We gaan nog wel in gesprek met de zorgverzekeraar om te bezien of er mogelijkheden zijn om het pakket (binnen de huidige budgettaire kaders) uit te breiden met (bijvoorbeeld) de afkoop van of een korting op het eigen risico. We zien op dit moment geen meerwaarde in het vergroten van de keuzevrijheid door bij meerdere zorgverzekeraars arrangementen af te sluiten.

7.1.4 tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten

Wat is het

Chronisch zieken en gehandicapten die van het minimuminkomen moeten rondkomen krijgen vanuit het minimabeleid een tegemoetkoming in hun zorgkosten van 200 euro per jaar.

7.1.5 Individuele studietoeslag blijft buiten deze nota

De individuele studietoeslag is een financiële steun die inwoners met een arbeidshandicap kunnen ontvangen als zij door deze handicap niet in staat zijn om een bijbaan met hun studie te combineren. De doelgroep van deze regeling is zo beperkt, dat we deze buiten de scope van deze nota houden.

7.1.6 Duurzame gebruiksgoederenregeling is afgeschaft

Tot slot: in het verleden kende de gemeente een Duurzame Gebruiksgoederenregeling (DZGG) voor mensen van 65 jaar en ouder. Deze is met de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 komen te vervallen.

7.2 participatiebevorderende regelingen

7.2.1 RechtOp! financiële regeling

Wat is het

De financiële regeling die door RechtOp! (Stichting 2Gether) wordt uitgevoerd, zorgt er voor dat mensen met een inkomen tot 110% van de bijstandsnorm korting krijgen op (en in sommige gevallen zelfs gratis kunnen deelnemen aan) sportieve, culturele of educatieve activiteiten. Vanuit de financiële regeling worden coupons verstrekt die korting geven op bijvoorbeeld het lidmaatschap van sportverenigingen, het abonnement van de bibliotheek, een seizoenkaart voor Go Ahead of een abonnement op de Stentor.

7.2.2 RechtOp! beweging

Wat is het

De RechtOp! beweging geeft inwoners van Deventer de mogelijkheid om zelf actief mee te doen in de samenleving. Vanuit RechtOp! organiseren Deventenaren allerlei activiteiten, zijn er bijeenkomsten en worden mensen ingezet als ambassadeur en vrijwilliger. Vanuit de beweging hebben mensen op die manier de mogelijkheid om zich te ontwikkelen en zich in te zetten voor de stad.

7.2.3 Kindpakket stichting Leergeld.

Wat is het

Stichting Leergeld maakt het mogelijk dat kinderen tot 18 jaar, ondanks het feit dat hun ouders een laag inkomen hebben (tot maximaal 110% van de bijstandsnorm), toch volwaardig kunnen

meedoen aan activiteiten. Vanuit Stichting Leergeld wordt een bijdrage gegeven in de kosten van bijvoorbeeld sport, cultuur, muziek en dans. Ook is het mogelijk om een gratis internetabonnement aan te vragen en worden tweedehands computers verstrekt.

7.3 Kwijtschelding

De kwijtschelding van gemeentelijke belastingen maakt in formele zin geen onderdeel uit van het minimabeleid. Het is echter wel een instrument dat kan worden ingezet om de lasten voor mensen met een laag inkomen te verminderen. Deventer kent een sociaal kwijtscheldingsregime: voor huishoudens die aan bepaalde voorwaarden op het gebied van vermogen en de afbetaling van schulden voldoen, geldt een kwijtscheldingsgrens van 100% van het wettelijk sociaal minimum. Daarmee zit Deventer aan de bovenkant van de mogelijkheden, die bij 90% beginnen. Vanuit het minimabeleid is het wenselijk om dit percentage te handhaven. Verlagen van de grens levert voor een kwetsbare doelgroep extra lasten op, terwijl de kwijtscheldingsregels weinig ruimte bieden voor het leveren van maatwerk. Waar een strenger kader bij andere miniregelingen juist extra ruimte biedt voor maatwerk, is dat bij kwijtschelding niet het geval.

7.3.1 Kwijtschelding kleine zelfstandigen

Betaald werk is een belangrijk instrument om mensen financieel zelfredzaam te maken. De focus bij uitstroom naar werk komt daarbij steeds meer te liggen op zelfstandig ondernemerschap. Om mensen daarmee te laten starten is het belangrijk dat in de opstartfase financiële ruimte wordt geboden. Daarnaast komt onder kleine zelfstandigen en zzp-ers die al langer een eigen bedrijf hebben, veel armoede voor. Het lijkt daarom logisch om die groep ook gebruik te laten maken van miniregelingen. Op basis van maatwerk kan dat bij individuele gevallen ook zeker. Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen voor kleine ondernemers zien we niet als een reële optie. Beoordeling van het recht op kwijtschelding bij ondernemers vraagt specifieke expertise (uitspraak ombudsman ¹⁴ zegt dat kwijtschelding voor alleen personen met een BBZ-beschikking niet toegestaan is) en brengt hoge uitvoeringskosten met zich mee. Daarmee is een dergelijke regeling binnen de huidige budgettaire mogelijkheden niet uitvoerbaar.

7.4 Maatwerk als extra instrument

Om professionals de ruimte te geven om interventies te plegen die noodzakelijk zijn, stellen we voor de komende periode een deel van het minimabudget beschikbaar in de vorm van een maatwerkbudget. Medewerkers uit de sociale teams, de schuldhulpverlening en binnen het team Inkomensondersteuning kunnen dit budget inzetten om kleine problemen op te lossen, waarvoor via de reguliere wegen geen, of pas na een te lange procedure, middelen beschikbaar zijn. Dit sluit ook aan bij keuzes die zijn gemaakt bij de invoering van sociale teams en de formulering van hun opdracht. De komende periode experimenteren we verder met een beperkt maatwerkbudget binnen de bijzondere bijstand. Het aan de sociale teams toegekende budget blijft gehandhaafd. Daarnaast onderzoeken we of het mogelijk is om ruimte te creëren binnen de bijzondere bijstand om ook aan de medewerkers van het BAD en de medewerkers Inkomensondersteuning een beperkt maatwerkbudget beschikbaar te stellen dat kan worden ingezet om maatwerkoplossingen te bieden en procedures te versnellen. Op basis van de ervaringen bekijken we daarna in hoeverre dit maatwerk verder kan worden uitgebreid.

¹⁴ <https://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2013/129>

Bijlage 1: aanbevelingen kinderombudsman

Kinderen in armoede in Nederland - KOM004/2013

Aanbevelingen van de Kinderombudsman 'Kinderen in armoede in Nederland'

1. Het is van groot belang dat gemeenten een armoedebeleid ontwikkelen dat specifiek gericht is op kinderen, gezien het feit dat 1 op de 9 kinderen in armoede leeft.

Dit specifieke beleid zal op een directe manier effectief moeten zijn voor kinderen in armoede, waardoor beschikbare hulp rechtstreeks beschikbaar komt aan kinderen die nu nog geen levensstandaard hebben die toereikend is voor een goede lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en sociale ontwikkeling.

Slechts enkele gemeenten voeren een armoedebeleid specifiek gericht op kinderen. Alle gemeenten dienen een integraal jeugdbeleid te voeren, op basis van een visie ten aanzien van kinderen in armoede. Gemeenten ondersteunen nu met name de sociale participatie van deze kinderen met specifieke voorzieningen voor sportieve en culturele participatie. Daarom wordt gemeenten aanbevolen zich ook actief te richten op het voorzien in andere basisbehoeften van deze groep.

a) Ontwikkel een visie met een integrale aanpak van armoede onder kinderen.

Binnen gemeenten zijn verschillende beleidsafdelingen betrokken bij kinderen in armoede. Breng de verschillende leefgebieden waarop kinderen ondersteuning nodig hebben met elkaar in verband. Dit houdt de combinatie in van zowel financiële ondersteuning en schuldpreventie, als participatiebevordering, onderwijsmogelijkheden en gezondheid. Schenk specifiek aandacht aan kinderen die al langer dan twee jaar onder de armoedegrens leven.

Het huidige armoedebeleid richt zich nog vaak op uitkeringsgerechtigden en niet op nieuwe groepen, bijvoorbeeld ZZP'ers. Ook kinderen van deze groepen verdienen te worden opgenomen in het armoedebeleid.

b) Verbeter de toegankelijkheid van voorzieningen en maak een aanvraag indienen eenvoudig.

Veel ouders en kinderen weten de weg naar voorzieningen niet te vinden. Een aanvraag moet eenvoudig gedaan kunnen worden. Maak voorzieningen beschikbaar voor alle kinderen, zonder daarbij een maximum per gemeenten of per voorziening te stellen. Gemeenten wordt aanbevolen zelf in samenwerking met de relevante private organisaties en scholen kinderen die te maken hebben met armoede te bereiken. Gemeenten dienen hierin duidelijk te communiceren over de voorzieningen.

c) Betrek kinderen vroegtijdig bij het beschikbaar maken van voorzieningen.

Organiseer inspraak van kinderen en jongeren over de voorzieningen die voor hen worden opgezet, om beter zicht te krijgen op waar zij zelf behoefte aan hebben en of het bestaande aanbod hierop aansluit. Veel gemeenten willen aan de slag met inspraak van kinderen en jongeren maar weinig gemeenten brengen deze beleidsparticipatie concreet in praktijk. Maak gebruik van goede voorbeelden, van beproefde methodieken en tools voor beleidsparticipatie van jeugd. Kinderen in armoede in Nederland - KOM004/2013

2. Gemeenten wordt aanbevolen een kindpakket samen te stellen, waarvan de onderdelen rechtstreeks ten goede komen aan kinderen. Dit pakket geldt voor kinderen in een huishouden met een besteedbaar inkomen onder de norm van 120% van het sociale minimum.

Gemeenten dienen tenminste de onderstaande kindpakket-elementen aan elk kind rechtstreeks beschikbaar te maken. Het gaat hierbij om een zogenaamd kindpakket, waarin wordt uitgegaan van het niet-veel- maar-toereikend criterium (zie SCP in Kinderrechtenmonitor 2012). Het pakket bestaat tenminste uit de absoluut noodzakelijke behoeften, aangevuld met zaken om mee te kunnen doen in de samenleving. Het kindpakket bevat tenminste vouchers voor basisbenodigdheden zoals een stel winterkleden en zomerkleden en bijvoorbeeld lessen voor een basiszwemdiploma, een bibliotheekpasje tot 18 jaar, toegang tot lokaal openbaar vervoer en deelname aan een wekelijkse activiteit ter ontspanning of sportieve / culturele ontwikkeling. Het gaat bij het kindpakket om kinderen die in een huishouden leven met een besteedbaar inkomen van minder dan 120% van het voor het huishouden geldende sociale minimum.

3. Organiseer een compleet aanbod voor kinderen in armoede. De Kinderombudsman roept gemeenten hiervoor op hun beleid in te richten met behulp van publiek-private samenwerking.

Organiseer binnen de gemeente een gezamenlijke aanpak gericht op het verbeteren van de leefsituatie van kinderen in armoede, waarvoor het politieke, ambtelijke en maatschappelijke draagvlak is gegarandeerd. Betrek hierin diverse partijen, waaronder lokale aanbieders van hulp aan kinderen in armoede, op zowel beleids- als uitvoerend niveau. Maak het aanbod compleet en passend door intensieve samenwerking.

4. Zowel Rijksoverheid, als de gemeentelijke overheden wordt aanbevolen het armoedebeleid gericht op kinderen, te monitoren.

Breng jaarlijks in beeld hoe de toereikende levensstandaard voor kinderen in landelijk en lokaal beleid wordt vormgegeven. Monitor wat het bereik en de effecten hiervan zijn voor de levensstandaard van kinderen.

5. De Rijksoverheid dient de gemeenten gericht aan te sporen en aan te spreken, gezien haar verplichting voortvloeiend uit het Kinderrechtenverdrag.

Nederland heeft het Kinderrechtenverdrag ondertekend. Daaruit vloeit de verplichting voort om ook op de implementatie van het kinderrecht op een toereikende levensstandaard in Nederland toe te zien. Vanuit deze verantwoordelijkheid dient het Rijk, die haar armoedebeleid grotendeels heeft gedecentraliseerd, gemeenten gericht aan te spreken op hun taak om kinderen lokaal te voorzien van een toereikende levensstandaard.

Deel 3b: Beleidsplan schuldhulpverlening 2017 - 2020

Schulden lossen we samen op

*beleidsplan
schuldhulpverlening in Deventer 2017 - 2020*



*Geld maakt niet gelukkig. Dat heeft het met armoede gemeen.
Simon Carmiggelt*

Voorwoord

Wie kan het belang van schuldhulpverlening beter verwoorden dan iemand die zelf in de schulden zit? Daarom het onderstaande verhaal, afkomstig van het internet.

Onlangs heb ik de machtigingen en overeenkomsten getekend die nodig zijn om de schuldhulpverlening in gang te zetten. In [...] heb ik voor het eerst contact opgenomen met de gemeente om de aanvraag voor schuldhulpverlening in te dienen. We zijn nu ruim vijf maanden verder. Ik hoop dat alles nog deze maand rond komt, zodat ik weet wat mijn besteedbaar budget zal zijn.

Zo'n vijf jaar heb ik nu moeten rondkomen van de zogenaamde "beslagvrije voet". Voorwaar geen pretje. Omdat mijn "netto" inkomen, d.w.z. de beslagvrije voet plus het geld dat elke maand in beslag wordt genomen door de deurwaarder om de schuldeisers te betalen, "modaal" is, kom ik niet in aanmerking voor toeslagen en tegemoetkomingen. Ik heb dus geleerd dat een maand niet uit vier weken bestaat, maar uit 30 of 31 dagen. Die paar dagen extra maken met een normaal budget niet zoveel uit, maar met mijn budget kunnen ze een eeuwigheid duren. Dan, na die "extra" dagen, staat er weer wat geld op de bank en kan ik boodschappen doen.

Voor sparen, hoe weinig ook, is er in mijn budget geen ruimte. Dus wanneer de zorgverzekering op 6 januari de eigen bijdrage automatisch incasseert, in mijn geval € 79,-, terwijl ik nog € 90,- op de bank had staan om de rest van de maand van rond te komen, betekent dit dat ik slechts nog € 11,- op de bank heb staan om zeventien dagen van te eten. Dat vereist een hoge mate van creativiteit.

Spekreepjes en ui zijn de belangrijkste ingrediënten van mijn aangepaste nasi goreng. Een dag van tevoren kook ik twee pakken rijst. De volgende dag bak ik de spekreepjes, snipper en bak ik de ui, snij ik een preitje ragfijn, bak ik een omelet (die ik in reepjes snijdt), voeg ik twee eetlepels sambal toe, en heb ik een grote pan nasi waar ik zes dagen van kan eten.

Verse groente kan ik me niet of nauwelijks veroorloven, en fruit al helemaal niet. Yoghurt, melk, vruchtensap? Het zit er helaas niet in. Gebruik maken van openbaar vervoer, of welk vervoer dan ook? Vergeet het maar. Ik kan veel begrip opbrengen voor mensen die in dezelfde situatie zitten als ik, en er af en toe iets "zwart" bij verdienen. Als ik het kon, zou ik het ook doen. Uit lijfsbehoud, ter bescherming van mijn lichamelijke en geestelijke gezondheid. Iedereen die zegt dat de "beslagvrije voet" op termijn genoeg is om van te leven, lult uit z'n nek.

En het wordt alleen maar erger. Alles is dit jaar duurder geworden, terwijl mijn "beslagvrije voet" niet is verhoogd. De regering wil de "kiloknallers" uit het assortiment van de supermarkten halen. Dit betekent voor het deel van de bevolking dat zich "duurzamer" vlees kan veroorloven dat zij iets minder vaak biefstuk eten en iets vaker een karbonaadje, maar voor mensen met mijn budget betekent het dat we helemaal geen vlees meer kunnen eten. "Ga dan naar de voedselbank!" zeggen sommigen. Dat zou ik waarschijnlijk wel doen, maar ook hier komt de economie van de armoede om de hoek kijken. De dichtstbijzijnde voedselbank bevindt zich in Oud-Beijerland, de volgende in Rotterdam. Het kost geld om daar te kunnen komen, en dat geld heb ik niet. Einde verhaal. Douchen doe ik nog maar eens per drie dagen, of wanneer ik ergens naartoe ga, en na een plas wordt de w.c. niet doorgetrokken. De was en de afwas worden zo lang mogelijk uitgesteld. Mijn haar knip ik zelf.

Het is echt te hopen dat het budget wat de kredietbank mij toebedeelt hoger is dan het budget waar ik het de afgelopen vijf jaar mee heb moeten doen. Ik wacht het wel weer af...

Bron: <https://schuldhulp.wordpress.com/>

De discussienota 'Schulden lossen we samen op' die nu voor u ligt, moet uiteindelijk leiden tot kaders voor de wijze waarop de schuldhulpverlening in Deventer de komende jaren wordt uitgevoerd. Omdat schuldhulpverlening vraagt om een gezamenlijke aanpak van verschillende partijen is deze nota tot stand gekomen op basis van input van een groot aantal belanghebbenden: inwoners van Deventer en Olst-Wijhe die gebruik maken van schuldhulpverlening, belangenbehartigers van cliënten in de schuldhulpverlening, sociale teams, professionele hulpverleningsorganisaties, vrijwilligersorganisaties die actief zijn op het gebied van financiële ondersteuning, schuldeisers en deurwaarders. We willen hen ontzettend bedanken voor hun betrokkenheid en voor hun bereidheid om tijd en energie te steken in de verdere ontwikkeling van de schuldhulpverlening in Deventer.

*Hans van Eck
Madelon Vermeulen*

Inhoudsopgave

IVoorwoord	4
Inhoudsopgave	5
1 Inleiding	9
2 Aanleiding voor deze nota	10
Maatschappelijke ontwikkelingen.....	10
Ontwikkelingen in de het aantal hulpvragen	10
Ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk.....	11
Nieuwe wetenschappelijke inzichten	11
Onderzoek rekenkamercommissie.....	11
Wettelijke verplichting	11
3 Wat schulden met je doen (en wat dat betekent voor de schuldhulpverlening).....	12
3.1 Schaarste heeft invloed op het gedrag van mensen	12
3.2 Door schulden worden mensen minder zelfredzaam	13
3.3 Schuldhulpverlening houdt rekening met de wijze waarop gebrek aan geld het gedrag beïnvloedt	13
4 Doelstelling en resultaten van schuldhulpverlening	14
4.1 Doelstelling van schuldhulpverlening: meedoen mogelijk maken.....	14
4.2 Resultaten van de schuldhulpverlening: oplossen en beheersbaar maken van schulden.....	14
4.3 Resultaten van de schuldhulpverlening: voorkomen van recidive	14
4.3.1 Definitie van recidive.....	15
4.3.2 Nulmeting van recidive.....	15
4.4 Resultaten van de schuldhulpverlening: preventie.....	15
4.4.1 Voorkomen van schulden	15
4.4.2 Nazorg.....	15
4.4.3 Vroegsignalering.....	15
4.4.4 Zelfredzaamheid.....	15
4.4.5 Niemand tussen wal en schip.....	16
4.5 informatievoorziening aan de gemeenteraad.....	16
5 Doelgroep en bereik van de schuldhulpverlening	17
5.1 De potentiële doelgroep voor schuldhulpverlening in Deventer	17
5.2 Het bereik van de schuldhulpverlening in Deventer	17
5.3 Consequenties van beperkt bereik.....	17
5.4 Deventer kent geen uitsluitingsgronden voor schuldhulpverlening	18

5.4.1 Ook zelfstandigen kunnen gebruik maken van schuldhulpverlening.....	18
5.5 Deventer stelt wel voorwaarden aan schuldhulpverlening en differentieert haar aanbod	18
5.6 We vergroten het bereik door een laagdrempelige de toegang tot schuldhulpverlening	18
6 Samenwerking in de schuldhulpverlening: Schulden lossen we <u>samen</u> op	19
6.1 De rol van schuldhulpverlening in de keten van hulpverlening verandert	19
6.2 Sociale teams versterken de schuldhulpverlening	19
6.3 Vrijwilligers in de schuldhulpverlening.....	20
6.3.1 Regie op vrijwillige ondersteuning	20
6.3.2 Toegang tot vrijwillige ondersteuning.....	20
6.3.3 Kwaliteit van vrijwillige ondersteuning	20
6.4 De rol van schuldeisers	21
6.4.1. Breed moratorium	21
6.5 De rol van andere hulpverleningsorganisaties	22
6.6 Communicatie is een belangrijk aspect van samenwerking.....	22
7 De rol van de schuldenaar.....	23
7.1 Betrokkenheid van de schuldenaar is essentieel voor het traject	23
7.1.1 Waar het meerwaarde heeft, wordt het sociaal netwerk betrokken bij het traject ...	23
7.2 Schuldhulpverlening benadrukt de eigen verantwoordelijkheid	23
7.3 Schuldhulpverlening biedt maatwerk	23
7.3.1 We differentiëren de aanpak voor complexe en minder complexe aanvragen.....	24
7.4 Waar mogelijk betalen schuldenaren een eigen bijdrage.....	24
7.4.1 Voor sommige vormen van dienstverlening betalen cliënten een eigen bijdrage	24
7.4.2 De kosten van een schuldregeling kunnen ook worden verhaald op de schuldenaar.	24
7.5 Als adviseur of ambassadeur kunnen schuldenaren iets terug doen	24
7.6 Binnen schuldhulpverlening meten we structureel de klanttevredenheid	25
8 De instrumenten van de schuldhulpverlening	26
8.1 Er wordt een breed, integraal aanbod aan instrumenten ingezet.....	26
8.2 Partners in de stad hebben een voortrekkersrol in “traditionele” schuldpreventie, de gemeente in vroegsignalering en nazorg.....	26
8.2.1 preventie richt zich in ieder geval op jongeren	26
8.2.2 we ondersteunen innovatieve activiteiten die de betaalbaarheid van vaste lasten bevorderen	27
8.2.3 we gebruiken life-events als signaal voor preventie en vroegsignalering	27
8.3 We bieden nazorg na een schuldhulpverleningstraject	27

8.4 Certificering borgt de kwaliteit van schuldhulpverlening	27
8.5 We blijven ontwikkelen en innoveren.....	28
8.5.1 Terugbrengen van doorlooptijden blijft maatwerk.....	28
8.5.2 We onderzoeken of intensieve begeleiding in het stabilisatietraject kan bijdragen aan terugdringen van doorlooptijden	29
9 Sommige ontwikkelingen vragen nog om verder onderzoek	30
9.1 wetgeving die schuldhulpverlening door private partijen tegen betaling mogelijk maakt komt er voorlopig niet.....	30
9.1.2 Marktwerving heeft op termijn mogelijk gevolgen voor de positionering van de gemeentelijke schuldhulpverlening	30
9.2 organisatie van de schuldhulpverlening.....	31
Bijlagen	32
Bijlage 1 Prestatie-indicatoren schuldhulpverlening.....	33
Bijlage 2: vrijwillige ondersteuning in de schuldhulpverlening.....	34
B2.1 De rol van vrijwilligers	34
B2.2 De taak van vrijwilligers.....	34
B2.3 De verantwoordelijkheid van vrijwilligers.....	34
Bijlage 3: instrumenten bij schuldhulpverlening	36
Minnelijke schuldregeling.....	36
Sociale kredieten	36
WSNP bewindvoering.....	36
Budgetbeheer.....	36
Meerderjarigebewind/beschermingsbewind.....	36
Stabilisatiebeheer	36
Duurzaam financiële dienstverlening (DFD).....	37
Financieel beheer	37
Budgetbegeleiding.....	37
Preventie	37
Nazorg.....	37
Bijlage 4: uitvoeringsaspecten rondom communicatie	38
B4.1 De bereikbaarheid van medewerkers schuldhulpverlening.....	38
B4.2 Uitbreiden voorlichtingsmateriaal	38
B4.3 Website	38
B4.4 Proactieve communicatie.....	38
Bijlage 5 Financiële consequenties	40
B5.1 Actuele financiële situatie	40

B5.2 Vooruitzichten 2017-2020.....	40
B5.2.1 Consequenties nieuw beleid	41
B5.3 Financiële maatregelen	41
B5.3.1 Aanvullende dekking 2017-2020	42
Efficiencymaatregelen	42
Inkomsten op reguliere dienstverlening	42
Aanpassing tarieven reguliere dienstverlening	42
Doorbelasten kosten schuldregelingen	42
Alternatieve financieringsbronnen: extra inzet op schuldhelpverlening leidt tot besparingen elders	43
B5.4 Alternatieve scenario's leiden tot extra maatschappelijke kosten	43
B5.4.1 Geen preventie	43
B5.4.2 Geen of minder budgetbeheer	43
B5.4.3 Geen of minder nazorg	44
B5.4.4 Beperking van het aanbod leidt tot extra maatschappelijke kosten	44
B5.5. Risicoparagraaf	44

1 Inleiding

Na een korte inleiding over de aanleiding voor deze nota, starten we met een beschrijving van de gevolgen van het hebben van schulden voor het dagelijks functioneren van mensen. Daarmee schetsen we een beeld van de noodzaak om schuldenproblematiek aan te pakken. Vervolgens geven we aan, wat we met schuldhulpverlening willen bereiken: welke doelstellingen en resultaten koppelen we er aan. We leggen de link met het overkoepelend beleidsprogramma “Meedoen” en geven aan hoe en wat we rapporteren naar alle belanghebbenden. Daarna gaan we in op het bereik en de doelgroep van schuldhulpverlening: voor wie doen we het en welke keuzes maken we daarin. De hoofdstukken daarna geven een beeld van de wijze waarop we de schuldhulpverlening inhoudelijk vormgeven. Enerzijds gaat dat over de rol van de verschillende partijen (de schuldenaar en zijn netwerk, gemeente, schuldeisers, vrijwilligers, sociale teams, maatschappelijke hulpverlening) en over de wijze waarop we inhoud geven aan de samenwerking. Anderzijds gaat het ook over de instrumenten die we als gemeente (vanuit het Budget Adviesbureau Deventer, BAD) inzetten bij het structureel oplossen en beheersbaar maken van schulden. Vervolgens beschrijven we nog een aantal toekomstige ontwikkelingen die om verdere uitwerking vragen. In de bijlagen zijn, naast een aantal inhoudelijke uitwerkingen, ook de financiële consequenties in beeld gebracht.

2 Aanleiding voor deze nota

In 2011 heeft de gemeenteraad van Deventer de visie op schuldhulpverlening voor de periode 2012 tot en met 2015 vastgesteld. Deze visie, vastgelegd in de nota "Schulden lossen we samen op"¹⁵, is de afgelopen 4 jaar de basis geweest voor de wijze waarop de schuldhulpverlening in de gemeente Deventer is uitgevoerd en was het houvast voor de doorontwikkeling van de schuldhulpverlening op het moment dat zich wijzigingen in de omgeving voordeden. Een aantal ontwikkelingen maakt het noodzakelijk om deze visie te actualiseren.

Maatschappelijke ontwikkelingen

De 3 decentralisaties binnen het sociaal domein, de invoering van sociale (wijk)teams en een toenemend belang van eigen kracht en het sociaal netwerk van burgers als antwoord daarop, de invoering van regelgeving die schuldbemiddeling tegen betaling mogelijk maakt en de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie vragen ook binnen de schuldhulpverlening om voortdurende aanscherping van beleid en flexibiliteit in de uitvoering.

Ontwikkelingen in de het aantal hulpvragen

Na een stijging in de afgelopen jaren laat het jaarverslag schuldhulpverlening 2015¹⁶ het beeld zien dat het aantal aanvragen licht daalt. De complexiteit van de aanvragen maakt wel dat het aantal huishoudens waarvoor langdurige ondersteuning in de vorm van budgetbeheer moet worden ingezet blijft stijgen. Onderstaande tabel geeft inzicht in het verloop van het aantal aanvragen over de afgelopen jaren.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
aantal aanvragen schuldregeling	426	361	639	633	670	719	912	1095	931
aantal cliënten in budgetbeheer (per 31-12)	468	451	567	684	692	919	944	1098	1147

In totaal heeft het BAD in 2015 aan 2395 huishoudens één of meer diensten binnen de schuldhulpverlening aangeboden. Op 31 december 2015 bestond de totale caseload van het BAD uit 1744 huishoudens¹⁷.

De lichte daling van het aantal aanvragen is een landelijke trend. Het totaal aantal aanvragen om schuldhulpverlening bij leden van de NVVK (de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) is de afgelopen jaren wel fors gestegen¹⁸.

De landelijke economische ontwikkeling laat de afgelopen jaren een positief beeld zien. Toch stijgt het aantal huishoudens dat in financiële problemen raakt nog steeds licht. Er zijn nauwelijks signalen dat deze trend de komende jaren omkeert. Het aantal banen voor de traditionele doelgroepen voor de schuldhulpverlening stijgt nog niet, terwijl allerlei rijksmaatregelen het budget van huishoudens met een laag inkomen steeds meer onder druk zetten. Gezinnen met

¹⁵ Vermeulen, M. & Eck, H. van, Schulden lossen we samen op, Visie op schuldhulpverlening in Deventer 2012-2015, Deventer, 2011

¹⁶ Budget Adviesbureau Deventer, Jaarverslag schuldhulpverlening en sociale kredietverstrekking in Deventer 2015, Deventer, 2016

¹⁷ Budget Adviesbureau Deventer, Jaarverslag schuldhulpverlening en sociale kredietverstrekking in Deventer 2015, Deventer, 2016

¹⁸ <http://www.nvbk.eu/jaarverslag2015/>

een inkomen op bijstandsniveau komen inmiddels al enkele jaren structureel geld tekort¹⁹ en dat is een belangrijke oorzaak van het ontstaan van schulden.

Ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk

Door de toegenomen complexiteit van schuldsituaties en andere problematiek is niet langer het oplossen van schulden het belangrijkste doel van de schuldhulpverlening. Bij veel mensen is het beheersbaar maken van de schulden het hoogst haalbare. Een schuldenlast bestaat uit meer schuldeisers dan voorheen, bijzondere inkomens- of vermogenssituaties komen vaker voor en er is veelvuldig sprake van meervoudige problematiek. Bijkomend probleem is dat complexere situaties ook zorgen voor oplopende doorlooptijden, waardoor het voor veel schuldenaren steeds langer duurt voordat er uitzicht is op verbetering van hun situatie.

Tot enkele jaren geleden was het vinden van een baan de meest effectieve manier om uit de schulden te komen. Door het extra inkomen losten de financiële problemen zich vanzelf op. De toegenomen complexiteit zorgt er voor, dat het niet zo eenvoudig meer is. Dat blijkt ook: ruim een derde van alle huishoudens die in 2015 een aanvraag schuldhulpverlening indiende, heeft inkomsten uit werk²⁰.

Nieuwe wetenschappelijke inzichten

Een andere belangrijke ontwikkeling is de toenemende aandacht vanuit de wetenschap voor financiële problematiek. Recent wetenschappelijk onderzoek geeft inzicht in de invloed die schulden hebben op het dagelijks functioneren van mensen en daarmee op hun zelfredzaamheid. Dat inzicht vraagt om een nadere vertaling in beleid en uitvoering.

Onderzoek rekenkamercommissie

In 2015 is het rapport “Armoede in Beleid, Rijkdom in Uitvoering”²¹ verschenen. Dit is het eindrapport van een in opdracht van de Rekenkamercommissie van de raad uitgevoerd onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van het armoedebeleid en de schuldhulpverlening. Dit rapport bevat een aantal aanbevelingen voor de schuldhulpverlening die vragen om verdere uitwerking. Voor zover die uitwerking een breder kader nodig heeft, wordt dat in deze discussienota geboden. In bijlage 1 vindt u per aanbeveling terug, waar u de uitwerking terug kunt vinden. In het vervolg van dit document wordt dit rapport het “Rekenkamerrapport” genoemd.

Wettelijke verplichting

Kortom: los van een natuurlijk moment (want de vorige visienota gaf slechts een beeld tot 2015), is er dus ook voldoende inhoudelijke aanleiding voor een herijking van de visie. En bovendien is er ook nog een formele reden voor het opstellen van deze nota. Artikel 2 van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) verplicht gemeenten een plan te maken dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening. Dit plan heeft een looptijd van 4 jaar. Het vorige uitvoeringsplan bestreek de periode 2012-2015 en met de nota die nu voor u ligt voldoet de gemeente Deventer ook voor de komende 4 jaar aan deze verplichting.

¹⁹ Nibud: gezinnen op bijstandsniveau komen structureel geld tekort, <http://www.nibud.nl/consumenten/nibud-gezinnen-op-bijstandsniveau-komen-structureel-geld-tekort/>. 17 maart 2014.

²⁰ Budget Adviesbureau Deventer, Jaarverslag schuldhulpverlening en sociale kredietverstrekking in Deventer 2015, Deventer, 2016

²¹ B. van Putten & T. Schoot Uiterkamp (i.o.v. de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer), Armoede in beleid, rijkdom in uitvoering, Groningen, 2015

3 Wat schulden met je doen (en wat dat betekent voor de schuldhulpverlening)

Recent Amerikaans onderzoek ²² geeft een verhelderende kijk op de wijze waarop ernstige financiële problemen invloed hebben op het dagelijks functioneren van mensen. Het onderzoek toont aan, dat het hebben van te weinig geld er onontkoombaar toe leidt dat mensen verkeerde beslissingen nemen, waardoor ze uiteindelijk op lange termijn nog meer in de problemen raken. In hun conclusies geven de auteurs ook aanbevelingen over de wijze waarop armoedebestrijding effectiever kan zijn. Zowel het inzicht in de gevolgen van gebrek aan geld als de bijbehorende aanbevelingen zijn dermate belangrijke elementen voor de inrichting van de schuldhulpverlening, dat ze niet mogen ontbreken in deze discussienota.

3.1 Schaarste heeft invloed op het gedrag van mensen

Het onderzoek van Mullainathan en Shafir onderscheidt vier belangrijke gevolgen van schaarste (gebrek aan geld en tijd). Vertaald naar financiële schaarste gaat het dan om de volgende zaken:

- Mensen met financiële problemen focussen zich er op, om dagelijks met het kleine beetje geld dat ze hebben, rond te kunnen komen. Hierdoor ontstaat tunnelvisie: focussen op één ding, betekent dat je andere zaken buitensluit en verwaarloost. Zaken die voor een buitenstaander veel belangrijker en logischer lijken dan het dagelijks rondkomen, worden buiten de tunnel gehouden en krijgen daardoor geen aandacht. De focus op het urgente punt van op korte termijn overleven zorgt er voor, dat ook onderwerpen die op termijn tot verbetering van de financiële situatie zouden kunnen leiden (wel belangrijk, maar niet urgent), veronachtzaamd worden. Tunnelvisie leidt op die manier tot (voor een buitenstaander) verkeerde keuzes: de keuze voor de korte in plaats van de lange termijn.
- Ieder mens heeft een beperkte “mentale bandbreedte”: het vermogen om tegelijkertijd aandacht te besteden aan meerdere zaken. Een gebrek aan geld wordt als zodanig bedreigend ervaren, dat het een belangrijk deel van de gedachten beheerst. Daardoor blijft minder ruimte over voor andere zaken. Dit heeft een negatieve invloed op zorgvuldigheid, concentratie en vooral het geheugen. Niet zozeer voor de dingen die je weet (wat psychologen het declaratieve geheugen noemen), zoals het merk van je eerste auto, maar dingen die vallen onder het zogenaamde prospectieve geheugen – het geheugen voor intenties, dingen die je in de toekomst moet doen, zoals de dokter bellen of een rekening op tijd betalen. Deze taken moeten in je hoofd actueel worden gehouden, maar ze worden genegeerd als je bandbreedte afneemt. Het lijkt er daarom op, dat vooral minder intelligente mensen met een gebrek aan geld kampen. De onderzoekers merken op dat het mechanisme andersom werkt: het is juist het gebrek aan geld er voor zorgt dat mensen hun intelligentie niet meer optimaal kunnen gebruiken, waardoor ze dommer lijken.
- Een belangrijk verschil tussen mensen met voldoende financiële middelen en mensen met een gebrek daaraan, zit in wat de onderzoekers “speelruimte” noemen. Heb je voldoende geld, dan geeft dat een gevoel van vrijheid: je kunt keuzes maken en daar ook fouten in maken. Je kunt dat immers compenseren met de overvloed die je hebt. Heb je weinig geld, dan heb je die mogelijkheid niet. Dat betekent dat al je keuzes veel zwaarder wegen en met name dat aspect versterkt het al eerdere genoemde het effect van de beperkte bandbreedte en tunnelvisie)
- Een laatste effect van schaarste is de neiging om te lenen. Om gebrek aan geld op dit moment op te lossen, wordt (mede veroorzaakt door tunnelvisie en focus op de korte termijn) al een voorschot genomen op “betere tijden”: er wordt geleend. Dat voorschot versterkt echter alleen de schaarste in de toekomst maar, waardoor een gebrek aan geld uiteindelijk onontkoombaar leidt tot een groter gebrek aan geld.

²² Mullainathan, S en Shafir, E: Schaarste, Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen, 2014

3.2 Door schulden worden mensen minder zelfredzaam

Schuldhelpverlening richt zich in haar aanpak erg op het bewerkstelligen van financiële gedragsverandering en benadrukt de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van de schuldenaar. Uit dit onderzoek blijkt, dat bij mensen met financiële problemen met enige voorzichtigheid moet worden omgegaan met deze aspecten. Dat geldt dus ook voor mensen die een beroep doen op de schuldhelpverlening. Zij blijven ook gedurende het schuldhelpverleningstraject geconfronteerd met een beperkte bestedingsruimte. Dat veroorzaakt tunnelvisie en legt beslag op de mentale bandbreedte, waardoor zij niet altijd de (objectief gezien) verstandigste keuzes zullen maken. Dat leidt nu in sommige gevallen nog tot uitval, omdat van cliënten gedrag wordt verwacht om hun schulden op te lossen (op afspraken komen, goede keuzes maken in het uitgavenpatroon, op tijd formulieren aanleveren) dat juist door hun financiële probleem moeilijk te realiseren is. Maar vaker nog dan tot uitval, leidt het tot vertraging. Het onderzoek geeft op die manier een heldere verklaring voor het beeld dat medewerkers in de schuldhelpverlening in de dagelijkse praktijk zien: veel huishoudens met financiële problemen zijn niet in staat om te voldoen aan alle eisen die worden opgelegd. Dat komt niet omdat ze niet gemotiveerd zijn, maar omdat ze er niet toe in staat zijn.

3.3 Schuldhelpverlening houdt rekening met de wijze waarop gebrek aan geld het gedrag beïnvloedt

Wat we over het gedrag van schuldenaren leren heeft consequenties voor de dagelijkse uitvoering van de schuldhelpverlening. Daarom leggen we deze discussienota een aantal uitgangspunten vast, waaraan schuldhelpverlening in Deventer in de toekomst moet voldoen.

1. Schuldhelpverlening houdt rekening met de gevolgen die het hebben van financiële problemen heeft op het dagelijks functioneren van schuldenaren. Dat vraagt ook om fouttolerantie: iedere schuldenaar houdt zijn persoonlijke verantwoordelijkheid om zijn situatie te verbeteren en daar hard voor te werken. Maar we zorgen er voor dat dat harde werken niet teniet wordt gedaan wanneer kleine vergissingen worden gemaakt die onvermijdelijk gevolg zijn van de belasting van de bandbreedte. Dat vraagt om maatwerk in het omgaan met voorwaarden, afspraken en regels.
2. Binnen de schuldhelpverlening (maar ook bij veel andere gemeentelijke minimaregelingen) wordt van mensen verwacht dat ze zich aan afspraken en deadlines houden. Financiële zorgen hebben invloed op het vermogen van mensen om dergelijke afspraken na te komen. Los van maatwerk vraagt dat ook om een proactieve houding van de schuldhelpverlening. Daarom zoekt schuldhelpverlening actief naar manieren om belangrijke afspraken in de “tunnel” van de cliënt te laten doordringen. Er wordt daarom waar het kan gewerkt met deadlines op korte termijn (morgen in plaats van over 4 weken) en met voldoende tussentijdse herinneringen.
3. Binnen de schuldhelpverlening accepteren we dat mensen met schulden te kampen hebben met tunnelvisie, waardoor ze hun aandacht niet altijd kunnen richten op lange termijn doelstellingen. De aanpak van schuldhelpverlening richt zich daarom ook meer op het behalen van aanwijsbare en meetbare resultaten op de korte termijn als tussenstapjes naar het einddoel. Het behalen van die tussenresultaten wordt ook gezien als positief resultaat bij het beoordelen van de doelmatigheid.
4. Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid zijn belangrijke elementen van het minimabeleid van de gemeente Deventer. Mensen die een beroep doen op schuldhelpverlening verkeren in een positie die het moeilijk maakt om zelfredzaam te zijn. De focus ligt veel meer op het dagelijks rondkomen dan op het zelf werken aan een oplossing voor de schulden op de lange termijn. Daar houden we rekening mee, door niet alleen te sturen op zelfredzaamheid, maar juist ook te “ontzorgen” en mensen voldoende (professionele en vrijwillige) ondersteuning te bieden, zodat ze ruimte krijgen om te werken aan een lange termijn oplossing.

aanscherping

4 Doelstelling en resultaten van schuldhulpverlening

Participatie van burgers is een belangrijk uitgangspunt in het armoedebeleid van de gemeente Deventer²³. Drempels die de participatie van burgers belemmeren moeten voorkomen dan wel weggelaten worden. Financiële problemen vormen zo'n belemmering. Schulden veroorzaken (direct of indirect) ontwrichte gezinssituaties, gezondheidsklachten, verlies van werk of moeilijkheden bij het aanvaarden daarvan²⁴, schooluitval, verlies van contact met de samenleving, overlast en verpauperde woningen en wijken. En daarmee lijden niet alleen individuele burgers onder de financiële problematiek, dit heeft ook gevolgen voor de samenleving als geheel. Voor de mensen die zich wenden tot de schuldhulpverlening levert schuldhulpverlening een belangrijke bijdrage aan het wegnemen van deze belemmering.

4.1 Doelstelling van schuldhulpverlening: meedoen mogelijk maken

Met schuldhulpverlening voorkomen we dat inwoners van Deventer in financiële problemen geraken of, als het daar te laat voor is, lossen we deze problemen structureel op of maken ze beheersbaar. Daarmee verruimen we de mogelijkheden van individuele burgers om hun leven naar hun eigen wensen in te richten, zich te ontwikkelen en maximaal deel te nemen in de samenleving. Bovendien dragen we bij aan de leefbaarheid van Deventer, want door financiële problemen weg te nemen voorkomen we ook de negatieve maatschappelijke effecten er van.

4.2 Resultaten van de schuldhulpverlening: oplossen en beheersbaar maken van schulden

Het is moeilijk om te bepalen wat de precieze bijdrage is van schuldhulpverlening aan het feit dat burgers makkelijker kunnen meedoen in de samenleving. Om het succes van schuldhulpverlening te kunnen bepalen gaan we er (op basis van wetenschappelijk onderzoek) wel vanuit, dat er een sterk verband is. Het Rekenkamerrapport²⁵ wijst op het belang van het vastleggen van concrete doelstellingen. Voor curatieve schuldhulpverlening (oplossen en beheersbaar maken van schulden) hanteert de gemeente Deventer al enkele jaren een concrete en meetbare doelstelling: de inzet van schuldhulpverlening in Deventer leidt voor minimaal 75% van de huishoudens die daar een beroep op doen tot een structurele oplossing van de schulden of tot een situatie waarin de schulden beheersbaar zijn en geen belemmering meer vormen voor deelname aan de samenleving.

bestaand beleid

Naast het eindresultaat, een opgeloste of beheersbaar gemaakte schuldsituatie, wordt met ingang van 2017 ook gerapporteerd over doorlooptijden en over de geboekte tussenresultaten (hierover meer in paragraaf 3.3 en bijlage 2).

aanscherping

4.3 Resultaten van de schuldhulpverlening: voorkomen van recidive

In het Rekenkamerrapport komt in de aanbevelingen over het meetbaar maken van de effecten van schuldhulpverlening het onderwerp "recidive" aan de orde. In de bestuurlijke reactie op het rapport heeft het college benadrukt dat er landelijk veel verschillende definities van recidive bij schuldenproblematiek in omloop zijn. Daar moet uitdrukkelijk rekening mee worden gehouden als cijfers van gemeenten naast elkaar worden gelegd. Bovendien zeggen recidivecijfers vooral iets over beleid en uitvoering in het verleden. Er zit dus een gevaar in het presenteren van deze cijfers als "kwaliteitscriterium" bij een organisatie die voortdurend bezig is haar dienstverlening te optimaliseren en op basis van nieuw onderzoek en inzichten te actualiseren. Met dit in het achterhoofd is gezocht naar definitie van recidive die aansluit bij de aanpak in Deventer.

²³ Deventer: Voor elkaar. Bestuursakkoord 2014-2018. Deventer, 2014.

²⁴ H. Houwing & M. Guiaux, Schuldenproblematiek onder uitkeringsgerechtigden,. In UWV Kennisverslag 2015-1 pagina 27-32.

²⁵ B. van Putten & T. Schoot Uiterkamp (i.o.v. de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer), Armoede in beleid, rijkdom in uitvoering, Groningen, 2015

4.3.1 Definitie van recidive

We spreken in Deventer binnen de minnelijke schuldhulpverlening van recidive als *binnen 10 jaar nadat een minnelijke schuldregeling is afgerond en de bestaande schulden daadwerkelijk zijn kwijtgescholden of afbetaald een nieuwe schuldenlast is ontstaan die in totaal hoger is dan 30x de maandelijkse aflossingscapaciteit en waarvan voor tenminste 1 vordering langer dan 2 maanden niet aan de lopende betalingsverplichting is voldaan.*

nieuw beleid

Voor de goede orde: er is dus geen sprake van recidive wanneer de schuldenlast in een eerder traject niet is opgelost. Iemand die zich na een mislukt eerder traject opnieuw meldt, is dus geen recidivist. En het hebben van nieuwe schulden betekent niet per definitie dat er sprake is van recidive. Daarvan er is pas sprake van recidive wanneer de betalingsverplichtingen op de nieuwe schulden structureel niet meer nagekomen kunnen worden. Met andere woorden: iemand die na een schuldregeling een lening afsluit en de aflossing gewoon voldoet, is geen recidivist.

4.3.2 Nulmeting van recidive

In de loop van 2016 wordt het recidivepercentage voor het eerst gemeten. Daarbij wordt op 2 manieren gemeten: de effectiviteit van de aanpak in de periode vanaf 2006 (hoeveel procent van de schuldenaren waarvoor in 2006 en de jaren daarna de schulden zijn geregeld hebben nieuwe problematische schulden) en het percentage recidivisten onder de aanvragers uit 2015 (voor welk percentage van de aanvragers die zich in 2015 hebben gemeld, is in de afgelopen 10 jaar al eerder een minnelijke schuldregeling opgezet). Deze nulmeting en de bijbehorende analyse wordt in samenwerking met Saxion Hogeschool uitgevoerd. Op basis van de analyse die bij deze nulmeting hoort, worden vanaf 2017 resultaatafspraken gemaakt, waarover vervolgens periodiek wordt gerapporteerd aan de raad.

4.4 Resultaten van de schuldhulpverlening: preventie

Het is niet eenvoudig om de resultaten van activiteiten rondom het voorkomen en tijdig signaleren van financiële problemen te meten. In het Rekenkamerrapport wordt de aanbeveling gedaan om niet zo zeer het resultaat, maar wel de inspanning die is geleverd te meten. Met ingang van 2017 wordt daarom periodiek aan de raad gerapporteerd. In bijlage 1 vindt u een overzicht van de resultaten waarop wordt gemeten.

aanscherping

4.4.1 Voorkomen van schulden

- Het aantal aangeboden vrijwilligerstrainingen en het bereik daarvan
- Het aantal huishoudens dat is begeleid door vrijwilligers
- Het aantal aangeboden gastlessen op scholen en het bereik daarvan
- Het aantal uitgevoerde P&P talks en advies- en informatiegesprekken
- Het aantal mensen dat is gesproken door de Voorzieningswijzers en het daarmee voor de cliënt gerealiseerde bedrag

4.4.2 Nazorg

- Het aantal aangeboden budgettrainingen en het bereik daarvan
- Het aantal cliënten dat een individueel budgetcoachingstraject heeft gevolgd
- Het aantal cliënten dat een uitstroomtraject budgetbeheer heeft gevolgd

4.4.3 Vroegsignalering

- Het aantal schuldeisers waarmee is gesproken over vroegsignalering
- Het aantal cliënten dat zich naar aanleiding van vroegsignaleringsafspraken heeft gemeld

4.4.4 Zelfredzaamheid

In het Rekenkamerrapport wordt geadviseerd om meetbare doelstellingen op het gebied van zelfredzaamheid te formuleren. Daarvoor hanteren we de zogenaamde “financiële zelfredzaamheidsladder” die het BAD enkele jaren geleden heeft ontwikkeld. Het streven is dat iedere cliënt in de schuldhulpverlening na afloop van het traject tenminste 1 trede op de ladder is gestegen.

4.4.5 Niemand tussen wal en schip

Deventer kent geen uitsluitingsgronden voor schuldhelpverlening, in die zin valt niemand tussen wal en schip. Het lukt helaas niet om voor iedere aanvrager een oplossing te vinden. Juridische belemmeringen en het gedrag van schuldenaren zijn daarvoor de belangrijkste oorzaak.²⁶ De algemene doelstelling van de schuldhelpverlening gaat er van uit, dat voor 75% van de aanvragers een oplossing kan worden geboden. Uiteindelijk wordt 25% niet geholpen. Door de in dit document beschreven aanpassingen in de aanpak (met name meer maatwerk en betere ondersteuning) brengen we dit percentage jaarlijks met 5% naar beneden (dus voor 2017 van 25 naar 23,75%). Op advies van de Rekenkamercommissie rapporteren we over dit cijfer ook periodiek.

4.5 informatievoorziening aan de gemeenteraad

Jaarlijks worden, in het jaarverslag schuldhelpverlening en sociale kredietverstrekking, de resultaten op het gebied van schuldhelpverlening teruggekoppeld aan de raad. In bijlage 2 treft u een compleet overzicht aan van de prestatie-indicatoren voor de schuldhelpverlening, inclusief de bijbehorende normen (voor zover deze al zijn vastgesteld).

²⁶ Jungmann, N., Lems, E., Vogelpoel, F., Beek, G. van en Wesdorp, P, Onoplosbare schuldsituaties, Utrecht 2014.

5 Doelgroep en bereik van de schuldhulpverlening

5.1 De potentiële doelgroep voor schuldhulpverlening in Deventer

In 2014 had ruim 32% van alle huishoudens in Nederland een schuld of betalingsachterstand (hypotheek zijn daarin niet meegenomen)²⁷. Bijna één op de vijf huishoudens in Nederland (17,4%-18,8%) heeft te maken met risicovolle schulden, problematische schulden of zit in een schuldhulpverleningstraject. Het grootste deel van deze huishoudens (15,7%) behoort tot de onzichtbare schuldenaren: huishoudens met risicovolle schulden of problematische schulden die geen gebruik maken van formele schuldhulpverlening²⁸. Dit is een forse stijging ten opzichte van 2010, toen deze cijfers nog respectievelijk 26,8 en 13% waren²⁹. In Deventer wonen op dit moment 41.810 huishoudens. Als we de landelijke cijfers doortrekken naar Deventer zijn er hier 13.421 huishoudens met schulden of betalingsachterstanden, waarvan er ruim 7.600 te maken hebben met problematische schulden en behoren tot de potentiële doelgroep voor curatieve schuldhulpverlening.

5.2 Het bereik van de schuldhulpverlening in Deventer

Als we de meldingen om schuldhulpverlening bekijken blijkt dat slechts een klein deel van de potentiële doelgroep (nog geen 13%) bij de reguliere schuldhulpverlening bekend is. Jaarlijks presenteert het BAD aan college en raad een jaarverslag waarin uitgebreid verslag wordt gedaan van de werkzaamheden over het afgelopen jaar, de belangrijkste ontwikkelingen en over de samenstelling van het cliëntenbestand.³⁰ Uit het jaarverslag kan een aantal belangrijke conclusies worden getrokken. Ruim 17% van de aanvragers van schuldhulpverlening is jonger dan 30, ruim 40% jonger dan 40. Bij ongeveer 26% van de aanvragen zijn kinderen betrokken. In het merendeel van de gevallen gaat het dan om alleenstaande ouders. Bij de huishoudens zonder kinderen gaat het in de meeste gevallen om alleenstaande mannen. Het aantal aanvragers met een eigen woning stijgt licht. In 2015 had zo'n 7% van de aanvragers een woonruimte. In 2010 was dit nog 6%.

5.3 Consequenties van beperkt bereik

Een grote groep inwoners (ruim 87% van de groep die mogelijk ondersteuning nodig heeft om de schuldenproblematiek op te lossen), klopt niet aan bij de gespecialiseerde schuldhulpverlening. Een klein deel wordt mogelijk wel bereikt door sociale teams of vrijwilligers. Het oplossen van problematische schulden zonder professionele ondersteuning is in veel gevallen onmogelijk. Hoewel schulden in eerste instantie een individueel probleem zijn, veroorzaken ze ook allerlei maatschappelijke problemen: mensen met schulden vinden of behouden moeilijker hun werk, kunnen niet volledig deelnemen aan de samenleving, worden mogelijk uit hun huis gezet, kunnen hun kinderen niet aan allerlei activiteiten laten deelnemen, enzovoorts. Een deel van die problematiek moet uiteindelijk weer door de gemeente worden opgevangen. In Nederland zijn de afgelopen jaren twee onderzoeken gedaan naar de kosten die gepaard gaan met schulden (³¹ en ³²). Uit die onderzoeken blijkt dat een schuldregeling voor de samenleving veel voordeliger is dan niets doen en mensen met hun schulden laten doorlopen. Dat pleit dus voor een optimaal bereik van de doelgroep.

²⁷ Ommeren, C.M. van e.a., Huishoudens in de rode cijfers 2012, Panteia Den Haag pag. 10.

²⁸ Westhof, F. en Ruig, L. de, Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden, Panteia Den Haag pag. 15.

²⁹ Vroonhof, P., Monitor betalingsachterstanden, meting 2010 Panteia Den Haag pag. 5.

³⁰ Budget Adviesbureau Deventer, Jaarverslag schuldhulpverlening en sociale kredietverstrekking in Deventer 2015, Deventer, 2016

³¹ Aarts, L., Douma, K., Frierson, R., Schrijvershof, C., & Schut, M. Kosten en baten van schuldhulpverlening. Den Haag, 2011.

³² Geuns, R. van, Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P., & Anderson, M. Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Amsterdam, 2011.

5.4 Deventer kent geen uitsluitingsgronden voor schuldhulpverlening

Juist vanwege dat optimale bereik richt de schuldhulpverlening in Deventer zich op alle inwoners van Deventer die financiële problemen hebben, in financiële problemen dreigen te komen of financiële vragen hebben. Op voorhand worden geen personen of groepen uitgesloten. Brede toegankelijkheid is niet alleen het uitgangspunt van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, de gemeente heeft er ook veel belang bij. Wanneer geen hulp of ondersteuning beschikbaar is voor bepaalde groepen huishoudens met schulden, zullen de huishoudens uit deze groepen uiteindelijk geconfronteerd worden met alle eerder genoemde problemen die samenhangen met schuldenproblematiek en stijgen uiteindelijk de maatschappelijke kosten.

bestaand beleid

Vanuit dat perspectief kent de toegang tot schuldhulpverlening maar één vereiste: de aanvrager van schuldhulpverlening dient in de gemeente Deventer te zijn ingeschreven op grond van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. Ingeval van dak- en thuislozen is de gemeente Deventer als centrumgemeente aangewezen voor de verlening van bijstandsuitkeringen en daarmee ook verantwoordelijk voor het aanbieden van schuldhulpverlening.

5.4.1 Ook zelfstandigen kunnen gebruik maken van schuldhulpverlening

Brede toegankelijkheid betekent voor Deventer dat ook zelfstandigen met een nog functionerende onderneming een beroep kunnen doen op schuldhulpverlening. Van die mogelijkheid maken nu enkele tientallen ondernemers per jaar gebruik. In dat kader wordt in 2016 de samenwerking van het BAD met Ondernemershuis Deventer en het GROS geïntensiveerd, zodat zelfstandigen “in zwaar weer” eerder in beeld komen en vaker gebruik gaan maken van schuldhulpverlening.

5.5 Deventer stelt wel voorwaarden aan schuldhulpverlening en differentieert haar aanbod

Uitgangspunt voor schuldhulpverlening in Deventer is dat wordt gestreefd naar een structurele oplossing. Dit uitgangspunt verkleint de kans dat huishoudens meerdere malen een beroep moeten doen op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Er zal echter altijd sprake zijn van uitzonderingsgevallen, personen die toch weer opnieuw in een financieel problematische situatie komen. Of in zo'n geval een nieuwe aanvraag leidt tot een nieuwe minnelijke schuldregeling wordt op individuele basis beoordeeld. Daarbij wordt vooral gekeken naar de oorzaak van het wederom ontstaan van een problematische financiële situatie en wordt (vooral) naar de mogelijkheden in de toekomst gekeken. Er worden in zo'n geval wel aanvullende voorwaarden (zoals bijvoorbeeld verplicht beschermingsbewind of ondersteuning van andere hulpverlening) gesteld. Wanneer een nieuwe schuldregeling niet tot de mogelijkheden behoort, wordt in ieder geval bekeken of het mogelijk is de schulden beheersbaar te maken.

bestaand beleid

5.6 We vergroten het bereik door een laagdrempelige de toegang tot schuldhulpverlening

Deventer kent niet alleen een brede, maar ook een laagdrempelige toegang tot schuldhulpverlening. Zo kan iedereen met een laag inkomen, financiële zorgen of met financiële vragen (bijvoorbeeld bij life-events) eenvoudig ondersteuning kan vragen. Hierbij horen eenvoudige aanvraagformulieren en –procedures. Ook de mogelijkheden van betere digitale toegankelijkheid en ondersteuning worden onderzocht. In dat kader kiezen we onder anderen voor aansluiting bij het preventieportal dat binnen de Sallandse Dialoog financiële redzaamheid wordt ontwikkeld. Via dit preventieportal kan de komende jaren een grote groep inwoners van de regio die kampen met (beginnende) financiële problemen worden bereikt. Voor de ontwikkeling van dit portal is vanuit het rijk subsidie toegekend, waardoor het bereik tegen (voor de gemeente) relatief lage kosten fors kan worden vergroot.

6 Samenwerking in de schuldhulpverlening: Schulden lossen we samen op

Schuldhulpverlening is meer dan alleen het regelen van schulden. Het omvat een groot aantal vormen van ondersteuning, die niet alleen gericht zijn op de financieel-technische en juridische aspecten van schulden, maar ook (en misschien wel vooral) op gedragsverandering. Het vraagt een goede afstemming tussen alle partijen die bij de ondersteuning van een cliënt betrokken zijn om succesvol aan gedragsverandering te kunnen werken. Daarom heet deze nota “Schulden lossen we samen op”: in onze visie kan schuldhulpverlening alleen succesvol zijn, wanneer er voldoende samenwerking is tussen alle betrokken partijen. Bij de voorbereiding van de nota zijn daarom ontwikkelsessies georganiseerd waarvoor schuldeisers, professionele hulpverleners, vrijwillige ondersteuners, sociale teams, inwoners die gebruik maken van schuldhulpverlening en gemeente (inkomensondersteuning en het BAD) zijn uitgenodigd.

6.1 De rol van schuldhulpverlening in de keten van hulpverlening verandert

Tot ongeveer 15 jaar geleden werd schuldhulpverlening vooral gezien als sluitstuk van de andere hulpverlening: als al je problemen opgelost waren, werden (als “beloning”) ook de schulden nog geregeld. De afgelopen jaren lag de nadruk vooral op integrale aanpak van de problemen: het oplossen van schulden loopt gelijk met het oplossen van andere problemen. Zo versterken de trajecten elkaar. Het besproken onderzoek van Mullainathan en Shafir geeft ook te denken over de rol van schuldhulpverlening in de aanpak van maatschappelijke problemen.

“Zoals een financiële last je hele budget in de war kan sturen, kan een belasting van de bandbreedte ertoe leiden dat iemand faalt op elk van de verschillende terreinen waarmee hij zich moet bezighouden. Andersom kan het verhelpen van enkele van die knelpunten verstrekkende gevolgen hebben”

Met andere woorden: financiële problemen zorgen er voor dat er geen bandbreedte meer over blijft voor de aanpak van andere problemen. Deze conclusie vraagt om een andere positionering van de schuldhulpverlening: niet meer als sluitstuk of als integraal onderdeel van de aanpak van andere maatschappelijke problematiek, maar meer als voorwaarde voor een effectieve totaalaanpak.

6.2 Sociale teams versterken de schuldhulpverlening

Vanaf 1 januari 2015 zijn in Deventer sociale teams in de wijken (vanaf hier “sociale teams”) actief. 2015 is voor de schuldhulpverlening nog een overgangsjaar geweest: het is nog niet gelukt om taken op dat gebied naar de sociale teams over te dragen. In 2016 verandert dat. Met de komst van sociale teams kan de schuldhulpverlening zich weer richten op haar primaire taak: ondersteuning bij het oplossen van financiële problemen en bewerkstelligen van financiële gedragsverandering. De komst van sociale teams zorgt er voor, dat de specialistische schuldhulpverlening minder tijd hoeft te besteden aan de integrale aanpak op dossierniveau en zich kan bezighouden met de taken waarvoor ze is toegerust. Daarom worden schuldenaren waar sprake is van meervoudige problematiek die zich melden voor schuldhulpverlening (en waar op dat moment nog geen andere hulpverlening is ingezet), altijd gesproken door een medewerker van het sociaal team. Het sociaal team beoordeelt de integrale ondersteuningsbehoefte van de cliënt en brengt daarvoor onder anderen de oorzaak van de schulden en de schuldhulpverleningsgeschiedenis in kaart. Waar nodig wordt vrijwillige ondersteuning ingeschakeld voor het opstellen van een overzicht van de schulden en van de inkomsten en uitgaven.

bestaand beleid

Bij de inrichting is de keuze gemaakt om de specialistische schuldhulpverlening niet in de sociale teams onder te brengen. Aan ieder sociaal team wordt een medewerker vanuit de schuldhulpverlening gekoppeld, zodat de lijnen op dossierniveau kort blijven, voldoende kennisoverdracht kan plaatsvinden en er ook gezamenlijk gesprekken met cliënten gevoerd kunnen worden. De definitieve wijze waarop de verbinding tussen schuldhulpverlening en sociale teams worden vormgegeven kan nu nog niet worden aangegeven. De transitie in het sociaal domein is nog niet afgerond, dus hier zijn nog keuzes te maken. Hier komen we in hoofdstuk 9 op terug.

6.3 Vrijwilligers in de schuldhulpverlening

Deventer kent vanuit Carinova (Vrijwillige Thuisadministratie) en het Meester Geertshuis (budgetcoaches) een uitgebreid aanbod aan vrijwillige ondersteuning in het kader van financiën en schuldhulpverlening. De afgelopen jaren is behoorlijk geïnvesteerd om te komen tot een goede afstemming van de rol, taak en verantwoordelijkheid van vrijwilligers op het aanwezige professionele aanbod. De belangrijkste uitgangspunten zijn vastgelegd in de notitie “Vrijwillige ondersteuning bij schuldhulpverlening”³³ die tot stand is gekomen na intensief overleg met Carinova, het Meester Geertshuis, de Stichting Cliëntenraad WWB, Raster, Focus Ouderenzorg, Vriendendiensten Deventer en RechtOp. Deze notitie is als bijlage 4 bij deze nota opgenomen.

bestaand beleid

6.3.1 Regie op vrijwillige ondersteuning

De komst van de sociale teams en de werkafspraken die zijn gemaakt over de verdeling van taken tussen specialistische schuldhulpverlening en deze teams heeft ook invloed op de rol van vrijwilligers. Zij worden nu niet alleen meer vanuit de specialistische schuldhulpverlening ingezet, maar ook benaderd vanuit de sociale teams. Om te voorkomen dat dit leidt tot onduidelijkheden is gekozen voor één centraal punt voor alle vrijwillige ondersteuning op financieel vlak. Voor de sociale teams is dat Carinova Vrijwillige Thuisadministratie, vanuit de specialistische schuldhulpverlening wordt in eerste instantie gezocht naar ondersteuning vanuit het Mr. Geertshuis.

aanscherping

6.3.2 Toegang tot vrijwillige ondersteuning

Om vrijwillige ondersteuning nog laagdrempeliger toegankelijk te maken, wordt vanaf 1 oktober 2016 een proef gestart met de aanwezigheid van vrijwilligers op het publieksplein van het Stadhuis. Zo kunnen mensen die ondersteuning nodig hebben, direct contact leggen met een vrijwilliger. Ook in verschillende wijken wordt gekeken naar de mogelijkheden voor een inloopsprekuren bij vrijwilligers, waar bijvoorbeeld snel ondersteuning kan worden geboden bij het op orde brengen van de administratie.

aanscherping

6.3.3 Kwaliteit van vrijwillige ondersteuning

Om de kwaliteit van de vrijwillige ondersteuning te garanderen, wordt vanuit het BAD een opleidingsprogramma aan de vrijwilligers aangeboden. Naast een opleiding bij de start als vrijwilliger, worden jaarlijks enkele bijeenkomsten georganiseerd, waarin actuele ontwikkelingen worden besproken. We werken toe naar een situatie waarin door het BAD en andere professionele hulpverlening voor financiële ondersteuning alleen vrijwilligers worden ingeschakeld die het opleidingsprogramma hebben doorlopen en die in het voorafgaande jaar tenminste 1 actualiteitenbijeenkomst hebben bezocht. Zo voorkomen we dat vrijwilligers cliënten ondersteunen op basis van verouderde informatie, kennis of inzichten. Daarnaast maken we met vrijwilligersorganisaties ook afspraken over de wijze waarop zij zelf invulling geven aan hun kwaliteitsbeleid. Onderdeel daarvan zijn in ieder geval afspraken over de wijze waarop de organisaties de screening van de vrijwilliger bij aanmelding uitvoert en een protocol voor de wijze waarop de matching tussen vrijwilliger en cliënt plaatsvindt. Om bij de matching van vrijwillige ondersteuning nog meer maatwerk te kunnen bieden, worden vanuit de Sallandse Dialoog financiële redzaamheid en in het kader van een pilot met ervaringsdeskundigen nieuwe

aanscherping

³³ Budget Adviesbureau Deventer, Vrijwillige ondersteuning bij schuldhulpverlening. Deventer, 2012.

vrijwilligers geworven die óf vanwege hun professionele achtergrond óf vanwege hun eigen ervaringen toegevoegde waarde hebben bij het huidige vrijwilligersaanbod

6.4 De rol van schuldeisers

Als lid van de NVVK (branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociale kredietverstrekking) conformeert de gemeente Deventer zich aan de uitgangspunten van de Gedragscode Schuldhulpverlening). In de Gedragscode wordt onder anderen geregeld, dat de schuldhulpverlening een neutrale positie tussen de schuldenaar en dienst schuldeisers inneemt (en dus niet het belang van 1 van beide partijen zwaarder laat wegen). Een ander belangrijk element is de gelijkberechting van alle schuldeisers: er worden geen schuldeisers bevoordeeld boven anderen. Verder geeft de Gedragscode (samen met de daaraan gekoppelde inhoudelijke modules) richting aan het proces van schuldhulpverlening en de wijze waarop regelingen tot stand komen. Dit biedt aan schuldeisers een waarborg voor kwaliteit en gelijke behandeling en dit vertrouwen en leidt tot meer medewerking van schuldeisers.

Het maken en vastleggen van werkafspraken met schuldeisers draagt ook bij aan het succes van schuldhulpverlening. In Deventer maken we gebruik van convenanten met schuldeisers die landelijk opereren (energiemaatschappijen, waterbedrijven, Rijksbelastingen, CJIB, zorgverzekeraars, NS, banken en financieringsmaatschappijen). Waar mogelijk maken we zelf ook afspraken met lokale en regionale schuldeisers. Dat kunnen afspraken zijn die helpen om meer regelingen tot stand te brengen, maar ook in het kader van vroegsignalering van schulden (zie ook paragraaf 8.2). Om deze afspraken eenvoudiger te kunnen maken, werken we daarbij het liefst met vaste aanspreekpunten per schuldeiser.

Uit de ontwikkelsessie met schuldeisers komt de uitdrukkelijke wens naar voren om snel (liefst al bij aanmelding van de schuldenaar) aan schuldeisers te melden dat een aanvraag in behandeling is. Die wens past niet binnen de Gedragscode, maar zorgt er wel voor dat schuldeisers geen extra kosten meer hoeven te maken. Vaak gaan die extra kosten later mee in een schuldregelingstraject en worden ze uiteindelijk niet of maar gedeeltelijk betaald. In de pilot “Sneller schulden stabiliseren en saneren” experimenteert het BAD momenteel met vroegtijdig contact met schuldeisers. Afhankelijk van de resultaten wordt bekeken of dit onderdeel van de werkwijze structureel wordt toegepast. Daarnaast wordt gekeken in hoeverre het mogelijk is om aan te sluiten bij het VISH-systeem dat door de deurwaarders wordt gebruikt. Dit systeem wordt door deurwaarders geraadpleegd voordat zij gerechtelijke procedures opstarten. Door schuldenaren snel op te nemen in dit systeem, wordt voorkomen dat procedures onnodig worden gevoerd. Uiteindelijk dragen deze maatregelen ook bij aan verkorting van de doorlooptijden.

aanscherping

6.4.1. Breed moratorium

Met de introductie van een zogeheten ‘breed moratorium’ wil de regering de schuldhulpverlening een instrument geven dat voorkomt dat de inzet van incassomaatregelen de effectiviteit van schuldhulpverlening frustreert. Het moratorium kan namens het college van B&W worden aangevraagd bij de rechtbank in die gevallen waarin schuldeisers incassomaatregelen treffen die er voor zorgen dat de financiële situatie niet gestabiliseerd kan worden. Wordt het moratorium toegekend, dan komt er een afkoelingsperiode van maximaal 6 maanden, waarin de schuldeisers geen incassomaatregelen mogen nemen, er geen beslag mag worden gelegd en niet mag worden verrekend. Dit geeft de schuldenaar en schuldhulpverlener de tijd om in samenspraak met de schuldeisers de nodige stappen te kunnen zetten om tot een stabiele financiële situatie te komen. Het streven is invoering per 1 januari 2017. Mogelijk draagt dit instrument bij aan een effectiever schuldhulpverleningstraject, maar of dit ook in de praktijk zo is, moet uiteraard nog blijken. Om de inzet van het moratorium tot een succes te maken, wordt van de gemeente wel een extra inspanning gevraagd. Daarvoor worden vanuit het rijk geen extra middelen beschikbaar gesteld.

6.5 De rol van andere hulpverleningsorganisaties

Voor schuldenaren die al bij andere hulpverleningsinstellingen bekend zijn, blijft toegang tot de schuldhulpverlening zonder tussenkomst van het sociaal team mogelijk. Dit voorkomt een extra schakel en daarmee vertraging in het traject. Om de samenhang tussen de verschillende trajecten te bewaren is het van belang dat bij aanmeldingen en/of doorverwijzingen zoveel mogelijk informatie wordt uitgewisseld. Door contact te onderhouden over de cliënt kan de dienstverlening op elkaar afgestemd worden en hoeft de cliënt niet telkens zijn verhaal te doen. Afhankelijk van de problematiek wordt bekeken of de trajecten naast elkaar of na elkaar lopen. Om voor de cliënt en de betrokken hulpverleners een overzichtelijke situatie te behouden, krijgt één van de hulpverleners de regie over de trajecten. Per cliëntsituatie wordt bekeken welke hulpverlener daarvoor het meest geschikt is. Het actief delen van kennis en informatie over het werk en de werkwijze tussen organisaties onderling bevordert de samenwerking. Dat geldt ook voor het maken van werkafspraken tussen organisaties. Dit zorgt voor duidelijkheid over elkaars werkzaamheden, er wordt voorkomen dat dubbel werk wordt verricht en dat organisaties elkaars werk doen. Om kennis en informatie beter te bundelen blijft het model waarin voor specifieke doelgroepen aandachtsfunctionarissen worden aangewezen bestaan.

bestaand beleid

6.6 Communicatie is een belangrijk aspect van samenwerking

Zoals gezegd: de visie op schuldhulpverlening is tot stand gekomen in samenwerking met een groot aantal partijen in de stad. Tijdens de door de raad georganiseerde Minimaconferentie, maar ook vanuit de Bestuursopdracht rondom het minimabeleid en het rekenkameronderzoek is input gegeven. Vervolgens zijn verdiepingsgesprekken (ontwikkelingsessies) georganiseerd waarin nadrukkelijk aangegeven dat de wijze waarop binnen de schuldhulpverlening wordt gecommuniceerd nog beter moet. Betere communicatie kan de vakinhoudelijke kwaliteit van de schuldhulpverlening versterken.

In het uitvoeringsplan schuldhulpverlening wordt de wijze waarop communicatie wordt verbeterd nog nader uitgewerkt. Het onderwerp komt uit de ontwikkelingsessies als zo belangrijk naar voren, dat als bijlage 5 bij deze nota al enkele concrete maatregelen zijn opgenomen. Het gaat dan om aspecten als bereikbaarheid, voorlichtingsmateriaal, de website schuldhulpverlening en de informatie over voortgang en status van aanvragen.

aanscherping

Naast het al eerder genoemde accounthouderschap en de jaarlijkse werkconferentie, vooral gericht op inhoudelijke zaken en werkafspraken, vinden we het ook belangrijk om verschillende partners in het lokale, regionale en landelijke netwerk ook structureel te betrekken bij de doorontwikkeling van de schuldhulpverlening. We nodigen partners die daarvoor belangstelling hebben dan ook uit om plaats te nemen in een Raad van Advies, die ons de komende jaren van ideeën kan voorzien over de wijze waarop de schuldhulpverlening nog verder kan verbeteren. Zoals de naam al zegt gaat het om advisering, besluitvorming blijft uiteraard de bevoegdheid van college en/of gemeenteraad.

nieuw beleid

7 De rol van de schuldenaar

7.1 Betrokkenheid van de schuldenaar is essentieel voor het traject

Inzet van de cliënt is een belangrijke (zo niet de belangrijkste) succesfactor binnen de schuldhulpverlening. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening kent niet voor niets zowel een inlichtingenplicht als een medewerkingsplicht voor de cliënt. Vanuit de schuldhulpverlening moet die inzet zoveel mogelijk gestimuleerd worden. Daarom betrekken we de cliënt zoveel mogelijk bij zijn of haar traject. Dat doen we enerzijds door het resultaat van de inspanningen zichtbaar te maken (bijvoorbeeld door te focussen op korte termijn resultaten), anderzijds door informatie beschikbaar te maken (bijvoorbeeld door het ontwikkelen een digitaal informatiesysteem waarmee cliënten het verloop van hun traject kunnen volgen).

Het is belangrijk om de verwachtingen over de inzet en betrokkenheid vooraf vast te leggen. Daarom wordt, naast een “integraal ondersteuningsplan” op alle leefgebieden voor elke cliënt een schuldhulpverleningsplan gemaakt dat aansluit bij zijn of haar specifieke financiële problematiek. In begrijpelijke taal wordt omschreven wat de cliënt van het schuldhulpverleningstraject kan verwachten, maar ook wat zijn verplichtingen zijn. Onder die verplichtingen vallen bijvoorbeeld de inspanningsverplichting en het verlenen van medewerking aan andere hulpverleningstrajecten.

7.1.1 Waar het meerwaarde heeft, wordt het sociaal netwerk betrokken bij het traject

Er zijn situaties denkbaar waarin het meerwaarde heeft om het sociale netwerk van de cliënt (vrienden, familie, kennissen) te betrekken bij het traject. Deze laagdrempelige ondersteuning kan de motivatie van de cliënt bevorderen en de kans op uitval beperken. Specifiek voor schuldenaren waarvoor in het verleden al een of meerdere trajecten zijn vastgelopen, wordt in nauwe samenwerking met de sociale teams een maatwerkaanpak ontwikkeld, waarbij ook het eigen netwerk van schuldenaren wordt betrokken.

nieuw beleid

7.2 Schuldhulpverlening benadrukt de eigen verantwoordelijkheid

Iedereen is zelf verantwoordelijk voor het aangaan van financiële verplichtingen, het (terug)betalen van de verplichtingen en voorkomen dat teveel verplichtingen worden aangegaan. Wanneer schulden toch problematisch worden, kan een beroep worden gedaan op schuldhulpverlening. Dat neemt de verantwoordelijkheid niet weg: de cliënt moet zich, naar vermogen, maximaal inspannen om tot een oplossing te komen en volledige medewerking verlenen aan het ingezette traject. Uitgangspunt van de schuldhulpverlening is en blijft dat schulden voor 100% terugbetaald worden. Alleen wanneer dat onmogelijk of niet realistisch is, wordt naar een alternatief gekeken. Schuldhulpverlening is daarom geen ‘makkelijke manier om van je schulden af te komen’. De inspanning die moet worden geleverd is fors, zowel op het gebied van inkomen (werken naar vermogen, extra inkomenscomponenten verwerven), als op het gebied van uitgaven (bezuinigen om te komen tot een maximale aflossing), maar ook op persoonlijk vlak (hulp aanvaarden bij de problemen die de schuldenlast veroorzaakt hebben).

bestaand beleid

Uiteindelijk wordt getracht iedereen op het voor hem of haar maximale niveau van financiële zelfredzaamheid te krijgen, waardoor er weer optimaal in de samenleving geparticipeerd kan worden. Voor degenen waarvoor het maximale niveau onvoldoende is om volledig zelfstandig de verantwoordelijkheid voor de financiën te dragen, wordt structureel ondersteuning aangeboden, of eventueel de verantwoordelijkheid overgenomen.

7.3 Schuldhulpverlening biedt maatwerk

De druk van het hebben van schulden leidt er toe, dat het moeilijk is om het gedrag dat leidt tot nieuwe schulden te veranderen. Dat vraagt om een aanpak, die er op gericht is om zo snel mogelijk na aanmelding de belangrijkste problemen van de cliënt aan te pakken.

Schuldhulpverlening kent nog veel vaste procedures in een vaste volgorde: eerst het inkomen op orde, dan de uitgaven aanpassen op de inkomsten, dan vaststellen wat er afgelost kan worden en de aflossing veiligstellen, als de situatie stabiel is, contact opnemen met de schuldeisers, dan

een betalingsvoorstel en uiteindelijk een oplossing van de schulden. Dat leidt tot goede resultaten, maar tijdens de trajecten wel tot onbegrip en soms tijdelijk tot oplopende problemen.

Om maatwerk te kunnen bieden leggen we in Deventer nadruk op de inhoud van het eerste gesprek. Dit gaat meer dienen als een "screeningsgesprek", waarin al direct wordt gekeken op welke aspecten de cliënt direct geholpen wil worden, of er daarnaast nog zaken zijn die op de langere termijn gerealiseerd kunnen worden, en onder welke randvoorwaarden dat kan. Zo krijgt de cliënt al veel eerder een beeld van de mogelijkheden, wordt meer gewerkt naar korte termijn resultaten en is het eenvoudiger om de verwachtingen aan te laten sluiten op de werkelijkheid. Om maximaal effect van de screeningsgesprekken te bereiken, voeren we die gesprekken binnen 10 werkdagen na ontvangst van de aanvraag.

aanscherping

7.3.1 We differentiëren de aanpak voor complexe en minder complexe aanvragen

Tijdens het screeningsgesprek wordt ook de complexiteit van de aanvraag beoordeeld. Op dit moment lopen trajecten die relatief eenvoudig zijn en zeer complexe trajecten door elkaar. Doordat veel tijd moet worden besteed aan complexe dossiers, blijven eenvoudige dossiers soms te lang liggen. Daarom scheiden we deze trajecten: dossiers die kant en klaar worden aangeleverd (bijvoorbeeld omdat er al langdurig hulpverlening is aangeboden, of een bewindvoerder een compleet voorbereid dossier aanlevert) en waarvoor de stabilisatiefase kan worden overgeslagen, worden zo veel sneller naar een schuldregeling geleid.

nieuw beleid

7.4 Waar mogelijk betalen schuldenaren een eigen bijdrage

Schuldhelpverlening wordt in principe kosteloos aan de inwoners van Deventer aangeboden. Dat sluit niet uit, dat voor sommige diensten een eigen bijdrage kan worden gevraagd.

7.4.1 Voor sommige vormen van dienstverlening betalen cliënten een eigen bijdrage

Dat geldt bijvoorbeeld voor vormen van dienstverlening die de cliënt op andere terreinen geld laat besparen (zoals bij budgetbeheer). Of deze bijdrage wordt opgelegd en wat de hoogte er van is wordt altijd afgestemd op de situatie van de cliënt.

bestaand beleid

7.4.2 De kosten van een schuldregeling kunnen ook worden verhaald op de schuldenaar

Van de mogelijkheid die gemeenten hebben om aan cliënten (na een geslaagde schuldregeling) een eigen bijdrage op te leggen voor de uitvoering van een schuldregeling wordt nog maar in zeer beperkte mate gebruik gemaakt. Dat vinden wij een merkwaardige constatering: op dit moment wordt aan cliënten met een geslaagde regeling soms tienduizenden euro's aan openstaande schuld kwijtgescholden, terwijl de volledige kosten voor het traject ten laste komen van de gemeente en de schuldeisers. Gelet op het stijgend aantal aanvragen om schuldhelpverlening en de daarmee gepaard gaande stijgende kosten voor de gemeente valt er iets voor te zeggen om een deel van de kosten van het traject op de cliënt te verhalen. De komende periode wordt gebruikt om te onderzoeken of er een model valt te ontwikkelen waarin cliënten na een geslaagde schuldregeling een deel van de gemaakte kosten terugbetalen. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat het naar draagkracht gebeurt en dat het geen grote impact heeft op het perspectief van mensen na afloop van de regeling³⁴.

nieuw beleid

7.5 Als adviseur of ambassadeur kunnen schuldenaren iets terug doen

Een aantal cliënten van het BAD is gevraagd om input te leveren voor de totstandkoming van deze visienota. Die input is bijzonder waardevol geweest. Analooq aan de inbreng van professionele en vrijwillige ondersteuners, willen we de inbreng van schuldenaren in de

aanscherping

³⁴ Tijdens de behandeling van het beleidsplan in de gemeenteraad (9 november 2016) is het voorstel om cliënten na afloop van een geslaagde schuldregeling nog 1 jaar de helft van hun afloscapaciteit te laten inzetten afgewezen, maar niet het principe van een bijdrage in de kosten. Er is een motie aangenomen (voorstelnummer 2016-001651) dat vraagt om een nieuw voorstel vóór 31 januari 2017.

ontwikkeling van de schuldhulpverlening structureel borgen. In dat kader werkt Deventer mee aan een pilot van het European Anti Poverty Network (EAPN), waarin wordt geëxperimenteerd met het inzetten van ervaringsdeskundigen als klankbord voor beleidsmakers. Ook wordt in deze pilot bekeken of schuldenaren die daartoe in staat en bereid zijn, na een succesvolle afronding van hun traject ingezet kunnen worden als ambassadeur. Zij begeleiden cliënten die nog in een traject zitten, of stimuleren schuldenaren die de stap naar de schuldhulpverlening nog te groot vinden om een oplossing te zoeken. Herkenning van de hobbels in een traject en het delen van ervaringen heeft een grote toegevoegde waarde. Bovendien is de drempel om aan te kloppen bij lotgenoten lager dan bij professionele hulpverlening.

7.6 Binnen schuldhulpverlening meten we structureel de klanttevredenheid

Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan een model, waarin het meten van klanttevredenheid structureel onderdeel wordt van de het werkproces van de schuldhulpverlening. De informatie die daaruit naar voren komt, wordt gebruikt als input voor verdere verbetering. Overigens zien we schuldeisers en hulpverleners ook als cliënten en worden zij ook bij de meting van klanttevredenheid betrokken.



aan scherping

8 De instrumenten van de schuldhulpverlening

8.1 Er wordt een breed, integraal aanbod aan instrumenten ingezet

De gemeente Deventer zet een breed scala aan instrumenten in om huishoudens met financiële problemen optimaal te ondersteunen. Een overzicht daarvan is opgenomen als bijlage 5. De verschillende instrumenten hebben een nauwe samenhang en moeten per cliënt integraal worden opgepakt. Om schuldhulpverlening succesvol te laten zijn, worden de instrumenten daarom dicht bij elkaar georganiseerd.

bestaand
beleid

8.2 Partners in de stad hebben een voortrekkersrol in “traditionele” schuldpreventie, de gemeente in vroegsignalering en nazorg

Jaarlijks publiceert de gemeente Deventer een preventienota, waarin verslag wordt gedaan van de wijze waarop wordt vormgegeven aan het voorkomen en vroegtijdig aanpakken van financiële problemen. Deventer kiest er voor om schuldpreventie niet zozeer te richten op voorkomen van schulden maar op het verantwoord omgaan met geld en daarmee op het voorkomen van financiële problemen. Daarnaast richt schuldpreventie zich op die gevallen waarin het fout dreigt te gaan of al fout is gegaan. Daarmee onderscheiden we dus drie vormen van schuldpreventie:

aanscherping

- voorkomen van financiële problemen (“traditionele” preventie),
- vroegsignalering
- voorkomen van recidive (nazorg)

Vanuit het BAD wordt met name ingezet op de laatste 2 vormen van schuldpreventie. Door de enorme toename van het aantal aanvragen voor “curatieve” schuldhulpverlening was inzet op vroegsignalering en nazorg het meest effectief. Inzet op die aspecten heeft namelijk direct invloed op de uitkomsten van curatieve trajecten. Op die manier is het mogelijk geweest om de toename met relatief beperkte middelen onder controle te houden.

Dat betekent echter niet dat er geen aandacht is voor traditionele preventie. Naast het aanbod van Voorzieningswijzers door het BAD ondernemen verschillende partners in de stad (sociale teams, de Sallandse Dialoog financiële redzaamheid, vrijwilligersorganisaties) initiatieven om financiële problemen te voorkomen. Waar nodig neemt het BAD deel aan deze initiatieven, zet het haar expertise in en biedt ondersteuning. Mede gelet op het enthousiasme waarmee partners in de stad zich inzetten, is de keuze gemaakt om deze lijn de komende periode voort te zetten. Pas op het moment dat blijkt dat de inspanningen van de sociale teams en plaatselijke initiatieven onvoldoende van de grond komen, wordt vanuit de gemeente actie ondernomen om de preventieve aanpak verder te versterken. Voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld statushouders) worden nog wel gemeentelijke programma's aangeboden.

8.2.1 preventie richt zich in ieder geval op jongeren

De afgelopen jaren is op verschillende momenten aandacht gevraagd voor het vergroten van financiële bewustwording bij jongeren. Op initiatief van de Rabobank en het BAD en in samenwerking met veel andere partijen in de stad is in de afgelopen periode het netwerk “Sallandse Dialoog financiële redzaamheid” van start gegaan. Dit netwerk brengt bedrijven en maatschappelijke organisaties bij elkaar met de bedoeling ze meer te betrekken bij het voorkomen en verminderen van financiële problematiek in de regio Salland. Het netwerk (waarbij ook een aantal scholen in Deventer is betrokken) probeert onder anderen om financiële educatie een plaats te laten krijgen in de verschillende onderwijsprogramma's. Dit netwerk is een uitstekend voorbeeld van de wijze waarop publiek-private samenwerking kan bijdragen aan de gemeentelijke doelstelling om meer aandacht te besteden aan schuldenproblematiek onder jongeren.

aanscherping

8.2.2 we ondersteunen innovatieve activiteiten die de betaalbaarheid van vaste lasten bevorderen

Het bevorderen van de betaalbaarheid van vaste lasten is een belangrijk aspect van schuldpreventie. Uit recent onderzoek van het Nibud³⁵ blijkt, dat veel huishoudens het ontstaan van schuldenproblematiek wijten aan de stijging van de vaste lasten. Daarom geeft het college de opdracht aan het BAD / de Kredietbank Salland e.o. om actief mee te werken aan de ontwikkeling van producten en diensten die de betaalbaarheid vergroten. Waar mogelijk zet de Kredietbank daarvoor haar bancaire diensten (betalingsverkeer, kredietverstrekking en kredietbeoordeling) in. Een voorbeeld van deze ontwikkeling is het zogenaamde Woningabonnement, dat bijdraagt aan verlaging van energielasten en bovendien aan de gemeentelijke klimaat- milieu- en duurzaamheidsdoelstellingen.

8.2.3 we gebruiken life-events als signaal voor preventie en vroegsignalering

Er zijn gebeurtenissen in het leven, die een verhoogde kans geven op het ontstaan van financiële problemen. Het verbreken van een relatie, de geboorte van kinderen, ontslag, het overlijden van een partner zijn momenten waarop de financiële situatie kwetsbaar kan zijn. Vanuit preventieve schuldhelpverlening zoeken we naar mogelijkheden om op die momenten adequate ondersteuning te kunnen bieden. Dat kan door (bijvoorbeeld) Voorzieningswijzers aan te laten sluiten bij het intakegesprek voor een WW- of Participatiewetuitkering, door contact te leggen met huisartsen, consultatiebureaus en scholen, enzovoorts. Door tijdig ondersteuning te bieden kan voorkomen worden dat er problematische schulden ontstaan.

8.3 We bieden nazorg na een schuldhelpverleningstraject

Op het moment dat een schuldhelpverleningstraject succesvol is doorlopen, moet gewaakt worden voor terugval in de oude situatie. Goede nazorg is hierin een bepalende factor. Bij uitstroom uit de schuldhelpverlening worden gedurende een bepaalde periode contactmomenten ingepland. Op deze manier kan nagegaan worden of de cliënt het zelfstandig redt en waar nodig kunnen tijdig maatregelen genomen worden. Bovendien is in het convenant schuldhelpverlening dat met de woningcorporaties is afgesloten een rol voor de corporaties weggelegd als het gaat om het signaleren van nieuwe problemen bij voormalige cliënten van het BAD. Zo kan deze groep proactief worden benaderd als er signalen zijn dat het opnieuw misgaat met het betalen van de huur. Tot slot wordt er in de contacten met cliënten op ingezet om te bevorderen dat uitgestroomde cliënten zich vrij voelen bij tegenslagen direct advies in te winnen bij de schuldhelpverlening.

bestaand beleid

8.4 Certificering borgt de kwaliteit van schuldhelpverlening

De kwaliteit van de diensten staat op een hoog niveau. Om dat te waarborgen worden processen en producten waar mogelijk gecertificeerd. Er wordt voortdurend gestreefd naar verdere verbetering van de processen en de dienstverlening. Daarbij wordt steeds gekeken naar een optimale verhouding tussen de efficiëntie van het proces, de effectiviteit van de dienst en de behoefte van de cliënt.

bestaand beleid

Om kwaliteit te borgen hanteert de gemeente Deventer 3 brede kwaliteitsaudits voor de schuldhelpverlening:

ISO-9001: deze audit richt zich met name op de wijze waarop de bedrijfsprocessen zijn beschreven en op de wijze waarop het kwaliteitsmanagement is vormgegeven. Dat is belangrijk, omdat het de basis is voor de voortdurende verbetering van bedrijfsprocessen en toeziet op (bijvoorbeeld) de wijze waarop klachten en andere signalen over verbetermogelijkheden worden opgepakt. De meerwaarde van de audit zit in het feit dat deze niet de inhoud van de schuldhelpverlening beoordeelt, maar juist de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd.

NEN-8048: Deze audit richt zich op de wijze waarop de schuldhelpverlening voldoet aan wettelijke eisen. De bij het certificaat behorende normering is vastgesteld door een commissie die

³⁵ Schors, A. van der, Werf, M. van der, Schonewille, G., Geldzaken in de Praktijk, Nibud, Utrecht 2015.

bestaat uit leden van de rechterlijke macht, schuldeisers en schuldhulpverleners. Voldoen aan de NEN-8048 norm is voor schuldeisers een garantie dat de schuldhulpverlening voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid, transparantie en inhoudelijke kwaliteit. Dat betekent dat schuldeisers eerder zullen vertrouwen dat de betalingsvoorstellen die zij ontvangen correct zijn en dat bespaart veel tijd en geld omdat minder uitgebreid onderbouwd hoeft te worden hoe de voorstellen tot stand zijn gekomen.

NVVK: de audit die door de NVVK wordt afgenomen is verplicht in het kader van het lidmaatschap van de branchevereniging. Dit lidmaatschap is voor (bijvoorbeeld) de samenwerking met Belastingdienst en het CJIB van belang, omdat het er voor zorgt dat gebruik kan worden gemaakt van door de NVVK afgesloten convenanten. Het BAD is zeer actief binnen de NVVK en op die manier kan vanuit Deventer invloed worden uitgeoefend op landelijk beleid op het gebied van schuldhulpverlening. De audit richt zich onder anderen op het naleven van de bepalingen van de Gedragscode Schuldhulpverlening en is zo ook weer een garantie voor schuldeisers en schuldenaren dat aan bepaalde kwaliteitseisen wordt voldaan.

Naast deze “brede” audits, wordt de uitvoering van de WSNP-bewindvoering eens per 3 jaar geauditeerd. Deze audit is verplicht door de Raad voor Rechtsbijstand: het niet behalen van de audit betekent dat geen WSNP-bewindvoering meer mag worden uitgevoerd.

8.5 We blijven ontwikkelen en innoveren

De uitvoering van de schuldhulpverlening in Deventer staat op een hoog niveau. Landelijk worden projecten die door het BAD worden uitgevoerd (zoals de vroegsignaleringsprojecten met Salland Verzekeringen en de woningcorporaties) als voorbeeld gebruikt. Dat geldt ook voor de pilot “Schulden sneller stabiliseren en saneren”, waarvoor landelijk veel aandacht is. Dergelijke projecten hebben veel meerwaarde voor de inwoners van Deventer, omdat ze gericht zijn op betere en/of efficiëntere dienstverlening, verkorting van de doorlooptijden of het voorkomen van escalatie van schulden. We blijven dan ook inzetten op innovatie.

bestaand beleid

8.5.1 Terugbrengen van doorlooptijden blijft maatwerk

Het terugbrengen van de doorlooptijden in de schuldhulpverlening is een belangrijk aandachtspunt in de komende jaren. Daarvoor stellen we maatregelen voor als het differentiëren van trajecten, het verder experimenteren met de 4S-aanpak, het eerder contact opnemen met schuldeisers, het verder uitwerken van de samenwerking met sociale teams en het starten van een pilot met zeer intensieve begeleiding in het stabilisatietraject. Zowel de burger die een beroep doet op de schuldhulpverlening als diens schuldeisers heeft immers belang bij trajecten die zo snel mogelijk worden afgewikkeld. Het terugbrengen van doorlooptijden blijft echter wel maatwerk: uiteindelijk zijn alle belanghebbenden gebaat bij een structurele oplossing van de schuldenlast. Dat vereist zorgvuldigheid en soms kost dat meer tijd. Waar mogelijk versnellen we de doorlooptijd, maar we accepteren dat sommige trajecten meer tijd nodig hebben om de kwaliteit te waarborgen.

aanscherping

Om een echte slag te kunnen maken in het verkorten van de doorlooptijden, is het noodzakelijk om (naast de eerder genoemde maatregelen in screening, processen en maatwerk) intensiever met een schuldregelingstraject bezig te kunnen zijn. Daardoor kan er meer contact met de cliënt zijn, kan er vaker en intensiever met schuldeisers en hulpverleners worden gecommuniceerd en kunnen de wachttijden binnen het proces (bijvoorbeeld de tijd die gewacht moet worden op stukken, op reacties van schuldeisers of op het aanpassen van de beslagvrije voet) worden verkort. Dat vraagt echter wel om inzet van extra capaciteit van ongeveer 2 fte. Naar schatting is daarvoor (inclusief overhead) € 185.000 nodig. Daarvoor ontbreekt op dit moment de financiële ruimte. Om die ruimte te creëren kan worden overwogen om (een deel van) de kosten van een schuldregelingstraject (naar draagkracht) in rekening te brengen bij cliënten die na bemiddeling van het BAD schuldenvrij zijn (zie 7.4.2).

8.5.2 We onderzoeken of intensieve begeleiding in het stabilisatietraject kan bijdragen aan terugdringen van doorlooptijden

Enkele jaren geleden heeft het BAD, gefinancierd vanuit de zogenaamde “Spekman-gelden”, een pilot uitgevoerd waarbij instrumenten uit de schuldhulpverlening in een korte periode zeer intensief werd ingezet, met de bedoeling om bij beginnende schulden snel een oplossing te bieden. Deze pilot was succesvol, maar heeft geen vervolg gekregen. We verwachten echter wel, dat deze aanpak ook kan bijdragen in het terugdringen van de doorlooptijden van reguliere schuldhulpverleningstrajecten. We willen daarom graag een nieuwe pilot uitvoeren, waarin we bekijken of deze intensieve aanpak ook voor de reguliere cliëntengroep van het BAD werkt. In die pilot richten we ons op mensen die instromen in een uitkering na het verlies van hun baan. Zo kunnen we direct onderzoeken welke invloed de directe aanpak van financiële problemen heeft op de snelheid waarmee mensen weer een baan vinden



nieuw beleid

9 Sommige ontwikkelingen vragen nog om verder onderzoek

Voor de komende periode voorzien wij een aantal ontwikkelingen die naar alle waarschijnlijkheid grote impact hebben op de wijze waarop schuldhulpverlening (in Deventer, maar deels ook landelijk) er de komende jaren uit komt te zien. De mate waarin die ontwikkelingen invloed hebben, is echter op dit moment niet goed te voorzien. Deels heeft dat te maken met keuzes die lokaal gemaakt moeten worden, deels met wetgeving die op dit moment in voorbereiding is. Omdat deze nota een toekomstvisie tot 2020 geeft, vinden we het wel belangrijk om de ontwikkelingen nader te duiden. Daarom geven we in dit hoofdstuk alvast een beeld van de ontwikkelingen. Later dit jaar komt er een separate nota waarin een en ander verder wordt uitgewerkt.

9.1 wetgeving die schuldhulpverlening door private partijen tegen betaling mogelijk maakt komt er voorlopig niet

Al geruime tijd ligt het “vrijstellingsbesluit private schuldbemiddeling” ter besluitvorming bij de Tweede Kamer. Dit besluit biedt mogelijkheden aan private partijen om (onder strikte voorwaarden) tegen betaling schuldregelingen aan te bieden. De Wet op het Consumptief Krediet (WCK) verbiedt dit nu nog, waardoor schuldbemiddeling op dit moment in de praktijk is voorbehouden aan gemeenten, kredietbanken en bepaalde vrijgestelde beroepsgroepen, zoals advocaten. In haar reactie op de evaluatie van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening³⁶ geeft het kabinet aan, het vrijstellingsbesluit pas verder in procedure te brengen *“wanneer de kwaliteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening dusdanig is dat gemeenten hun regierol waar kunnen maken”*. Hiervoor wordt geen termijn genoemd. Gelet op het grote aantal discussiepunten rondom dit besluit, verwachten we de komende jaren geen liberalisering van de schuldhulpverleningsmarkt.

9.1.2 Marktwerving heeft op termijn mogelijk gevolgen voor de positionering van de gemeentelijke schuldhulpverlening

Wanneer de “markt voor schuldhulpverlening” op termijn open gaat, heeft dat consequenties voor de positie van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Hier valt een keuze te maken tussen grofweg 3 mogelijkheden:

- a. De gemeentelijke schuldhulpverlening wordt vangnet voor die groepen die vanwege hun complexiteit niet door andere partijen worden bediend en voor mensen die zijn uitgevallen bij marktpartijen.
- b. De gemeentelijke schuldhulpverlening blijft een breed toegankelijke voorziening die zich niet alleen richt op de meest bewerkelijke doelgroepen, maar ook voldoende aansprekend is voor de rest van de grote potentiële doelgroep. Er wordt een mix van snelle hulp bij enkelvoudige en minder complexe problematiek, maatwerkoplossingen bij bijzondere gevallen én “traditionele” schuldhulpverlening aangeboden.
- c. Gemeentelijke schuldhulpverlening beperkt zich tot faciliteren en regisseren. De uitvoering wordt belegd bij partijen buiten de gemeentelijke organisatie.

De positionering hangt niet alleen af van de inhoudelijke visie op schuldhulpverlening. Het gaat hier om principiële kwesties die samenhangen met keuzes over de ontwikkeling van de gemeentelijke organisatie en over de financiële positie van de gemeente. Op dit moment is er geen noodzaak om hier direct besluiten over te nemen, maar de komende periode willen we benutten voor het doen van onderzoek naar de mogelijkheden.

³⁶ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2015-2016, 34 509 Evaluatie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

9.2 organisatie van de schuldhulpverlening

De onder 9.1 genoemde ontwikkeling heeft op termijn mogelijk gevolgen voor de positionering van de schuldhulpverlening. Er is echter geen reden om de huidige organisatorische inbedding van de schuldhulpverlening op korte termijn ter discussie te stellen. Zowel het Rekenkamerrapport als de diverse kwaliteitsaudits als de resultaten van het BAD laten zien dat de huidige inrichting voldoet. Er zijn ook geen financiële redenen voor een herpositionering: De integrale aanpak binnen 1 organisatie is efficiënt en werkt kostenbesparend, zoals ook blijkt uit de businesscase die ten grondslag ligt aan de insourcing van beschermingsbewind. Vragen en suggesties hierover vanuit de gemeenteraad (zoals ³⁷) worden uiteraard wel meegenomen wanneer de positionering van de gemeentelijke dienstverlening in breder verband wordt besproken.

³⁷ Brief raadslid Kelder, te vinden op <https://deventer.sp.nl/nieuws/2016/07/schuldhulpverlening-bad-moet-veranderen>

Bijlagen

Bijlage 1 Prestatie-indicatoren schuldhulpverlening

Product/ Onderwerp	Prestatie-indicatoren	Norm 2016
Oplossen/beheersbaar maken financiële problemen	Percentage van aanvragen dat leidt tot situatie waarin financiële problemen geen belemmering meer vormen voor participatie	76,25
Minnelijke schuldregeling	Wachttijd tussen indienen aanvraag en screeningsgesprek (in werkdagen)	2
	Percentage doorstroom van aanvraag- naar intakefase	100
	Aantal ingediende aanvragen	950
	Percentage doorstroom van intake naar schuldregelingsfase	70
	Gemiddelde doorlooptijd intakefase eenvoudige dossiers (in dagen)	7
	Gemiddelde doorlooptijd intakefase complexe dossiers (in dagen)	95
	Gemiddelde doorlooptijd schuldregelingsfase (in dagen)	150
	Aantal ondertekende schuldhulpverleningsplannen	700
	Aantal huishoudens met stabiele financiële situatie	650
	Aantal ondertekende schuldoverzichten	600
	recidivepercentage (definitie Deventer)	n.t.b
	Slagingspercentage (definitie NVVK)	60
budgetbeheer	Wachttijd tussen overdracht budgetbeheer en intake (in dagen)	21
	aantal klanten in budgetbeheer	800
	aantal klanten dat met uitstroomtraject is uitgestroomd	n.t.b
	Percentage klanten in budgetbeheer met meer dan 1 nota die meer dan 1 maand openstaat	4 of minder
Wettelijke schuldregeling	Percentage binnen de wettelijke termijn ingediende verslagen	95
	Percentage uitstroom met schone lei	70
voorkomen van schulden	aantal uitgevoerde vrijwilligerstrainingen	n.t.b
	bereikt aantal vrijwilligers	n.t.b
	aantal uitgevoerde gastlessen	n.t.b
	bereikt aantal leerlingen	n.t.b
	aantal mensen dat is gesproken door de Voorzieningswijzers	n.t.b
	gerealiseerd bedrag Voorzieningswijzers	n.t.b
	aantal uitgevoerde PEP-, advies- en informatiegesprekken	n.t.b
nazorg	aantal uitgevoerde budgettrainingen	10
	bereikt aantal deelnemers	100
	aantal klanten met individuele budgetcoaching	n.t.b
	aantal klanten met afgerond uitstroomtraject	n.t.b
vroegsignalering	aantal schuldeisers waarmee is gesproken over vroegsignalering	n.t.b
	aantal klanten dat zich na vroegsignalering meldt	n.t.b
financiële zelfredzaamheid	percentage klanten dat 1 of meer treden is gestegen op financiële zelfredzaamheidsladder	90
niemand tussen wal en schip	maximaal percentage klanten waarvoor schulden niet opgelost of beheersbaar gemaakt kunnen worden	23,75
Inkomsten	inkomsten uit dienstverlening	€ 847.000

Bijlage 2: vrijwillige ondersteuning in de schuldhulpverlening

B2.1 De rol van vrijwilligers

Het oplossen van financiële problemen vraagt een behoorlijke inspanning van huishoudens. Niet alleen moeten er veel praktische zaken worden geregeld (verwerven van voldoende inkomsten, op orde brengen van de administratie, formulieren invullen), maar ook het uitgavenpatroon moet in de regel flink worden aangepast. En omdat een schuldregeling niet van vandaag op morgen gerealiseerd kan worden, moet dat allemaal zonder dat er direct resultaat zichtbaar is. In de dagelijkse praktijk van de schuldhulpverlener blijkt het voor veel cliënten lastig om zelfstandig de praktische zaken te regelen. Daarbij is ondersteuning noodzakelijk. Vrijwilligers kunnen daar een belangrijke bijdrage bij leveren. Maar ook in het motiveren van mensen om de stap te zetten om de uitgaven te verminderen en dit ook vol te houden is ondersteuning nodig. Professionals zijn niet altijd in staat om op “de moeilijke momenten” direct klaar te staan. Bovendien is de drempel om op die momenten bij een professional aan te kloppen hoog. Wanneer er vrijwilligers beschikbaar zijn die actief contacten met cliënten onderhouden, is de stap om extra hulp te vragen veel minder groot. Vrijwilligers kunnen het verhaal aanhoren, adviezen geven en ook een signalerende functie richting professionals hebben. Wanneer de samenwerking tussen vrijwilligers en professionals goed is, is de verwachting dat er minder cliënten zullen afhaken tijdens een schuldhulpverleningstraject.

B2.2 De taak van vrijwilligers

Een schuldhulpverleningstraject kan worden opgesplitst in een aantal stadia: signalering, doorverwijzing, aanmelding (de voorfase), de intake (voorbereidingsfase) en de schuldregeling (de regelingsfase), de fase waarin de schulden daadwerkelijk worden afgelost en waarin eventueel budgetbeheer wordt toegepast (aflossingsfase) en de nazorgfase. In alle fases van het traject kan er door aanvullende ondersteuning van een vrijwilliger voor worden gezorgd dat de afwikkeling makkelijker en beter verloopt. Puntsgewijs kan dit als volgt worden samengevat:

Signalering: vrijwilligers kunnen er in contacten met hun “cliënten” achter komen dat er sprake is van financiële problemen.

Doorverwijzing: wanneer er sprake is van financiële problemen kunnen vrijwilligers doorverwijzen naar de juiste organisatie en hun cliënten motiveren om contact te zoeken. Daarnaast kunnen ze informatie verstrekken over wat hun cliënt “te wachten staat”, waardoor verkeerde verwachtingen worden voorkomen.

Aanmelding: Vrijwilligers kunnen behulpzaam zijn bij het invullen van aanvraagformulieren, bij het verzamelen en ordenen van gegevens en kunnen met hun cliënten meegaan naar het open spreekuur.

Intake: Vrijwilligers kunnen ondersteunen bij het uitleggen van de procedure, bij het ordenen van de thuisadministratie, bij het verzamelen van gegevens, bij het maken en nakomen van afspraken met andere hulpverlening, bij het invullen van bepaalde formulieren, bij het motiveren van cliënten om afspraken (met het BAD of flankerende hulpverlening) na te komen, etc.

Schuldregelingsfase: De belangrijkste rol van vrijwilligers ligt hier met name in het begeleiden en motiveren van cliënten om om te gaan met een beperkt budget, zonder dat daar direct resultaat van te zien is.

Aflossingsfase: Hier ligt de taak van vrijwilligers met name in het motiveren van cliënten, het signaleren van problemen, het op orde houden van de administratie en het inkomen en bij cliënten waarvoor budgetbeheer is ingezet in de ondersteuning bij het uitstroomtraject, waar de cliënt weer wordt geleerd om zelfstandig zijn inkomen te beheren.

Nazorgfase: Hier ligt de taak van vrijwilligers met name in het signaleren en eventueel oplossen van nieuwe problemen en het helpen bij het op orde houden van de administratie.

B2.3 De verantwoordelijkheid van vrijwilligers

Vrijwillige ondersteuning is in de schuldhulpverlening geen vervanging van professionele hulp. Daarvoor is het oplossen van schuldenproblematiek te juridisch van aard en zijn de consequenties van een onjuiste aanpak te groot. In de visie van het BAD houdt de verantwoordelijkheid van de vrijwilliger op, op het moment dat acties juridische consequenties

kunnen hebben. Dat wil zeggen dat vrijwilligers in principe geen contacten onderhouden of regelingen treffen met schuldeisers (zeker niet wanneer duidelijk is dat er sprake is van een doorverwijzing naar een regulier schuldhulpverleningstraject), geen aanvragen voor financiële regelingen indienen en geen belastingaangiften doen. Voor de laatste 2 aspecten zijn uitzonderingen mogelijk, maar dan alleen voor gevallen waarin de vrijwilliger vanuit zijn professionele expertise voldoende verstand van zaken heeft, of speciaal is opgeleid door zijn vrijwilligersorganisatie. Voor wat betreft het contact met schuldeisers is ook met professionele hulpverleners de afspraak gemaakt dat contacten in principe via het BAD verlopen. Die afspraak geldt dan uiteraard ook voor vrijwilligers. Voor de duidelijkheid: hier is voor gekozen om het "krediet" dat schuldenaren hebben bij hun schuldeisers (voor bijvoorbeeld uitstel van betaling of verlaging van aflossing) niet al te verbruiken voordat er professionele schuldhulpverlening wordt ingeschakeld.

Bijlage 3: instrumenten bij schuldhulpverlening

Minnelijke schuldregeling

Wat houdt het in? Bemiddeling tussen de schuldenaar en zijn schuldeisers om te komen tot een oplossing van de totale schuldenlast. De schulden kunnen geregeld worden door het treffen van betalingsregelingen, geheel of gedeeltelijke aflossing met finale kwijting door middel van een saneringskrediet of schuldbemiddeling.

Wat is het belang? Het oplossen van schulden waardoor men niet meer te maken heeft met bezoek van deurwaarders, loonbeslagen, ontruiming en afsluitingen.

Sociale kredieten

Wat houdt het in? Verstrekking van kredieten aan personen die om verschillende redenen geen krediet bij een commerciële bank kunnen aangaan. Daarnaast worden er ook saneringskredieten verstrekt om schulden geheel of gedeeltelijk tegen finale kwijting af te lossen.

Wat is het belang? Door verantwoorde kredietverstrekking wordt voorkomen dat huishoudens te maken krijgen met overkreditering, bijvoorbeeld doordat ze moeten aankloppen bij dure postorderbedrijven en financieringsmaatschappijen.

WSNP bewindvoering

Wat houdt het in? Wanneer een minnelijke regeling niet tot de mogelijkheden behoort, kan een beroep worden gedaan op de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). Bij toelating tot de WSNP wordt door de rechter-commissaris een bewindvoerder benoemd. De bewindvoerder inventariseert de schulden, beheert de boedel, controleert de inkomsten en houdt in de gaten of de verplichtingen tijdens de regeling goed nagekomen worden.

Wat is het belang? Het oplossen van schulden waardoor men niet meer te maken heeft met bezoek van deurwaarders, loonbeslagen, ontruiming en afsluitingen.

Budgetbeheer

Wat houdt het in? Het beheren van inkomsten van huishoudens die daar door omstandigheden zelf (tijdelijk of structureel) niet toe in staat zijn. De betalingen van leefgeld, vaste lasten, reserveringen en variabele lasten worden ten behoeve van de cliënt verzorgd.

Wat is het belang? Door betaling van de vaste lasten ontstaan geen nieuwe schulden en is het makkelijker een minnelijke of wettelijke schuldregeling te laten slagen.

Meerderjarigebewind/beschermingsbewind

Wat houdt het in? In sommige gevallen biedt budgetbeheer onvoldoende zekerheid voor een verantwoord beheer van de financiën. In die gevallen kan er door de kantonrechter worden besloten de verantwoordelijkheid voor geld en goederen van de onder bewind gestelde over te dragen aan een bewindvoerder.

Wat is het belang? Personen die financieel niet zelfredzaam zijn, worden beschermd tegen het doen van onverantwoorde uitgaven en het aangaan van onverantwoorde verplichtingen. Dit ondersteunt de oplossing van een schuldsituatie en voorkomt dat er (nieuwe) schulden ontstaan.

Stabilisatiebeheer

Wat houdt het in? Het garanderen van de belangrijkste basisvoorzieningen door betaling van huur, energie, water en ziektekostenverzekering te verzorgen. De cliënt is zelf verantwoordelijk voor betaling van de overige vaste lasten.

Wat is het belang? Het beheersbaar maken van financiële problematiek als voorbereiding op een minnelijke of wettelijke schuldregeling.

Duurzaam financiële dienstverlening (DFD)

Wat houdt het in? Het garanderen van de belangrijkste basisvoorzieningen door betaling van huur, energie, water en ziektekostenverzekering te verzorgen. De cliënt is zelf verantwoordelijk voor betaling van de overige vaste lasten.

Wat is het belang? Het beheersbaar houden van financiële problematiek voor cliënten waarvoor een minnelijke of wettelijke schuldregeling niet tot de mogelijkheden behoort.

Financieel beheer

Wat houdt het in? Het beheren van inkomsten van huishoudens ten behoeve van een schuldregelingstraject, waarbij de afloscapaciteit wordt gereserveerd voor de schuldregeling en maandbudget wordt doorgestort aan de cliënt. De cliënt is zelf verantwoordelijk voor betaling van de vaste lasten.

Wat is het belang? Het is een vereiste voor het tot stand komen van een minnelijke schuldregeling.

Budgetbegeleiding

Wat houdt het in? Het aanleren van kennis en vaardigheden waardoor inzicht wordt verkregen in de inkomsten en uitgaven.

Wat is het belang? Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid.

Preventie

Wat houdt het in? Het geheel van activiteiten dat er op is gericht om personen financieel vaardig te maken waardoor de financiën op orde worden gehouden.

Wat is het belang? Voorkomen dat een problematische schuldsituatie ontstaat.

Nazorg

Wat houdt het in? Het geheel van activiteiten dat erop is gericht om personen na het succesvol doorlopen van het schuldregelingstraject in staat te stellen de financiën op orde te houden.

Wat is het belang? Voorkomen dat opnieuw een problematische schuldsituatie ontstaat.

Een sluitende aanpak van schuldhulpverlening vereist dat van ieder van de bovenstaande diensten gebruik kan worden gemaakt. Per cliënt wordt bekeken welke diensten noodzakelijk zijn, voor welke periode de dienst wordt aangeboden en hoe de dienst wordt ingezet.

Bijlage 4: uitvoeringsaspecten rondom communicatie

B4.1 De bereikbaarheid van medewerkers schuldhelpverlening.

Zowel in het onderzoek van de Rekenkamercommissie als in de verschillende ontwikkelsessies wordt aandacht gevraagd voor de telefonische bereikbaarheid van de medewerkers schuldhelpverlening. Die bereikbaarheid is niet optimaal. Hoewel het werken met teams binnen het BAD wel tot verbetering heeft geleid, blijft het een punt van zorg. Een van de oplossingen voor de bereikbaarheid is het concentreren van de telefonische bereikbaarheid voor burgers in een telefonisch spreekuur. Zodra de nieuwe gemeentelijke telefooncentrale in gebruik is genomen, start hier een experiment mee. De verwachting is, dat concentratie van het aanbod tot betere bereikbaarheid leidt, omdat medewerkers tijdens dit spreekuur (in de praktijk niet 1 maar 3 uur, overigens) niet in de spreekkamer zitten. Voor andere partijen blijft de telefonische bereikbaarheid ongewijzigd. Uiteraard blijft ook de bereikbaarheid in spoedgevallen de hele dag gegarandeerd. Daarnaast is het de bedoeling om op korte termijn digitaal inzicht in de betalingen van cliënten mogelijk te maken. Dit leidt mogelijk tot vermindering van het enorme telefoonaanbod.

Voor schuldeisers en (professionele en vrijwillige) ondersteuners van cliënten, worden "accounthouders" aangewezen: een vaste medewerker wordt verantwoordelijk voor de afstemming in probleemgevallen, voor het oplossen van noodsituaties en voor het maken van werkafspraken. Deze korte lijnen verbeteren de bereikbaarheid.

B4.2 Uitbreiden voorlichtingsmateriaal

Veel cliënten en hulpverleners vragen om schriftelijke informatie over het verloop van het schuldhelpverleningstraject. Veel van deze informatie wordt nu nog mondeling gedeeld. Daar is voor gekozen, omdat veel trajecten maatwerk zijn en algemene schriftelijke informatie dan tot verwarring leidt. Toch wordt nu gekeken naar mogelijkheden om de mondelinge communicatie te ondersteunen met schriftelijk materiaal. Belangrijkste instrument daarbij is een informatiesheet, waarin de volledige werkwijze van de schuldhelpverlening in Deventer staat uitgeschreven. Gekoppeld hieraan wordt een korte samenvatting, waarin voor cliënten ook heel concreet (dus geldend voor hun eigen traject) wordt beschreven voor welke vraag ze bij welke medewerker/welk team moeten zijn.

B4.3 Website

Veel informatie over schuldhelpverlening is nu opgenomen op de website van de gemeente. Deze informatie staat verspreid over de site en is slecht vindbaar. Daarom wordt gekeken naar mogelijkheden om de website van het BAD te verbeteren en een professionelere uitstraling te geven.

B4.4 Proactieve communicatie

Voor de voorbereiding op het schrijven van deze nota zijn ongeveer 20 organisaties in Deventer benaderd met het verzoek input te leveren. Een van de belangrijkste opmerkingen die deze organisaties gaven is de behoefte om proactief geïnformeerd te worden. We vertalen deze behoefte op 3 niveaus:

1. Informeer organisaties tijdig over wijzigingen in de werkwijze of over nieuwe projecten
2. Informeer organisaties tijdig over problemen in de uitvoering (zoals bijvoorbeeld oplopende wachttijden bij een piek in het aantal aanvragen).
3. Informeer betrokken partijen bij een individueel dossier tijdig over de voortgang en zorg er voor dat die informatie ook iets zegt over de te verwachten doorlooptijd

Met betrekking tot punt 1 en 2 is de werkconferentie schuldhelpverlening die jaarlijks wordt georganiseerd een belangrijk moment. Toch blijkt dit onvoldoende te zijn. Daarom gaan we de onderlinge uitwisseling verder uitbreiden. In dat kader wordt vanuit de gemeente met ingang van 2016 (naast de werkconferentie) minimaal 3x per jaar een bijeenkomst georganiseerd, waarin de

verschillende organisaties in de stad worden bijgepraat over de stand van zaken in de schuldhelpverlening. Vervolgens wordt wel van de organisaties zelf verwacht dat zij zorgen voor het intern verspreiden van die informatie.

Voor wat betreft het derde punt wordt, naast de paragraaf B6.4 genoemde mogelijkheden ook gekeken naar verdere verbetering van de informatie-uitwisseling. Deels kan de invoering van een digitaal informatiesysteem daarbij helpen. Medewerkers schuldhelpverlening worden al vaker betrokken bij multidisciplinair overleg (bijvoorbeeld rondom veiligheid en ontruiming). Dat zorgt al voor een betere aansluiting van de hulpverlening in complexe dossiers. Daarnaast geldt, dat straks ook voor hulpverleningsorganisaties vaste aanspreekpunten binnen de schuldhelpverlening worden aangewezen. Dat moet zorgen voor kortere lijnen en daarmee ook voor betere communicatie.

Bijlage 5 Financiële consequenties

B5.1 Actuele financiële situatie

In de visienota 2012-2015 zijn maatregelen genomen om de vanaf 2011 weggevallen rijksmiddelen en aanvullende bezuinigingen op het armoedebeleid van in totaal € 510.000 te compenseren, zonder dat de dienstverlening aan burgers met financiële problemen daar onder zou leiden. Deze maatregelen (samen te vatten als kostenbesparing door efficiencyverbetering en vergroten van de inkomsten door het uitbreiden van de dienstverlening tegen betaling, onder anderen in opdracht van derden) zijn succesvol gebleken. Het BAD voldoet structureel aan de eisen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, behaalt de prestatieafspraken uit de gemeentelijke begroting en voldoet aan de kwaliteitseisen die bij de verschillende audits worden gesteld. En dit ondanks het feit dat er na 2011 ook nog voor in totaal ruim € 140.000 aan (extra) interne taakstellingen naar de uitvoering van de schuldhulpverlening zijn doorberekend, waarmee in de vorige visienota geen rekening is gehouden. Bovendien is de complexiteit van de schuldhulpverlening sterk toegenomen, vooral door de komst van nieuwe doelgroepen (huishoudens met een eigen woning, ex-zelfstandigen) en elkaar tegenwerkende regelgeving (stapeling van beslag, de toegenomen incassobevoegdheden van het rijk³⁸). Dat betekent dat de hulpverlening intensiever wordt en er meer tijd per aanvraag besteed moet worden. Dat, gecombineerd met het voortdurend beperken van het budget zorgt wel voor een toenemende werkdruk en maakt dat de rek volledig uit de organisatie is.

Bij het vaststellen van de benodigde financiële middelen is in de Visienota 2012-2015 uitgegaan van een instroom van 700 aanvragen voor schuldhulpverlening per jaar. In de praktijk lag het aantal aanvragen sinds 2012 tussen de 900 en 1100 per jaar. Om de extra instroom te kunnen opvangen zijn de afgelopen jaren extra gelden uit de algemene middelen beschikbaar gesteld. Ook is er vanuit het rijk vanaf 2013 extra geld voor armoedebestrijding en schuldhulpverlening beschikbaar. De bijdrage uit de algemene middelen loopt per 2016 af, de rijksmiddelen zijn structureel van aard.

B5.2 Vooruitzichten 2017-2020

Gelet op de in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkeling van het aantal aanvragen, kan worden aangenomen dat het aantal aanvragen om schuldhulpverlening de komende jaren in ieder geval niet zal afnemen en stabiel rond de 950 aanvragen per jaar zal blijven liggen. Wanneer keuzes worden gemaakt om het bereik van schuldhulpverlening te vergroten, loopt dit aantal uiteraard verder op. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven vraagt het toenemende inzicht in de wijze waarop schulden invloed hebben op het gedrag van mensen, om een andere aanpak. Zelfredzaamheid blijft het streven, maar om daar uiteindelijk naar toe te kunnen werken moet vaker de verantwoordelijkheid tijdelijk worden overgenomen. Zo kunnen sneller successen worden geboekt, raken schuldenaren beter gemotiveerd en komen er vaker structurele oplossingen tot stand. Tijdelijk budgetbeheer is daar een belangrijk instrument voor en zal daarom vaker ingezet moeten worden.

De afgelopen jaren hebben medewerkers van het BAD, door omstandigheden, een grote rol gekregen in de integrale aanpak van problemen die in een huishouden spelen. Voor die rol (zoals in paragraaf 6.2 omschreven) is geen personele capaciteit aan het BAD is toegekend. De komst van sociale teams zorgt er voor, dat de specialistische schuldhulpverlening minder tijd hoeft te besteden aan de integrale aanpak op dossierniveau. De huidige formatieberekening en de daarbij gehanteerde normtijden houden geen rekening met die "oneigenlijke" werkzaamheden en is vanaf het moment van overdracht van de werkzaamheden dus weer actueel. Voor de aanvullende

³⁸ N. Jungmann, A.J. Moerman, H.D.L.M. Schruer, I. van de Berg, Paritas Passé, debiteuren en crediteuren in de knel door ongelijke incassobevoegdheden. Utrecht, 2012.

werkzaamheden die in het kader van de financiële schuldhulpverlening door de sociale teams worden uitgevoerd is al per 2015 formatie overgedragen.

Uit het Rekenkamerrapport en uit vragen vanuit de gemeenteraad komt naar voren dat het verkorten van doorlooptijden hoge prioriteit heeft. In het inhoudelijk deel van de nota is aangegeven welke maatregelen daarvoor worden getroffen. Omdat het BAD nog een forse lopende werkvoorraad heeft (op 31 december 2015 1744 huishoudens), kunnen die maatregelen met de huidige bezetting niet makkelijk worden ingezet. De veranderingen van de afgelopen jaren zijn tot stand gekomen met een (relatief) krimpend personeelsbestand. Om ook deze omslag te kunnen maken is tijdelijk (naar verwachting gedurende een jaar) extra formatie nodig.

Een ander belangrijk aandachtspunt is het aanbod aan preventieve activiteiten. Zoals in de nota is aangegeven, wordt de verantwoordelijkheid voor het aanbieden van “traditionele” preventie bij partijen in de stad gelegd. In de “Sallandse dialoog financiële redzaamheid” werken de gemeenten Olst-Wijhe, Raalte en Deventer en een aantal private partijen samen om te komen tot een preventief aanbod voor onder anderen jongeren. Met name het concreet uitwerken van de plannen vraagt van alle partijen om een financiële bijdrage.

B5.2.1 Consequenties nieuw beleid

Het verkorten van de doorlooptijden vraagt om een andere werkwijze. Deze kan binnen de huidige capaciteit worden doorgevoerd, maar vraagt om implementatieruimte, zodat lopende cliënten geen last hebben van de omslag. Daarvoor extra inzet van 2 fte voor een jaar nodig. Om het bereik van de schuldhulpverlening te vergroten, kan worden gekozen voor een Vroeg Eropaf aanpak. Het BAD heeft hiermee in 2013 en 2014 in samenwerking met Salland Verzekeringen geëxperimenteerd. Op basis van de ervaringen verwachten we dat we ongeveer 1600 interventies per jaar moeten plegen om het bereik met 5%-punt (van 13 naar 18%) te laten stijgen. Hiervoor is extra inzet van 2 fte op jaarbasis benodigd. Een stijging van 5%-punt vertaalt zich uiteraard ook in de uitvoering van de schuldhulpverlening. Op basis van het formatiemodel van het BAD kan worden berekend dat voor het verwerken van 1350 aanvragen (18% van de potentiële doelgroep) ten opzichte van de huidige vaste formatie (die is gebaseerd op 700 aanvragen) ongeveer 16 fte extra formatie nodig is. De financiële middelen ontbreken om structureel zoveel extra formatie in te zetten. Als alternatief daarvoor, wordt gekozen voor de verdere ontwikkeling van het preventieportal binnen de Sallandse Dialoog. Zo kan tegen relatief lage kosten het bereik van de (preventieve) schuldhulpverlening aanzienlijk worden verhoogd.

B5.3 Financiële maatregelen

Een aantal keuzes in de visie bepalen de wijze waarop de dienstverlening moet worden ingericht en hebben om die reden ook financiële consequenties. Het gaat dan om de volgende elementen:

- er dient te worden gezocht naar structurele oplossingen voor financiële problematiek
- er moet voldoende aandacht zijn voor preventie en nazorg
- voor sommige diensten kan een eigen bijdrage van cliënten worden gevraagd, maar wel altijd afgestemd op de situatie van de cliënt
- er worden geen groepen uitgesloten van schuldhulpverlening
- voor maximale zelfredzaamheid moet vaker tijdelijk verantwoordelijkheid worden overgenomen
- er is maximale aandacht voor kwaliteit, efficiency en de mogelijkheid om te innoveren
- de doorlooptijden voor schuldhulpverleningstrajecten moeten naar beneden

Binnen de huidige structurele financiële middelen kan de schuldhulpverlening niet worden vormgegeven op de wijze als in deze nota is beschreven. Dat vraagt om extra middelen. Hieronder wordt aangegeven welke dekkingsmiddelen aanwezig zijn voor de gewenste uitvoering, uitgaande van maximaal 900 aanvragen om schuldhulpverlening op jaarbasis en van maximaal 800 lopende budgetbeheertrajecten (dit aantal wordt in 2017 bereikt).

B5.3.1 Aanvullende dekking 2017-2020

Efficiencymaatregelen

Het BAD kan binnen de uitgangspunten van de visie op schuldhulpverlening een klein deel van de benodigde extra capaciteit compenseren door de werkprocessen efficiënter in te richten. Het gaat dan met name om een verdere digitalisering van het proces, waardoor cliënten een aantal zaken online zelf kunnen raadplegen of regelen. Dat zorgt voor terugloop van het telefoonverkeer en de post en dat levert besparing op.

discussiepunt

Online beschikbaar maken rekeningoverzichten budgetbeheer	€ 15.000
Doorontwikkeling digitaliseren	€ 10.000
Totaal	€ 25.000

Inkomsten op reguliere dienstverlening

Een ander deel van de extra capaciteit kan worden bekostigd uit de toename van de inkomsten uit de werkzaamheden die het BAD uitvoert. Voor 2017 kan naar verwachting een bedrag van € 847.000 aan inkomsten worden gegenereerd, een stijging van € 20.000 ten opzichte van 2015. Wanneer zich mogelijkheden voordoen om de dienstverlening uit te breiden naar andere gemeenten of andere opdrachtgevers en de kosten en batenafweging valt positief uit (financieel of om andere bedrijfsvoeringsredenen) dan wordt hier door het BAD gebruik van gemaakt. De extra opbrengsten vallen dan uiteraard hoger uit.

bestaand
beleid

Extra opbrengsten uit dienstverlening ten opzicht van 2015	€ 20.000
Totaal	€ 20.000

Aanpassing tarieven reguliere dienstverlening

Cliënten waarvoor budgetbeheer wordt ingezet, betalen op dit moment een kleine eigen bijdrage van € 9,00 per maand. Deze bijdrage is in 2012 vastgesteld en niet meer verhoogd. De kosten voor het uitvoeren van budgetbeheer zijn gestegen, met name door de toenemende complexiteit. Het online aanbieden van rekeningoverzichten en mutaties zorgt voor een kostenbesparing bij cliënten en dat biedt enige ruimte om een deel van de extra kosten voor de uitvoering van budgetbeheer door te berekenen in de eigen bijdrage. Deze verhogen naar € 11 per maand levert op jaarbasis ca. € 15.000 op. Daarnaast biedt het BAD beschermingsbewind aan tegen lagere tarieven dan wettelijk is vastgesteld. Dat gebeurt om het beslag op de bijzondere bijstand te beperken. Door de tarieven op basis van de hoogte van het inkomen te differentiëren blijft dit beslag op de bijzondere bijstand beperkt, maar kan wel voor € 10.000 aan extra inkomsten worden gegenereerd. Voor huishoudens in een schuldregeling heeft dit geen gevolgen (eventuele extra kosten worden gecorrigeerd in de aflossingscapaciteit), alleen huishoudens met een hoger inkomen die voldoende ruimte in hun budget hebben, betalen een marktconform tarief.

aanscherping

	€ 15.000
Verhoging eigen bijdrage budgetbeheer	
Differentiëren tarief bewindvoering	€ 10.000
Totaal	€ 25.000

Doorbelasten kosten schuldregelingen

Zoals in hoofdstuk 9 al is aangegeven maakt de komst van de Algemene Maatregel van Bestuur waarin het vrijstellingsbesluit private schuldbemiddeling wordt geregeld het mogelijk om een vergoeding te vragen voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Hieraan zitten voorwaarden verbonden: betaling mag alleen bij een geslaagd traject en de kosten mogen niet ten laste komen van het zogenaamde vrij te laten bedrag. De tijd is te kort om in deze nota al uitgebreid in te gaan op de mogelijkheden die het vrijstellingsbesluit voor de gemeente Deventer biedt. Daarvoor wordt later (uiterlijk 31 januari 2017) een aanvullend voorstel gedaan. In dit beleidsplan worden eventuele opbrengsten niet meegerekend.

Alternatieve financieringsbronnen: extra inzet op schuldhulpverlening leidt tot besparingen elders

In 2011 is, mede op initiatief van het BAD, door de Hogeschool Utrecht, Regioplan en Cebeon een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de kosten en baten van schuldhulpverlening³⁹. Als uitkomst van dit onderzoek is een model ontwikkeld waarmee iedere gemeente inzichtelijk kan maken wat voor die specifieke gemeente de financiële kosten en baten zijn van het investeren in schuldhulpverlening. Deventer was in 2011 een van de 4 pilotgemeenten waar het startonderzoek is uitgevoerd. Uit het onderzoek bleek dat in Deventer iedere euro die wordt besteed aan schuldhulpverlening tot een besparing van € 2,60 aan maatschappelijke kosten binnen het gemeentelijk domein leidt (zie paragraaf 1.4 voor een toelichting). Gelet op de aard van de besparingen kan worden gesteld dat deze verhouding nog positiever wordt wanneer trajecten sneller worden afgerond en de oplossing structureler van aard is. Extra inzet op schuldhulpverlening zou dus gefinancierd kunnen worden uit de besparingen die elders worden gerealiseerd. Deels gebeurt dat nu al, door bijvoorbeeld de woningcorporaties en andere schuldeisers te laten meebetalen aan de uitvoering. Ook binnen de gemeentelijke begroting (en dan met name op uitgaven in het kader van de Participatiewet) valt winst te behalen. Om tot een sluitende businesscase te komen willen we onderzoek doen naar de vraag hoeveel sneller mensen zonder problematische schulden uitstromen naar betaald werk, dan mensen met problematische schulden. Dit onderzoek kan gekoppeld worden aan de aanpak die we beschrijven in paragraaf 8.5.2.

B5.4 Alternatieve scenario's leiden tot extra maatschappelijke kosten

Wanneer de keuze wordt gemaakt om de beschikbare middelen anders in te zetten, of wanneer wordt gekozen om een of meer van de voorgestelde maatregelen niet uit te voeren, zullen concessies moeten worden gedaan aan de uitgangspunten van de visie. De mogelijke keuzes worden ingeperkt door de vereisten van de Wgs: het aanbieden van schuldhulpverlening is verplicht en daarbij mag maximaal 4 weken wachttijd ontstaan. Vervolgens is het zowel vanuit financieel en maatschappelijk perspectief als vanuit het belang van de cliënt wenselijk om structurele oplossingen aan te bieden. Dit is in veel gevallen slechts mogelijk als ook budgetbeheer wordt aangeboden. Ook het aanbieden van nazorg draagt bij aan het structureel oplossen van financiële problematiek. Als er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn, zal dat dus in eerste instantie betekenen dat er geen ruimte is om preventieve activiteiten uit te voeren. Lopen de tekorten verder op, dan zal de instroom in budgetbeheer moeten worden beperkt en kan er minder (of geen) aandacht worden besteed aan nazorg.

B5.4.1 Geen preventie

Geen aandacht voor preventie betekent een blijvend hoge instroom in een schuldregelingstraject en geen aandacht voor het verbeteren van de tijdige signalering van schulden. Hoe later schulden gesignaleerd en opgepakt worden, hoe hoger de uitvoeringskosten. Bovendien voorkomt tijdige signalering veel van de negatieve gevolgen van problematische schulden: ontwrichte gezinssituaties, gezondheidsklachten, overlast, verlies van werk, verlies van contact met de samenleving, verpauperde woningen en wijken, schooluitval) en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten op het gebied van opvang, zorg, aanvragen voor en verstrekken van (bijstands-)uitkeringen, re-integratie, toezicht en handhaving, enzovoorts.

B5.4.2 Geen of minder budgetbeheer

Het in minder gevallen dan noodzakelijk uitvoeren van budgetbeheer leidt tot een groter uitvalpercentage in het minnelijk en wettelijk schuldregelingstraject. Een groter uitvalpercentage in het minnelijk schuldregelingstraject leidt tot een hogere toestroom in de wettelijke schuldsanering (en daarmee tot extra maatschappelijke kosten vanwege de extra belasting van

³⁹ Geuns, R. van, Jungmann, N., Kruis, G., Calkoen, P., & Anderson, M. Schuldhulpverlening loont! Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Amsterdam, 2011.

de rechterlijke macht). Uitval zorgt in beide trajecten voor minder geslaagde regelingen en dus tot meer huishoudens die te maken krijgen met de gevolgen van problematische schulden.

Het niet meer aanbieden van budgetbeheer betekent dat er vaker een beroep op beschermingsbewind zal worden gedaan en dat leidt tot een groter beroep op de bijzondere bijstand. Beperken van de capaciteit bij budgetbeheer betekent ook dat er versneld cliënten moeten uitstromen die daar mogelijk nog niet aan toe zijn. Dat levert mogelijk een extra toestroom van aanvragen schuldhulpverlening, waardoor wachtlijsten kunnen ontstaan. Die zorgen er voor dat hulpverleningstrajecten vertraging oplopen. Hierdoor kunnen andere hulpverleners niet verder met hun traject, deze vertraging leidt tot hogere uitvoeringskosten. Bij wachtlijsten lopen de schulden verder op dan noodzakelijk, zodat regelingen lastiger worden en de uitvoeringskosten stijgen. De betaling van vaste lasten wordt later gegarandeerd, waardoor er eerder tot ontruiming en afsluiting zal worden overgegaan. Dat levert uiteindelijk weer kosten op voor opvang en andere vorm van zorg.

B5.4.3 Geen of minder nazorg

Het niet bieden van nazorg aan cliënten waarvoor de schulden wel geregeld kunnen worden, kan op termijn leiden tot recidive. Recidivisten doen opnieuw een beroep op schuldhulpverlening, dit leidt tot extra uitvoeringskosten. Bovendien krijgen zij ook weer te maken met de negatieve gevolgen van problematische schulden.

B5.4.4 Beperking van het aanbod leidt tot extra maatschappelijke kosten

Als laatste aandachtspunt verwijzen we in dit verband nog naar het in paragraaf 10.3.1 aangehaalde onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Verminderen van de inzet op schuldhulpverlening leidt tot extra maatschappelijke kosten, die uiteindelijk op een later tijdstip weer binnen de gemeentelijke begroting opgevangen moeten worden.

B5.5. Risicoparagraaf

Of het mogelijk is binnen de geschetste financiële kaders op de gewenste wijze uitvoering te geven aan de schuldhulpverlening, is uiteraard afhankelijk van het feit of het totale bedrag aan opbrengsten en bezuinigingen daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Onderstaand overzicht geeft een beeld van de mogelijke risico's en van de eventuele alternatieve dekkingsmogelijkheden. Hierbij is er van uit gegaan dat alle voorstellen zoals die in het visiedocument zijn aangegeven ook daadwerkelijk worden geaccordeerd.

Structurele opbrengsten reguliere werkzaamheden (inclusief tariefaanpassingen)

Risico: de opbrengsten lopen terug.

Waarschijnlijkheid dat het risico tot financiële consequenties leidt: gering. De opbrengsten zijn gekoppeld aan de instroom van aanvragen. Daalt dit aantal, dan dalen de opbrengsten, maar kan ook aan de lastenkant worden gereduceerd. Om dat mogelijk te maken, wordt een deel van de extra capaciteit niet omgezet in vaste maar in tijdelijke formatie. Bovendien is een daling van het aantal aanvragen de komende jaren niet te verwachten. Een verder uitwerking per product staat hieronder

.

Opbrengsten kredietverstrekking

Risico: teruglopen aantal kredietaanvragen.

Waarschijnlijkheid dat het risico tot financiële consequenties leidt: gering. De landelijke trend is een stijging van het aantal aanvragen voor sociaal krediet. De "reguliere" banken hanteren strengere criteria voor wat betreft de hoogte van het inkomen, waardoor meer huishoudens alleen nog maar bij Gemeentelijke Kredietbanken terecht kunnen.

Bijdrage leveranciers aan uitvoeren van budgetbeheer

Risico: leveranciers willen niet financieel bijdragen aan het uitvoeren van budgetbeheer

Waarschijnlijkheid dat het risico tot financiële consequenties leidt: gering. Voor 2016 is al een overeenkomst afgesloten die het volledige begrootte bedrag voor dat jaar dekt, gesprekken met andere leveranciers worden nog opgestart.

Eigen bijdrage cliënten voor uitvoeren budgetbeheer

Risico: teruglopend aantal cliënten in budgetbeheer

Waarschijnlijkheid dat het risico tot financiële consequenties leidt: gering. De instroom wordt bepaald door de instroom in de schuldhulpverlening en die blijft de komende jaren naar verwachting gelijk. Bovendien leidt een lager bestand bij budgetbeheer ook tot lagere kosten, waardoor het risico kan worden afgedekt.

Inkomsten uitvoeren beschermingsbewind

Risico: tegenvallend aantal aanmeldingen voor beschermingsbewind

Waarschijnlijkheid dat het risico tot financiële consequenties leidt: gering. De landelijke trend is een stijging van de instroom in beschermingsbewind.

Inhuur BAD door externe organisaties (cursussen, ondersteuning werkgevers, etc)

Risico: weinig belangstelling vanuit externe organisaties om tegen betaling diensten van het BAD in te kopen.

Waarschijnlijkheid dat het risico tot financiële consequenties leidt: aanwezig.

Alternatief: naar verwachting zullen er de komende jaren (met name vanuit Europa) subsidies beschikbaar komen voor de aanpak van armoede en voor het onderzoeken van nieuwe vormen van budgetbegeleiding. Inmiddels is ook al (in samenwerking met het Nibud) ingeschreven op een dergelijk project. Met deze subsidies kunnen eventueel tegenvallende inkomsten worden opgevangen.

Incidentele opbrengsten uit projecten en opdrachten

Risico: opbrengsten lopen terug omdat opdrachten wegvallen

Waarschijnlijkheid dat het risico tot financiële consequenties leidt: aanwezig. Een deel van de projecten en opdrachten kent een looptijd van een jaar, met steeds de mogelijkheid tot verlenging. Uiteraard wordt volop ingezet op het voortzetten van opdrachten en op het verwerven van nieuwe opdrachten.

Beheersmaatregel: om projecten en opdrachten uit te voeren worden medewerkers in tijdelijke dienst genomen. Vallen de opdrachten weg, dan kunnen de lasten ook direct beperkt worden.

efficiencymaatregelen

Risico: niet te realiseren efficiencywinst

Waarschijnlijkheid dat het risico tot financiële consequenties leidt: gering. Uit een analyse van het telefoonverkeer blijkt, dat veel vragen van cliënten gaan over de mutaties op hun beheerrekening. Het is onwaarschijnlijk dat het mogelijk maken van online inzage niet leidt tot de ingeschatte terugloop van telefoonverkeer.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, zijn de meeste van de begrootte extra inkomsten en besparingen relatief zeker. Bij een deel van de opbrengsten geldt ook nog, dat ze gekoppeld zijn aan activiteiten die uitgevoerd worden. Wanneer er minder vraag is naar die activiteiten (dan hoeft daar ook geen personeel op te worden ingezet en zijn er ook minder kosten. Daarmee kan een deel van de tegenvallers worden opgevangen. Om dat mogelijk te maken zullen niet direct alle benodigde formatieplaatsen structureel worden ingevuld maar zal nog voor een deel met tijdelijke contracten worden gewerkt.

Daarnaast is een deel van de reguliere activiteiten relatief voorzichtig begroot. Eventuele extra opbrengsten kunnen worden aangewend om onverwachte tegenvallers op andere posten te compenseren.

