Concept
Versie 1
26 november 2012

Gemeente Amsterdam
Dienst Werk en Inkomen

Strategie en Mensen
Bedrijfsbureau

Offensief tegen schulden

Het versterken van de financiële zelfredzaamheid in Amsterdam

Beleidsplan Integrale schuldhulpverlening 2013-2015

Marcel Thijssen

Inhoud

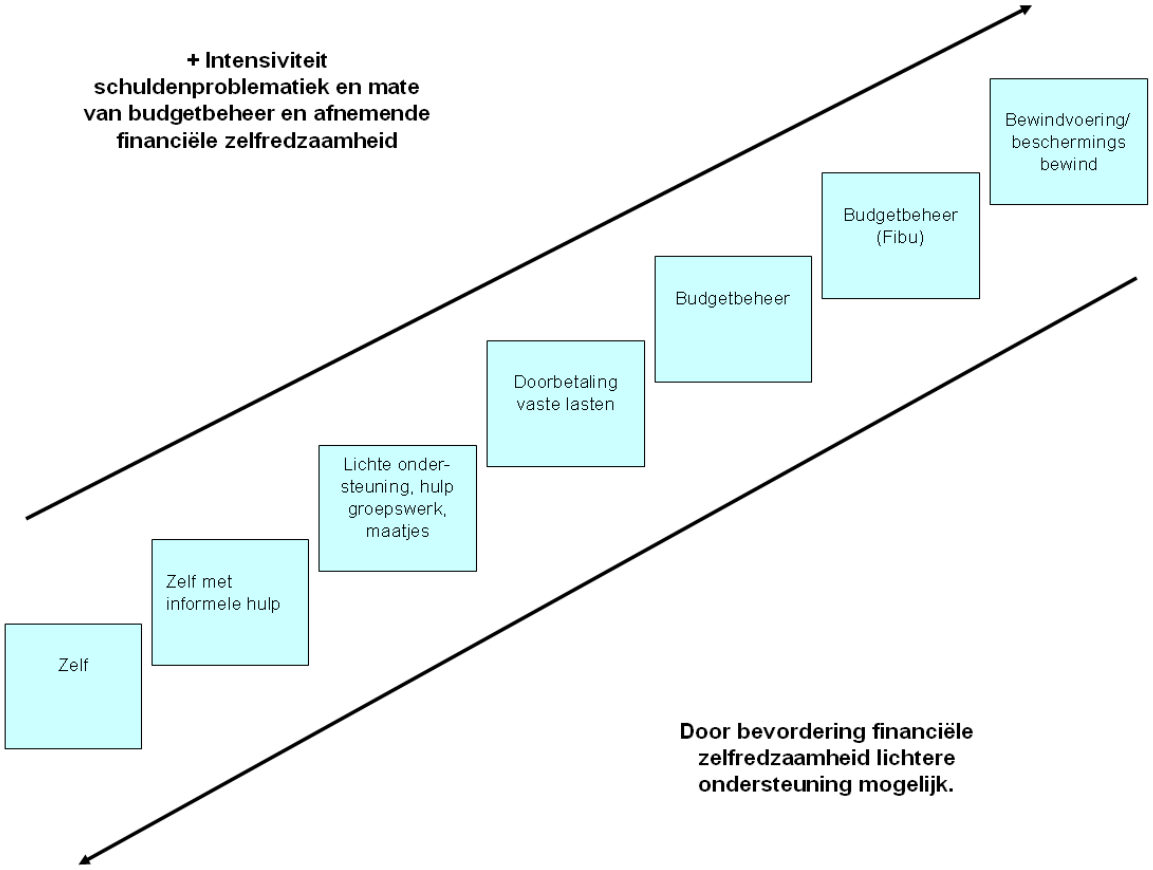
Inhoud 2

1 Inleiding 6
1.1 Offensief tegen schulden 6
1.2 Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding en visie Schuldhulpverlening 7
1.3 Probleemanalyse 8
1.3.1 Groei van het aantal aanmeldingen 8
1.3.2 Maatschappelijke ontwikkelingen 9
1.3.3 Preventieve maatregelen van de Rijksoverheid 9
1.3.4 Knelpunten om schuldenproblematiek te verminderen 10
1.3.5 Aantal huishoudens met (risico) op problematische schulden 11
1.3.6 Profiel huishoudens met (risico) op problematische schulden 12

2 Doelstellingen 13
2.1 Het voorkomen van problematische schulden 13
2.2 Stabilisatie en schuldregelingen: een effectievere schuldhulpverlening met normering van doorlooptijden 13
2.2.1 Stabilisatie en schuldregelingen 13
2.2.2 Vergroting van de effectiviteit 14
2.2.3 Verkorten van de doorlooptijden: voortvarendheid 14
2.2.4 Normering wachttijden en doorlooptijden 14

3 Organisatie 16
3.1 De uitvoerende instanties 16
3.2 Regie integrale schuldhulpverlening 16
3.3 1 stad 1 opgave 17

4 Het voorkomen van problematische schulden: preventie en nazorg 19
4.1 Offensief tegen de schulden 19
4.2 Voorkomen van schulden 19
4.2.1 Financiële zelfredzaamheid en de financiële beheerladder 19



20
4.2.2 Preventieaanpak 20
4.3 Vroegsignalering/Erger voorkomen 22
4.3.1 Vroegsignalering: Vroeg Eropaf 22
4.3.2 Preventie: inzet rondom life events 22
4.3.3 Vroegsignalering: integrale samenwerking in de wijk 23
4.3.4 Maatregelen om erger te voorkomen 23
4.3.5 Doelbewuste inzet moratoria 24
4.4 Nazorg om terugval te voorkomen 25

5 Het ondersteunen bij het hanteerbaar maken en oplossen van schulden 25
5.1 Toegang tot de schuldhulpverlening 25
5.1.1 Brede toegankelijkheid uitgaande van wederkerigheid 25
5.1.2 Geen wachtlijsten en ‘van het kastje naar de muur’ 26
5.1.3 Laagdrempelig en dichtbij 27
5.2 Het aanbod: schuldhulpverleningstrajecten 27
5.2.1 Maximalisering aantal oplossingen van schuldsituaties 27
5.3 Het schuldhulpverleningaanbod 27
5.3.1 Klantgericht en maatwerk 27
5.3.2 Groepswerk waar mogelijk en individueel waar moet, inzet eigen netwerk 28
5.3.3 Vier speerpunten van integraliteit 28
5.3.4 Schuldhulpverlening voor gezinnen met minderjarige kinderen 31
5.3.5 Inzet vrijwilligers 31
5.3.6 Inzet armoedevoorzieningen bij schuldhulpverlening 32

5.4 Kwaliteitsborging en monitoring 32

6 Financieel overzicht 33

1 Inleiding

1.1 Offensief tegen schulden

Het College is bezorgd over de maatschappelijke beheersbaarheid van de schuldproblematiek. Het Regeerakkoord heeft hier geen verandering in gebracht. De effecten van het Regeerakkoord voor de schuldenproblematiek zijn nog onvoldoende bekend: het is nog onduidelijk hoe de cumulatie van bezuinigingen gaan doorwerken. De afgelopen jaren is het aantal aanmeldingen bij de schuldhulpbureaus fors gestegen en de problematiek wordt complexer. Het is de wens van het College om gezien de maatschappelijke gevolgen de schuldenproblematiek onder de inwoners tegen te gaan.
Dit vraagt om een brede maatschappelijke aanpak, een *offensief tegen de schulden*, waarin de gemeente Amsterdam, binnen haar mogelijkheden een bijdrage levert aan het terugdringen van de schuldenproblematiek. Het college wil dat er een brede maatschappelijke omslag komt in de houding ten opzicht van schulden. De overkoepelende doelstelling van het College is om de komende jaren (2013-2014) een maatschappelijke trendbreuk in Amsterdam te forceren en *het aantal huishoudens met problematische schuldsituaties in Amsterdam en de uithuiszettingen als gevolg van financiële problemen te verminderen en lager te laten zijn dan de landelijke trend in 2015.*

Daarbij wordt de inzet om de effectiviteit van de schuldhulpverlening te verbeteren (herontwerp schuldhulpverlening) gecontinueerd.
Het College gaat de strijd aan met de zogenaamde “schuldenmaatschappij” en zet daartoe de beschikbare middelen in om burgers financieel bewuster te maken en helpt waar mogelijk om potentiële crediteuren en schuldeisers hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen. De maatregelen van de gemeente Amsterdam zijn gericht op drie hoofddoelen. Bij het behalen van deze doelstellingen is het versterken van de integrale aanpak een rode draad.

1. Het voorkomen van problematische schulden: preventie en nazorg;
2. Het ondersteunen bij het oplossen van schulden gericht op toeleiding naar een schuldregeling (minnelijk of WSNP);
3. Het beheersbaar maken van bedreigende schulden: stabilisatie (zekerstellen bad, brood en bed).

De centrale vraag van dit beleidsplan is: ***welke maatregelen neemt de gemeente Amsterdam in het kader van integrale schuldhulpverlening om het aantal huishoudens met problematische schuldsituaties in Amsterdam en de uithuiszettingen als gevolg van financiële problemen te verminderen en lager te laten zijn dan de landelijke trend in 2015.***

Deze ambitie wil het College bereiken ondanks de structurele bezuinigingen op het schuldhulpverleningsbudget vanaf de periode 2013-2015. Dit wordt bereikt middels een efficiëntiewinst, versterking van het opdrachtgeverschap en versterking van de keten. In het kader van ‘1 stad 1 opgave’ zijn hiertoe maatregelen opgesteld. Deze maatregelen zijn verwerkt in dit beleidsplan, met name in het hoofdstuk ‘organisatie’ (paragraaf 3.3) en ‘integraliteit’ (subparagraaf 5.3.3.).

Het beleid op het gebied van schuldhulpverlening stelt hoge eisen aan de uitvoering.

De schuldhulpverlening en de keten erom heen zijn door '1 stad 1 opgave' in de komende periode wederom in transitie, wat een groot beroep doet op de uitvoering en haar partners. Het College is zich ervan bewust dat ze aan de uitvoering en haar partners de afgelopen jaren reeds het nodige aan flexibiliteit en inzet heeft gevraagd, gelet op de veranderopgave en innovaties van het herontwerp schuldhulpverlening en de aanhoudende hoge instroom van mensen met hulpvragen over schulden. De transitie van de komende periode wil het College dan ook gefaseerd en in goed overleg met de uitvoering en haar partners doen, rekening houdend met de draagkracht van de uitvoering.

1.2 Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding en visie Schuldhulpverlening

De schuldhulpverlening is tot nu toe uitgevoerd op basis van de Wet Schuldsanering Natuurlijk Personen (1998), de nota armoedebestrijding van 1998, de gemeentelijke verordening schuldhulpverlening zelfstandigen (2004) en het herontwerp schuldhulpverlening (2011).
Per 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) van kracht. Één van de belangrijkste consequenties van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is dat gemeenten verplicht zijn om een beleidsplan op te stellen voor ten hoogste vier jaar ten behoeve van de regie en uitvoering van integrale schuldhulpverlening.
Dit betekent een nadere uitwerking van het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding 2013-2015 en van de begrotingsdoelstelling 'versterken van de schuldhulpverlening'. De veranderingen die doorgevoerd zijn in het herontwerp schuldhulpverlening en '1 stad 1 opgave' hebben ook hun beslag gekregen in dit beleidsdocument.
Het beleidsplan voor de periode 2013-2015 gaat daarbij nader in op onder andere:

- Probleemanalyse en visie van de gemeente (hoofdstuk 1)
- Doelstellingen (hoofdstuk 2);
- De organisatie van de schuldhulpverlening Amsterdam en '1 stad 1 opgave' (hoofdstuk 3);
- De beoogde resultaten van de gemeente Amsterdam van integrale schuldhulpverlening en de relatie tot andere doelstellingen in het sociale domein (hoofdstuk 4);
- De organisatie van de schuldhulpverlening in Amsterdam (hoofdstuk 5);
- De maatregelen om de resultaten te behalen met aandacht voor de toegang tot de schuldhulpverlening, wacht- en doorlooptijden, integraliteit, gezinnen met inwonende minderjarige kinderen en de borging van de kwaliteit van dienstverlening (hoofdstuk 6 en 7);

In het Meerjarenbeleidsplan Inkomen en Armoedebestrijding is de visie van Amsterdam vastgesteld over hoe Armoede in de stad wordt tegengegaan. Schuldhulpverlening maakt onderdeel uit van de Armoedebestrijding. Amsterdam gaat in haar Armoedebeleid uit van de zogenaamde drie V's: het voorkomen, het verminderen en verzachten van Armoede. Daarnaast zet het Armoedebeleid in op verbinden en verbreden: samenwerking met andere partijen en het smeden van coalities en het breder inzetten van maatregelen die effectief zijn.
Het doel van integrale schuldhulpverlening sluit hierbij naadloos aan. Ook voor integrale schuldhulpverlening geldt dat het doel is om armoede te voorkomen, te verminderen en te verzachten door financiële zelfredzaamheid te bevorderen. Daarbij richt de schuldhulpverlening zich op mensen in armoede, niet alleen op de burgers met een inkomen onder de 110% maar ook op de burgers met een hoger inkomen maar die door hun schulden, beslagleggingen e.d. onder de 110% en zelfs onder de beslagvrije voet (90% van het sociaal minimum) terecht komen.

Einddoel hierbij is om zo doende (financiële) belemmeringen weg te nemen om mee te doen in de samenleving en de financiële zelfredzaamheid te vergroten. Arbeidsparticipatie maakt integraal onderdeel uit van deze aanpak met als doel om financiële zelfredzaamheid te vergroten.

1.3 Probleemanalyse

1.3.1 Groei van het aantal aanmeldingen

Het aantal aanmeldingen van mensen bij schuldhulpverlening is sinds 2000 sterk gestegen, zowel bij de reguliere schuldhulpverlening als de schuldhulpverlening aan zelfstandigen.
In 2000 waren er nog 4000 aanmeldingen bij de reguliere schuldhulpbureaus. In 2010 heeft dit aantal zich verdrievoudigd. Sinds 2010 stabiliseert de instroom, hoewel de situatie verschilt per stadsdeel. Sinds 2009 zijn daar veel aanmeldingen bijgekomen door de Vroeg Eropaf aanpak met woningcorporaties, Agis en energieleveranciers, waarbij schuldhulpverleners actief contact opnemen met mensen met betalingsachterstanden. In 2011 zijn er 6.781 Vroeg Eropaf meldingen geweest. Vroeg Eropaf zorgt voor instroom in de schuldhulpverlening maar ook voor een vermindering ervan omdat klanten met een beginnende schuld meteen geholpen worden voor er een problematische schuld ontstaat.

Ook de instroom bij schuldhulpverlening aan zelfstandigen is de afgelopen jaren flink gestegen: van 325 in 2008 naar bijna 700 in 2011. De stijging is in de eerste plaats te wijten aan de voortdurende crisis waarin Nederland verkeert. Daarnaast stijgt het aantal startende ondernemers van jaar tot jaar. Dit resulteert in steeds meer ondernemers, die al dan niet noodgedwongen hun bedrijf staken en dan vaak met financiële problemen kampen. Nog steeds beëindigt de helft van de startende zelfstandigen hun bedrijf binnen vijf jaar, waarvan tien procent met (grote) financiële problemen. In 2011 was het aandeel klusbedrijven dat een beroep deed op schuldhulpverlening voor zelfstandigen hoog. Dit is een trend die we ook nog steeds in de rest van het land terugzien. Ook een groeiend aantal taxichauffeurs en dienstverleners in de financiële sector meldt zich voor schuldhulpverlening.

Naast het groeiend beroep op de schuldhulpverlening van de afgelopen jaren wordt ook de schuldsituatie en problematiek complexer: een hogere schuld en meer schuldeisers.

Ook maakt het College zich zorgen over het aantal jongeren met schulden: de projecten op dat vlak hebben in een mum van tijd een groot aantal aanmeldingen en maken de schuldenproblematiek onder jongeren zichtbaar.

Daarnaast is het een landelijke trend dat ouderen en huizenbezitters in toenemende mate tot de doelgroep van de schuldhulpverlening behoren. Belangrijkste oorzaken bij ouderen zijn het langer op zichzelf blijven wonen, minder ondersteuning op basis van de AWBZ, toenemende individualisering en het toenemend aantal inkomensafhankelijke bijdragen. In het algemeen bestaat er verder een grote terugval in inkomsten bij de groep met ‘gebroken’ huwelijken.

Tot een jaar of drie geleden was er zelden sprake van een koophuis bij verzoekers om schuldhulpverlening. Schuldenproblematiek werd juist ‘opgelost’ door de verkoop van een huis en daarmee het vrijmaken van de overwaarde. Tegenwoordig vragen schuldenaren om hulp omdat ze na aankoop van een nieuw woonhuis het voormalige woonhuis niet verkocht krijgen en onvoldoende

inkomen hebben voor dubbele lasten óf ze hebben te maken met een terugval in inkomsten, óf zij blijven na verkoop van een huis met een restschuld zitten.

1.3.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

De toename van de schuldenproblematiek laat zich voor een belangrijk deel verklaren door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. De belangrijkste ontwikkeling is het uitblijven van een krachtig economisch herstel na de crisis en een veranderde economische cultuur waarbij krediet en lenen gemeengoed zijn geworden. De werkloosheid is de afgelopen jaren gestegen en de situatie op de arbeidsmarkt is niet wezenlijk verbeterd. Met name voor lager opgeleiden is de arbeidsmarkt niet rooskleurig. Tevens is er sprake van minder overheidsteun, verhoging van de eigen risico in de zorg, inkomensafhankelijke bijdragen en dalende huizenprijzen. Ook moet geconstateerd worden dat een deel van de bevolking onvoldoende financieel zelfredzaamheid is of gedrag vertoont dat zorgt voor een ongezonde financiële situatie. Dit is zichtbaar bij een aanzienlijk deel van de jongeren. Het gaat met name om het ontbreken van het bijhouden van een gedegen financiële administratie (het 'huishoudboekje'), het niet onderkennen van het belang van betalen van vaste lasten (zorgverzekering!) en een falende consumptieve strategie (lenen in plaats van sparen).
Het gaat hier niet om problemen die een enkeling betreft, maar een substantieel deel van de bevolking waaronder relatief veel jongeren. Gelet op het aantal huishoudens met betalingsproblemen en het aantal huishoudens met (risico op) problematische schulden is het de vraag of het aantal problematische schuldsituaties op korte termijn af kan nemen. Is het tij te keren?
Het wordt moeilijk de doelstelling om het aantal huishoudens met problematische schulden te verminderen te realiseren. Het is naast Amsterdamse maatregelen noodzakelijk om gezamenlijk met de Rijksoverheid en de brancheorganisatie NVVK ervoor te zorgen dat er een maatschappelijke verandering komt, een zogenaamde 'ontschulding van de samenleving'. Verder is duidelijk dat het continue investeren in preventie een randvoorwaarde is om de doelstelling te behalen.

1.3.3 Preventieve maatregelen van de Rijksoverheid

De rijksoverheid heeft als doel om de kwaliteit van de schuldhulpverlening te verbeteren en het aantal huishoudens met problematische schulden te verminderen. Naast de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening heeft de Rijksoverheid de afgelopen jaren een aantal maatregelen hiertoe getroffen:

- Strengere regels voor kredietverstrekkers. Kredietreclames op tv en internet moeten zijn voorzien van een waarschuwing. De maximale boete bij overtreding van de reclameregels is omhoog gegaan naar € 1 miljoen. Het wordt moeilijker gemaakt om langdurig rood te staan bij de bank en de toets om in aanmerking te komen voor een lening is verscherpt. De overheid heeft bijvoorbeeld een kredietwaardigheidstoets in laten voeren. De daadwerkelijke toepassing van de kredietwaardigheidstoets wordt uitgewerkt middels de zogenaamde V.I.P., de Vroegsignalering index probleemschulden (zie ook paragraaf 4.1.)
- Flitskredieten zijn verboden. Per juni 2011 zijn er wijzigingen doorgevoerd waardoor de flitsleningen onder de Wet op het financieel toezicht (Wft) vallen, ongeacht de doorlooptijd van de lening. Hierdoor mogen er geen woekertarieven meer gehanteerd worden en moeten ze ook aan dezelfde eisen voldoen als andere financiële instellingen die leningen verstrekken.
- De nieuwe Wet Incassokosten. Deze wet is van kracht vanaf 1 juli 2012. Het doel van de Wet is om de incassokosten te reguleren. Alle posten moeten in de incassokosten meegenomen worden. Na de eerste aanmaning kunnen na twee weken incassokosten in rekening worden gebracht. Nadeel van deze bepalingen is dat mensen met kleine schulden een relatief hoog

incassobedrag moeten betalen. Zeker voor mensen met een minimuminkomen is dit incassobedrag fors.

- Breed wettelijk moratorium. Het breed wettelijk moratorium was opgenomen in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Het breed wettelijke moratorium is nog niet van kracht. Het College hoopt dat de Rijksoverheid dit alsnog invoert omdat het hierdoor mogelijk is om maatregelen van schuldeisers op te schorten waardoor in de tussentijd een schuldregeling getroffen kan worden. Door het breed wettelijk moratorium geldt dit ook voor schulden anders dan de zogenaamde dreigende schulden als huur, gas, water en licht.

1.3.4 Knelpunten om schuldenproblematiek te verminderen

Het is helaas niet zo dat alle overheidsmaatregelen bijdragen aan het verminderen van de schuldenproblematiek. Uit onder andere de rapporten van de Nationale Ombudsman en de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBvG) blijkt dat er een aantal knelpunten zijn om het aantal problematische schulden te verminderen:

- De invoering van het toeslagensysteem heeft bijgedragen aan een enorme toename van het aantal vorderingen dat de Belastingdienst heeft op natuurlijke personen. Alleen al bij de zorgtoeslag krijgt drie op de vijf Nederlanders die daarvan gebruikmaakt teveel uitgekeerd. Vaak weet men dat niet en als de afrekening komt, moeten er al snel substantiële bedragen worden terugbetaald. Deze onverwachte tegenvaller kan niet elke huishouden opvangen.
- De toename van bijzondere bevoegdheden. In de afgelopen jaren hebben diverse crediteuren nieuwe bijzondere bevoegdheden gekregen. De belastingdienst, waterschappen, gemeenten en provincies mogen vorderingen direct van een persoonlijke bankrekening laten afschrijven. Het College van Zorgverzekeringen mag de bestuursrechtelijke zorgpremie (130%) rechtstreeks inhouden op het inkomen (bronheffing). De opslag die de schuldenaar moet betalen kan niet gebruiken om de schuld af te lossen. Wanneer er andere schulden zijn heeft de bestuursrechtelijke premie directe invloed op de afloscapaciteit, die hierdoor sterk verlaagd wordt, waardoor andere schulden niet afgelost kunnen worden.
  Verder kan een opeenstapeling van beslagen ertoe leiden dat een schuldenaar onder de beslagvrije voet terecht komt en dat er een problematische schuldsituatie ontstaat op het moment dat dit niet gecorrigeerd wordt.
- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het afwijzen van afbetalingsregelingen voor kortdurende schulden. Naast de langlopende lening voor studiedoeleinden is het ook mogelijk om bij DUO een kortlopende lening af te sluiten voor boekengeld of kan een schuld ontstaan door het niet tijdig inleveren van de Openbaar Vervoerskaart. Als een student een studiefinanciering ontvangt, wordt een afbetalingsregeling voor een kortlopende schuld geweigerd. Overigens is voor dit probleem op aandringen van de Gemeente Amsterdam een beleidswijziging te verwachten.
- Aanscherping WWB en invloed Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving. Deze wetgeving is van invloed op de mogelijkheid tot het sluiten van een minnelijk akkoord voor fraudeschulden door een verplichting tot terugvordering van verwijtbare vorderingen. Dit zijn teveel en ten onrechte verstrekte uitkeringen als gevolg van het niet nakomen van de inlichtingenverplichting. Kwijtschelding of afschrijving van verwijtbare vorderingen is onder voorwaarden pas mogelijk na *tien* jaar (die zijn ontstaan vanaf 1-1-2013). Verder wordt er een Bestuurlijke boete ingesteld bij het ontstaan van verwijtbare vorderingen ter hoogte van 100% van de netto benadeling en bij recidive ter hoogte van 150 %. Ook kan een nihiluitkering toegepast worden bij recidive: de boete *bij recidive* wordt in de WWB gedurende maximaal drie maanden volledig met de uitkering verrekend, waardoor iemand drie maanden lang geen uitkering ontvangt. In de WW en de WIA kan tot maximaal vijf jaar volledig worden

verrekend. Deze volledige verrekening wordt mogelijk door het tijdelijk buiten werking stellen van de beslagvrije voet. Hierbij worden wel enkele kosten vrijgelaten, zoals kosten zorgverzekering, woonkosten en kosten levensonderhoud van kinderen.

1.3.5 Aantal huishoudens met (risico) op problematische schulden

Gelet op het voorafgaande verwacht het College niet dat de schuldenproblematiek snel gaat verminderen. Het is niet precies bekend hoe groot de doelgroep is. Er zijn drie bronnen waaruit blijkt dat de maatschappelijke opgave aanzienlijk is: het landelijk onderzoek *Huishoudens in de rode cijfers*, de *Armoedemonitor* en *Staat van de stad*

In 2009 heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek laten doen naar de omvang en achtergronden van huishoudens met (een risico op) problematische schulden.[1] Het onderzoek onderscheidt vier hoofdgroepen:

- Huishouden die geen risico lopen op problematische schulden;
- Huishoudens die een risico lopen op problematische schulden;
- Huishoudens die problematische schulden hebben, maar niet deelnemen aan een wettelijk schuldhulpverleningstraject (WSNP) of een minnelijk schuldhulpverleningstraject.
- Huishoudens die problematische schulden hebben en deelnemen aan een wettelijk schuldhulpverleningstraject (WSNP) of een minnelijk schuldhulpverleningstraject.

Op basis van het landelijke onderzoek, met de aanname dat in Amsterdam 10% van het landelijke totaal aantal huishoudens met (een risico op) problematische schulden woont, valt een schatting te maken voor de totale doelgroep. De volgende schattingen zijn te maken met betrekking tot de onderscheiden groepen (uitgaande van 422.000 huishoudens in Amsterdam in 2011):

Groep	Huishoudens %	Aantal huishoudens (x 1000)
1. Huishoudens zonder risico op problematische schulden	77,6%	328
2. huishoudens die een risico lopen op een problematische schuld[2]	5,9%	25
3. Huishoudens met een problematische schuld, niet bekend en geregistreerd bij (schuld)hulpverlenende instanties	12,5%	53

[1] C.M. van Ommeren, L.S. de Ruig, P. Vroonhof, *Huishoudens in de rode cijfers: omvang en achtergronden van huishoudens met (een risico op) problematische schulden* (Zoetermeer 2009). In dit onderzoek is er is sprake van een *problematische schuld* wanneer het bedrag dat een huishouden maandelijks kwijt is aan aflossingen van schulden hoger is dan de volgens Recofa rekenmethode gecalculeerde aflossingscapaciteit (het bedrag dat maandelijks overblijft van het inkomen, na betaling van de noodzakelijke kosten van levensonderhoud en vaste lasten.

[2] Een huishouden loopt in het onderzoek een *risico op problematische schulden* als er sprake is van tenminste één van de volgende indicatoren:

1. Meer dan drie soorten achterstallige rekeningen vanwege financiële redenen, en of:
2. Een of meer achterstallige rekeningen vanwege financiële redenen in de categorieën hypotheek, huur, elektriciteit, gas of water, ziektekostenverzekering, bij de afbetaling van leningen en afbetalingsregelingen, en/of:
3. De (totale) omvang van de achterstallige rekening(en) bedraagt meer dan € 500,- en/of:
4. Minstens één keer per maand of meestal rood staan voor meer dan € 500,- en/of:
5. Een creditcardschuld hebben van meer dan € 500,-.

4. Huishoudens met een problematische schuld, bekend en geregistreerd bij (schuld)hulpverlenende organisaties	3,9%	16
Totaal aantal huishoudens met (een risico op) problematische schulden inclusief WSNP-trajecten (2 t/m 4)	22,4%	94

Volgens de *Armoedemonitor* zijn er 15.415 huishoudens die gebruik maken van schuldhulpverlening, waarvan 8.721 (57%) minimahuishoudens.
In de *Staat van de Stad* geeft 34% van de huishoudens aan moeite te hebben met rondkomen. Dit aandeel is sinds 2008 niet verder afgenomen. Voor huishoudens met een inkomen van € 1000,- of minder per maand is het aandeel dat aangeeft moeite te hebben met rondkomen 68%.
Éénoudergezinnen zijn oververtegenwoordigd in de schuldhulpverlening en volgens de *Staat van de Stad* is er samenhang tussen moeilijk rondkomen en fysieke en psychische klanten. Instellingen van maatschappelijke dienstverlening, GGZ en MEE bevestigen dat er samenhang is tussen problematische schulden en andere problematiek. Het belang van een versterking van integrale schuldhulpverlening wordt hierdoor breed onderschreven.

Volgens het landelijk onderzoek *Huishoudens in de rode cijfers* (2009) maakt de meerderheid van de huishoudens met problematische schulden geen gebruik van hulpverlening via professionele organisaties. Om hier als stad beter zicht op te krijgen gaat vanaf 2012 O&S onderzoek doen naar de Amsterdamse situatie naar voorbeeld van het onderzoek *Huishoudens in de rode cijfers*. Hierbij wordt tevens onderzocht wat de specifieke situatie is onder jongeren (18-27 jaar) en wat de situatie per stadsdeel is. Deze cijfers verschijnen in de Armoedemonitor.

1.3.6 Profiel huishoudens met (risico) op problematische schulden

Het onderzoek *Huishoudens in de rode cijfers* onderscheidt een aantal groepen die van belang zijn om een globaal beeld te krijgen van de doelgroep(en):

"*Huishoudens in een risicosituatie* hebben over het algemeen een modaal of bovenmodaal inkomen, maar een forse schuld. Dit zijn vrij jonge huishoudens, meestal met een inkomen uit arbeid en vaak zelfs tweeverdieners. Ondanks het (boven)modaal inkomen kunnen de huishoudens niet rondkomen. Er is sprake van slecht financieel beheer, te hoge vaste lasten en maandelijkse uitgaven die vrijwel altijd de inkomsten overschrijden. Wanneer deze huishoudens de middelbare leeftijd bereiken hebben ze hun kredietwaardige inkomenspositie vrijwel geheel verzilverd. Als het bestedingspatroon dan niet wordt aangepast, ontstaat er al snel een problematische situatie wanneer de betalingsverplichtingen niet meer kunnen worden nagekomen."

"*Huishoudens in een problematische schuldsituatie* hebben vaker een modaal of beneden modaal inkomen. Het grootste deel bestaat uit huishoudens met een laag inkomen dat net toereikend is voor de noodzakelijke uitgaven. Daarna volgen huishoudens met een modaal inkomen – vaak gezinnen met kinderen- die hun kredietwaardigheid grotendeels verzilverd hebben. Tenslotte zijn er huishoudens met een inkomen op of onder het bijstandsniveau. Vaak gaat het om alleenstaanden, zoals schuldenaren zonder vaste- woon of verblijfplaats en/of met een verslavingsachtergrond.
Maar ook kleine ondernemers (zzp'ers) kunnen tot deze groep behoren. Door de slechtere inkomenspositie van deze huishoudens verloopt het traject tussen het begin van een risico en het

ontstaan van een problematische schuld sneller. Deze huishoudens zijn niet in staat om tegenvallers op te vangen.

Volgens het onderzoek zijn diverse oorzaken voor problematische schulden aan te wijzen zoals gebrekkig financieel beheer, terugval in het inkomen, een te hoge levensstandaard, overkreditering en verslaving. De oplossingstrategieën zijn allemaal gericht op bezuinigen in combinatie met het zorgen voor meer inkomen, beter financieel beheer, op tijd hulp vragen en tijdig een regeling treffen met schuldeisers. Uit onderzoek blijkt dat er gemiddeld vijf jaar verstrijken alvorens een burger hulp zoekt voor zijn of haar schulden en dat die schuldenlast behoorlijk oploopt in die vijf jaar tijd. Hierdoor is het werk van schuldhulpverlening vaak complex.

2 Doelstellingen

Zoals reeds beschreven is de hoofddoelstelling van de schuldhulpverlening in Amsterdam is het stabiliseren en verminderen van het aantal huishoudens met problematische schulden in de stad. Deze hoofddoelstelling wordt bereikt door een drieledige aanpak, waarbij het vergroten van de financiële competenties en een integrale aanpak de rode draad vormt:

1. Het voorkomen van problematische schulden (hoofdstuk 4);
2. Het ondersteunen bij het oplossen van schulden gericht op toeleiding naar een schuldregeling (minnelijk of WSNP – hoofdstuk 5);
3. Het beheersbaar maken van bedreigende schulden: stabilisatie (zekerstellen bad, brood en bed – hoofdstuk 5);

2.1 Het voorkomen van problematische schulden

Het doel van preventie is het teweegbrengen van maatschappelijke bewustwording en een gedragsverandering om te voorkomen dat er verplichtingen worden aangegaan die niet kunnen worden nagekomen. Er worden in dit ‘offensief tegen schulden’ drie speerpunten onderscheiden:

A.. Voorkomen/bewustwording.
B. Erger voorkomen/vroegsignalering
C. Nazorg om terugval te voorkomen

2.2 Stabilisatie en schuldregelingen: een effectievere schuldhulpverlening met normering van doorlooptijden

2.2.1 Stabilisatie en schuldregelingen

Het doel van schuldhulpverleningstrajecten is dat de klant gestabiliseerd wordt of een schuldregeling realiseert. Bij stabilisatie is het doel het garanderen van de eerste levensvoorwaarden (bed, brood en bad) en ervoor zorgen dat schulden niet verder oplopen.

De situatie van een klant is niet altijd rijp voor een schuldsanering (driejarig traject om schuldenvrij te worden). De aanpak van problematische schulden is sterk afhankelijk van de klant: de motivatie, vaardigheden, achterliggende problematiek en omstandigheden zoals wel of niet saneerbaarheid van de schulden en of de burger zich in een stabiele situatie bevindt (bijv. geen afgeronde scheiding of een nabije verhuizing waardoor de toekomstige uitgaven nog niet bekend zijn). Schuldhulpverlening is maatwerk. Het oplossen van problematische schulden blijft het einddoel, maar voor sommigen is het hanteerbaar maken (stabilisatie) van de schulden het hoogst haalbare. Budgetcursussen zijn hierbij dikwijls een noodzakelijke voorwaarden om dit doel te bereiken.

2.2.2 Vergroting van de effectiviteit

Een belangrijke doelstelling is gericht op het vergroten van de effectiviteit van de schuldhulpverlening: stabilisatie, schuldregeling en gedragsverandering. Een belangrijk procesdoel is het versterken van de integraliteit. In het herontwerp schuldhulpverlening is dit reeds doorgevoerd door middel van de integrale intake. Hierdoor is er aandacht voor achterliggende oorzaken en is er ook aandacht voor problemen zoals taalachterstand, verslaving en dergelijke. Het doorontwikkelen van deze integraliteit met ketenpartners is van belang om de effectiviteit nog verder te vergroten (zie paragraaf 5.3.3.).

In het verlengde van het Actief Armoedebeleid (2009) en het herontwerp schuldhulpverlening (2011-2012) is als doel gesteld om ***de effectiviteit van schuldhulpverlening te verdubbelen: in 2014 worden twee keer zoveel mensen geholpen met een schuldstabilisatie of schuldregeling dan in 2009.***

Daarbij is het beoogde resultaat om door preventie en vroegsignalering het aantal nieuwe problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen. Met name jongeren, ouderen en zelfstandigen zijn hierbij belangrijke doelgroepen.

2.2.3 Verkorten van de doorlooptijden: voortvarendheid

Het Actief Armoedebeleid en het herontwerp schuldhulpverlening hebben als nevendoelstelling de doorlooptijden aanzienlijk te verkorten en het schuldhulpverleningstraject voortvarender te laten verlopen. Beoogd resultaat is het voorkomen van uitval door het vermijden van langdurige procedures met onvoldoende slagingskans.
De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening bepaalt dat de gemeente inzicht moet bieden in de doorlooptijd vanaf het eerste contact tot en met het resultaat. Ook bepaalt de wet dat bij zelfmelders de eerste afspraak binnen vier weken plaats moet vinden. Bij dreigende schuldsituaties, crisisinterventies is dit drie dagen.

2.2.4 Normering wachttijden en doorlooptijden

In onderstaande tabel is de normering van Amsterdam afgezet ten opzichte van de landelijke richtlijnen. Met name op het gebied van de eerste afspraak en de afhandeling van het minnelijk traject door de Gemeentelijke Kredietbank gaat de gemeente Amsterdam uit van de onderstaande normtijden. Deze zijn korter dan de wettelijke termijnen.

Activiteit/traject	**Doelstelling normering Amsterdam (maxima)**	**Bepaling uit de Wet**
Eerste afspraak Voorlichting en advies, integrale aanmeldgroep	2 weken	4 weken
Crisisinterventie	Binnen 24/48 uur	3 dagen
Trajecten Voortraject (administratie op orde, inkomen op orde, budgetplan)	3 maanden	N.v.t.
Stabilisatietraject	1 jaar	N.v.t
Toeleiding schuldregeling (inclusief voortraject, excl. Evt. stabilisatietraject)	6 maanden;	N.v.t.
Schuldregeling GKA (120 dagenmodel NVVK)	80 dagen	N.v.t.
Schuldsaneringstraject (GKA, WSNP)	3 jaar	Fw.WSNP: 3 jaar
Wachttijd tussen trajecten	2 weken	N.v.t.
Doorlooptijd opstarten budgetbeheer	3 maanden	N.v.t.

3. Flankerende doelstellingen

Andere levensgebieden zoals gezondheid, werk en inkomen, wonen, zijn van invloed op de financiële zelfredzaamheid van een huishouden. Dit is de reden dat begonnen is met de integrale intake en het doorontwikkelen van de integraliteit. Het is de bedoeling dat in het sociale domein vanuit andere invalshoeken (wonen zorg, aanpak huiselijk geweld e.d.) aandacht is voor schuldenproblematiek. Andersom draagt de aanpak rondom het vergroten van de financiële zelfredzaamheid bij aan andere doelstellingen in het sociale domein. Het gaat hierbij met name om:

<u>Participatie, educatie & Zorg</u>

1. Het doorbreken van sociaal isolement. Vergroting van de deelname aan de samenleving: maatschappelijke participatie en persoonlijke ontwikkeling;
2. Het vergroten van de zelfredzaamheid, zelfregie waaronder zelfstandig wonen; uitstroom uit maatschappelijke omvang;
3. Toeleiding naar taalles; vergroten van taalvaardigheden;
4. Versterking economische zelfredzaamheid in het kader van emancipatiebeleid.
5. Gerichte aanpak rondom mensen met een psychiatrische achtergrond.
6. Aanpak van verslaving.

<u>Werk & Inkomen</u>

7. Tegengaan van niet-gebruik van inkomensvoorzieningen

8. Toeleiding naar werk, verbetering positie op de arbeidsmarkt; wegnemen barrière voor re-integratie.

De opgave van de komende jaren is om de aanpakken rondom financiële zelfredzaamheid en de andere domeinen verder te verbinden zodat ze elkaar in toenemende mate versterken.

3 Organisatie

3.1 De uitvoerende instanties

Schuldhulpverlening wordt in Amsterdam uitgevoerd door verschillende organisaties. Momenteel zijn er veertien bureaus voor schuldhulpverlening die onderdeel zijn van de zeven instellingen voor maatschappelijke dienstverlening. De positionering komt voort uit het uitgangspunt dat de integraliteit met flankerende dienstverlening nodig is voor een gedragsverandering. Naast schuldhulpverlening voeren de instellingen van maatschappelijke dienstverlening in het algemeen ook het sociaal raadslieden werk, Algemeen Maatschappelijk Werk en thuisadministratie uit.
De Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (GKA) is verantwoordelijk voor schuldsaneringen via het minnelijke traject en is onderdeel van de Dienst Werk en Inkomen. Daarnaast is een gespecialiseerd bureau actief om wanneer nodig ondersteuning te bieden bij (ex-) ondernemers met problematische schulden. FIBU (DWI) is de instelling die zorg draagt voor budgetbeheer en schuldhulpverlening voor bijzondere doelgroepen (OGGZ, Dak- en thuislozen).
Budgetbeheer voor klanten van de reguliere schuldhulpverlening wordt verzorgd door twee contractpartijen. Het project School en Schuld, een informatie- en adviesspreekuur en budgetcoaches in de Amsterdamnse ROC's (ROCvA en ROC-TOP) wordt ook uitgevoerd door een contractpartner. De budgetlessen in de ROC's worden verzorgd door de ROC's zelf, al dan niet in samenwerking met externe partijen.
Tot slot is er met de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de doorwerking van het Algemeen Wet Bestuursrecht in de schuldhulpverlening een zogenaamde Unit Schuldhulpverlening voor de hele stad ingericht die zich bezighoudt met de afhandeling van bezwaar en beroepsschriften. Het afgeven van besluiten over de toegang, buiten behandeling stelling en beëindiging wordt uitgevoerd door de uitvoerende instellingen.

3.2 Regie integrale schuldhulpverlening

Op 17 oktober 2012 is in de Gemeenteraad besloten dat de regie en beleidsontwikkeling (inclusief monitoring en evaluatie) op integrale schuldhulpverlening een taak is van de centrale stad. Dit beleidsplan dient als kader voor de uitvoering van integrale schuldhulpverlening. Zij is daarmee regisseur van de integrale schuldhulpverlening en voor het behalen van de doelstellingen. De centrale stad was al voor de invoering van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP).

De uitvoeringsafspraken en registratieafspraken zijn gedetailleerd vastgelegd in respectievelijke het productenboek, het handboek schuldhulpverlening en het Amsterdamse informatiemodel.

De centrale stad is verder belast met de uitvoering van de WWB en de re-integratietrajecten waarbij schuldhulpverlening verplicht kan worden gesteld om belemmeringen voor re-integratie op te heffen. Werk kan omgekeerd zorgen dat het inkomen verhoogd wordt, wat het voorkomen van schulden en de schuldhulpverlening ten goede komt.

Tot slot is de centrale stad verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening aan bijzondere doelgroepen, budgetbeheer, schuldhulpverlening aan jongeren in het mbo en schuldhulpverlening aan zelfstandigen.

De dagelijks besturen van de stadsdelen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleidsplan voor zover het de reguliere schuldhulpverlening betreft, uitgevoerd door de instellingen van maatschappelijke dienstverlening. Deze uitvoering vindt plaats op basis van outputfinanciering en resultaatfinanciering (daar waar mogelijk en verantwoord) met een verdeling van de kosten over stadsdelen en centrale stad. Zij zijn daarbij verantwoordelijk voor de integraliteit op stadsdeelniveau met stadsdeelspecifieke partijen, zoals zelforganisaties, primair onderwijs instellingen, Samen Doen teams en het Breed Sociaal Loket. Tot slot zijn de stadsdelen als uitvoerders van het beleidsplan de aangewezen verantwoordelijken voor het doorgeven van signalen uit de uitvoering als input voor de stedelijke beleidsontwikkeling.

3.3 1 stad 1 opgave

In het kader van 1 stad 1 opgave wordt door de stadsdelen en centrale stad onderzocht hoe de ambtelijke sturing en inkoop effectiever en efficiënter kan, hoe de regie op de integrale schuldhulpverlening en hoe de samenwerkingsketen ‘versterkt kan worden’.
‘1 stad 1 opgave’ moet in totaal per 2015 een structurele besparing opleveren van € 2 miljoen. Deze besparing wordt gefaseerd ingevoerd en gaat uit van een gelijkblijvende instroom in de schuldhulpverlening.

Met betrekking tot de ambtelijke sturing en professionalisering van de inkoop worden twee modellen onderzocht:

1) decentraal opdrachtgeverschap met centrale inkoop, gepositioneerd bij de centrale stad
2) decentraal opdrachtgeverschap met gemeenschappelijke inkoop (gezamenlijk door diensten en stadsdelen)

Dit onderzoek is onderdeel van de zoekrichting inkoop in het sociale domein en is gerelateerd aan de visie op het sociale domein.

De versterking van de keten bestaat uit een aantal maatregelen die moeten leiden tot een effectievere en efficiëntere dienstverlening. Deze maatregelen bestaan uit:

1. *Vraaggericht werken met verhoging van rendement dienstverlening*. De komende jaren wordt ingezet om het rendement van de dienstverlening te vergroten en herhaalde aanmeldingen te voorkomen. Om methodisch beter te bepalen welke dienstverlening het beste bij de klant past, wordt in 2013 geëxperimenteerd met het zogenaamde screeningsinstrument (Mesis) dat landelijk ontwikkeld is in opdracht van het ministerie SZW. Het doel is dat door inzet van het screeningsinstrument in combinatie met drang en dwangmiddelen het rendement van de schuldhulpverlening verhoogd kan worden. Intensieve trajecten met als resultaat ‘uitval’ worden zoveel mogelijk voorkomen.

2. *Slimmer werken in de keten, versterken integraliteit*. Het herontwerp schuldhulpverlening heeft ingezet op het vergroten van de integraliteit. Deze opgave wordt gecontinueerd in '1 stad 1 opgave'. De integrale intake wordt doorontwikkeld. Beoogde meerwaarde is dat de onderlinge communicatie effectiever en efficiënter verloopt. Onderdelen hiervan zijn de 'integraliteit van WWB en Wgs' (pagina 31) en de versterking van het samenspel tussen de instellingen van maatschappelijke dienstverlening en de GGZ, MEE e.a.. Ook wordt onderzocht hoe met name op het gebied van armoedevoorzieningen en de Belastingdienst de samenwerking verbeterd kan worden.
3. *Investeren in preventie.* In '1 stad 1 opgave' is besloten om te onderzoeken hoe door meer preventieve inzet bespaard kan worden op duurdere curatieve trajecten. De focus hierbij ligt met name op de inzet van lichte ondersteuning zoals de formulierenbrigade en thuisadministratie, de inzet van vrijwilligers en het investeren in jongeren. Ook 'vroegsignalering in de wijk' (zoals uiteengezet in paragraaf 4.3.2. en 4.3.3.) maakt hiervan onderdeel uit.
4. *Prioritering maatschappelijke dienstverlening.* Armoede en schuldhulpverlening zijn in '1 stad en 1 opgave' benoemd tot prioritaire thema's en tot kernactiviteiten van maatschappelijke dienstverlening. Dit betekent dat bezuinigingen pas in laatste instantie plaatsvinden in de kernactiviteiten rondom Armoede en dat de bezuiniging geen invloed mag hebben op de kwaliteit.
5. *Flankerende financiering organiseren.* Uit onderzoek blijkt dat schuldhulpverlening loont en baten oplevert bij partners. De komende periode wordt onderzocht hoe financiering vanuit de 'baten' mogelijk is door partners op basis van een kosten-baten analyse die in 2013 wordt uitgevoerd. Op dit moment zijn woningcorporaties al partners die Vroeg Eropaf cofinancieren. In 2013 wordt onderzocht of andere partners dit lichtend voorbeeld kunnen volgen.
6. *Sturen op resultaat.* Onderzocht wordt of een andere werkwijze dat gericht is op resultaatsturing bij kan dragen aan een besparing op bureaucratische handelingen. Hierbij worden nieuwe manieren van toetsing uitgeprobeerd: minder registratie, meer coherente onderzoeken, audits en steekproeven.
7. *Maximale inzet van Eigen Kracht*. De eigen kracht benadering is meegenomen in het herontwerp schuldhulpverlening. In '1 stad 1 opgave' wordt met name bezien hoe de eigen kracht benadering verder uitgebouwd kan worden bij kan dragen aan duurzame resultaten, het voorkomen van terugval.

Deze maatregelen hebben niet alleen betrekking op de schuldhulpverlening maar ook op de aanpalende diensten van maatschappelijke dienstverlening gelet op de verwevenheid van deze diensten rondom financiële zelfredzaamheid. Bij de uitwerking wordt dan ook rekening gehouden wat '1 stad 1 opgave' betekent voor de flankerende dienstverlening van schuldhulpverlening.

Verandering Bestuurlijk stelsel

Eind 2012 vindt er besluitvorming over het bestuurlijk stelsel plaats. Dit kan gevolgen hebben voor de taakverdeling tussen de stadsdelen en centrale stad op het gebied van schuldhulpverlening. Op het moment dat dit gebeurt zullen de stadsdelen en centrale stad dit in gezamenlijkheid oppakken.

4 Het voorkomen van problematische schulden: preventie en nazorg

4.1 Offensief tegen de schulden

Schulden zijn primair de verantwoordelijkheid van de betrokkene zelf. De andere kant van de medaille is dat mensen geen strobreed in de weg wordt gelegd om schulden te maken. Het College wil bedrijven die zonder voldoende maatschappelijk besef geld uitlenen of abonnementen blijven aanbieden, verleiden om schuldbewuster te opereren. Daarmee willen we niet de verantwoordelijkheid van de schuldenaren overnemen. Maar het College vindt wel dat de overheid een rol heeft om daar waar we burgers kunnen behoeden voor problemen, dit te doen. Bovendien hebben bedrijven een zorgplicht om te onderzoeken of het verstrekken van een (consumptieve) lening verantwoord is zodat er geen overkreditering plaatsvindt. Het voorkomen van verder verschulding is in ieders belang. De burger, die niet in de financiële problemen komt, het bedrijf dat geen incasso- en betalingsregelingen meer hoeft te treffen, en de overheid die de schuldhulpverlening kan beperken.

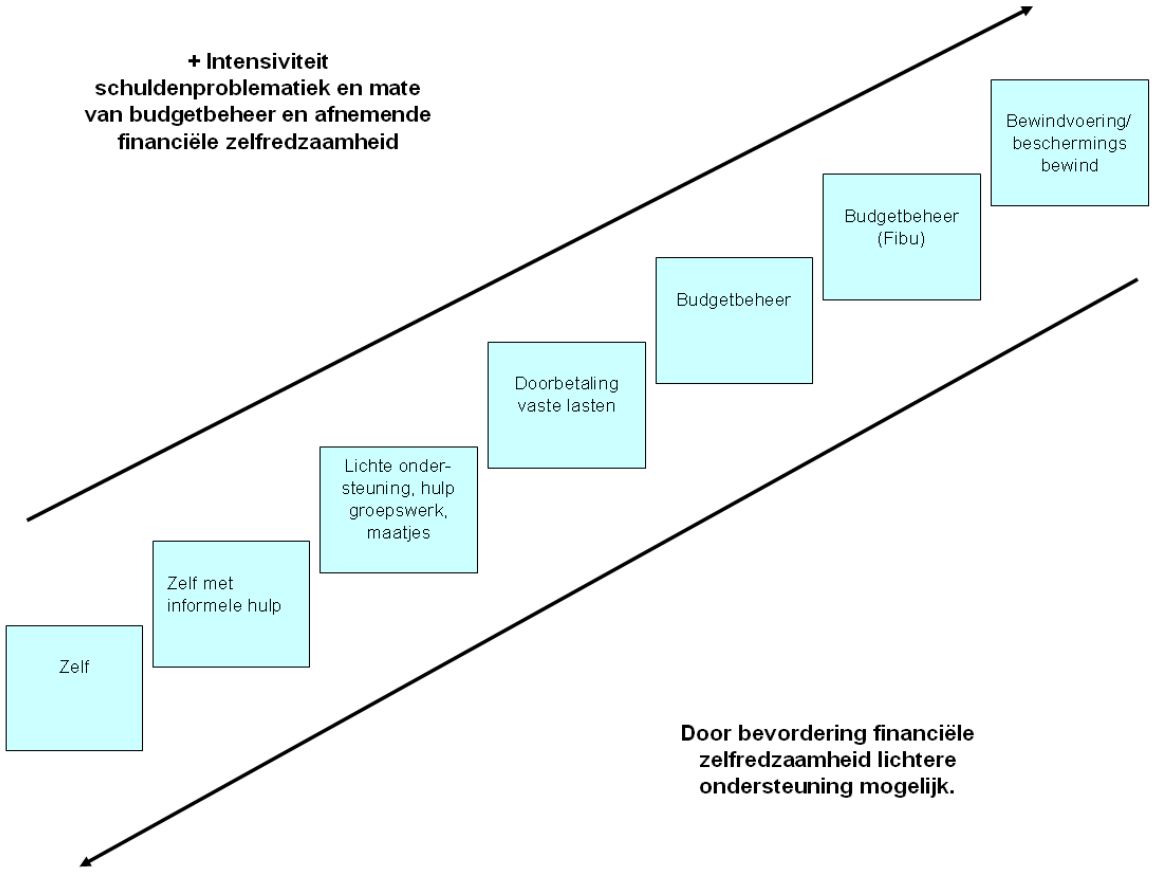
Het College zal bedrijven aanspreken op hun zorgplicht en om ‘schuldbewust’ te opereren. Bedrijven die hun verantwoordelijkheid niet nemen worden hierop aangesproken en wanneer noodzakelijk zullen ze in de publiciteit niet worden ontzien.

Daarbij pleit het College samen met belangenorganisatie NVVK (vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) voor de invoering van een systeem waarbij bedrijven kunnen controleren of een klant niet al een grote schuld ergens anders heeft voordat ze opnieuw een lening verstrekken. Dit systeem is de Vroegsignalering Index Probleemschulden (VIP). Bij de opzet is uitdrukkelijk rekening gehouden met de privacybelangen van betrokkenen. Het doel van dit systeem is bedrijven in staat stellen om geen onverantwoorde leningen te verstrekken en burgers te behoeden van onverantwoorde overkreditering. Dit voorstel is positief ontvangen door het Rijk en daarmee kansrijk voor daadwerkelijke implementatie. In G4 verband zet het College zich in dat een landelijke schuldenregistratie wordt gerealiseerd zodat crediteuren effectiever kunnen controleren of een lening verantwoord is.

4.2 Voorkomen van schulden

4.2.1 Financiële zelfredzaamheid en de financiële beheerladder

Centraal bij preventie staat het versterken van de financiële zelfredzaamheid van burgers. Bij (preventieve) budgetbeheer wordt aangesloten bij de mate van financiële zelfredzaamheid met als doel deze te versterken en de afhankelijkheid van professionele dienstverlening te verminderen. Er is sprake van een zogenaamde ‘financieel beheerladder’ lopend van zelfbeheer en trainingen, via formulieren en voorzieningenhulp en thuisadministratie naar vormen van budgetbeheer. Dienstverlening gaat hierbij altijd gepaard met inzet op het vergroten van de vaardigheden. Budgettrainingen behoren dan ook tot het standaardaanbod.



4.2.2 Preventieaanpak

Het College onderscheidt zes belangrijke preventieonderdelen in de aanpak om problematische schulden te voorkomen en financiële bewustwording en gedragsverandering te stimuleren.

I. **Inkomen vergroten door toeleiding naar werk, verbetering positie op de arbeidsmarkt.** Het vergroten van het inkomen is een belangrijke manier om minder risico te hebben op problematische schulden en deze te voorkomen. Wezenlijk hierbij is het hebben of verkrijgen van werk en of het verbeteren van de positie op de arbeidsmarkt.
II. **Thuisadministratie, administratie ordenen en budgettraining preventief.** Voor ieder huishouden is het van belang dat het 'huishoudboekje' op orde is en de inkomsten en uitgaven op elkaar afgestemd zijn met daarbij ruimte voor een spaarbedrag om tegenslagen op te vangen. Bij huishoudens met een laag inkomen is het van extra belang om de administratie en het 'huishoudboekje' op orde te hebben. Voor administratie ordenen en thuisadministratie bestaat sinds lange tijd een aanbod in de stadsdelen dat in 2009 stedelijk is herijkt. Om problematische schulden te voorkomen is thuisadministratie toegankelijk voor mensen met een beperking en voor mensen die een risico hebben op schulden en die onvoldoende financieel zelfredzaam zijn.

Preventieve budgettraining gaat in op het op orde houden van de financiën en heeft als doel om financiële vaardigheden te versterken. Deze training wordt op dit moment niet overal in de stad aangeboden Gelet op het nut en de noodzaak van de budgettrainingen wordt de inzet van preventieve budgettrainingen stedelijk uitgerold de komende periode. Daarbij is er specifiek aandacht voor burgers met een laag inkomen of met inkomensterugval waarbij budgetdiscipline noodzakelijk is om niet in de financiële problemen te komen. Daarbij wordt uitgegaan van een gedifferentieerd aanbod dat laagdrempelig toegankelijk is en tegemoetkomt aan de behoefte van de deelnemers. De aangepaste sorteercursus en budgettraining voor mensen met een licht verstandelijke beperking (in het kader van project papermates) is hier een voorbeeld van.

Tevens wordt in deze benadering in de komende periode onderzocht of het huishoudboekje ook geïntegreerd kan worden in de taalcursussen. Het doel hiervan is om het vergroten van de taalvaardigheden middels een taalcursus te combineren met inzet op het versterken van de financiële vaardigheden.

III. **Deskundigheidsbevordering informele zorg/Versterken van netwerk voor financiële zelfredzaamheid.** In het verlengde van de Wmo aanpak stadsdelen is er deskundigheidsbevordering (trainingen) voor het netwerk van mensen die niet financieel zelfredzaam zijn. Dit aanbod geldt ook voor vrijwilligers verbonden aan een zelforganisatie of in een informele zorgnetwerk. Een belangrijk doel hierbij is duurzame financiële zelfredzaamheid (samenredzaamheid) en het voorkomen van (langdurige) afhankelijkheid van professionele hulpverlening.

IV. **Formulieren en voorzieningenhulp.** Het doel van formulieren en voorzieningenhulp is kortdurende ondersteuning en advisering op het gebied van eenvoudige formulieren, inkomensvoorzieningen en omgang met instanties. De formulieren en voorzieningenhulp wordt per 2013 in het verlengde van de invoering van de Wet ondersteunend ingezet bij het schuldhulpverleningsproces, bij bijvoorbeeld de aanvraagprocedure.

V. **Sociaal Raadslieden.** Sociaal Raadslieden spelen op het vlak van inkomen een cruciale rol in de integrale schuldhulpverlening ten behoeve van de financiële zelfredzaamheid van burgers. Dit geldt zowel voor het curatieve deel, als voor de preventie. Een belangrijke taak van sociaal raadslieden is immers om met de klant het inkomen op orde te krijgen, te ondersteunen bij het contact met instanties en te ondersteunen bij het zelfstandig oplossen van niet problematische enkelvoudige schulden. Een goed laagdrempelig aanbod van sociaal raadslieden (al dan niet via groepswerk) is cruciaal om het aantal problematische schulden te voorkomen. Door samen met de formulieren en voorzieningenhulp het niet-gebruik van (inkomens)voorzieningen tegen te gaan, fouten in belastingsaangiftes en toeslagen met klanten te voorkomen en het inkomen te maximaliseren, spelen ze een niet te onderschatten rol in het voorkomen van problematische schulden.

VI. **Financiële educatie.** Jongeren hebben prioriteit in de aanpak tegen problematische schulden. Het College wil de financiële bewustwording onder jongeren sterk stimuleren. Dit gebeurt door middel van financiële educatie op verschillende momenten: in het primair onderwijs (groep 7/8), in het voortgezet onderwijs en op de ROC's, georganiseerd door de ROC's. Doel van de grote schaal van deze financiële educatie is dat het financiële bewustwording gestimuleerd wordt door de herhaalde boodschappen in verschillende levensfasen van een jongere.

Ambitie is om een totaal dekkend aanbod te hebben. Dat is voor het basisonderwijs financieel haalbaar wanneer scholen de door het NIBUD ontwikkelde lesmodule 'geldexamen' opnemen als onderdeel van de basis lesstof. De lesmodule wordt door de eigen leerkracht gegeven en mondt uit in een geldexamen, vergelijkbaar met het verkeersexamen. Samen met de stadsdelen hebben we ons tot doel gesteld om, in overleg met de scholen, de financiële educatie op basisscholen te maximaliseren en het geldexamen geleidelijk te introduceren met de notie dat er wordt gestart op scholen waar nu nog geen budgetlessen plaatsvinden.

In het voortgezet onderwijs wordt naast de budgetlessen de methode van peer education toegepast, waarbij jongeren worden ingezet met als doel andere jongeren bewust te maken van het belang van

financiële kennis. Ze geven daarbij inzicht in processen als de opstapeling van schulden, risico's van kopen op afbetaling etc. De sociaal-emotionele kant van geld wordt bespreekbaar gemaakt: hoe ga je om met verleidingen en peer pressure, hoe bewaak je je grenzen en corrigeer je jezelf en mensen in je omgeving? Beoogd resultaat is dat de kennis en vaardigheden van jongeren over geld toenemen. Voor jongeren op het ROC wordt naast financiële educatie in de klassen laagdrempelig informatie en advies aangeboden middels het project School en Schuld.

Belangrijk bij de aanpak rondom jongeren is de flankerende inzet op financiële opvoeding door ouders. De budgetlessen in het primair onderwijs zijn gekoppeld aan voorlichting over financiële opvoeding aan ouders. Daarnaast wordt vindplaats gericht gewerkt om de bewustwording van het belang van financiële opvoeding te versterken, daar waar dit nodig is. Dit is onder andere gekoppeld aan het Ouder Kind Centrum.

Voor de komende periode is het belangrijk dat de integrale samenwerking met Jeugd en Jongerenwerk nog verder wordt uitgebouwd in de wijken.

4.3 Vroegsignalering/Erger voorkomen

4.3.1 Vroegsignalering: Vroeg Eropaf

Het doel van vroegsignalering is om (risico op) problematische schulden, dreigende schulden en uithuiszettingen en afsluitingen te voorkomen. Sinds 2008 heeft de gemeente Amsterdam samen met de woningcorporaties het vroegsignaleren van (problematische)schulden structureel vormgegeven en verbreed met de werkwijze van Vroeg Eropaf. Bij Vroeg Eropaf werken instellingen van maatschappelijke dienstverlening samen met, woningcorporaties, energiebedrijven, Agis, de Dienst Werk en Inkomen en sinds 2012 ook met de Dienst Gemeentelijke Belastingen (uitvoering motie 544).

In 2013 wil het College de effectiviteit van Vroeg Eropaf verder verhogen. Omdat er steeds meer signalen van partijen ontvangen worden, is een dreigende betalingscrisis in een huishouden nog sneller in beeld en kan er een betere inschatting gemaakt worden van het risico dat een huishouden financieel loopt. Daardoor kan de aanpak verrijkt worden en gerichter werken. Dit komt de effectiviteit ten goede. Bovendien wil het college gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen verkennen of de Vroeg Eropaf methode ook effectief ingezet kan worden bij particuliere verhuur en bij mensen met een eigen huis.

4.3.2 Preventie: inzet rondom life events

Inzet van preventieactiviteiten concentreert zich naast signalen van (problematische) schulden zich rondom een 'life events' aanpak. Er zijn immers gebeurtenissen in het leven waarbij er een extra risico bestaat om problematische schulden te ontwikkelen. Uit onderzoek blijkt dat burgers vaak te lang wachten alvorens ze hulp zoeken, terwijl in een eerder stadium met relatief lichte maatregelen veel ellende was voorkomen. De bedoeling is om deze aanpak de komende jaren verder uit te bouwen met als uiteindelijke doel om het beroep op schuldhulpverlening te verminderen. Bij deze aanpak kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende gebeurtenissen en signaleerders:

Gebeurtenis	**Vroegsignalering/preventiemaatregel**
18 jaar	Budgetles op school; voorlichting
Zwangerschap/Geboorte kinderen	Consultatiebureau/huisartsen – link

	preventie
Ontslag/Inkomensverlies/Inkomensterugval	Verwijzing vanuit DWI en gezondheidscentra/huisartsen naar SHV/AMW
Echtscheiding	Verwijzing vanuit advocaten naar AMW
Uit gevangenis	Budgetvoorlichting, samenwerking PI"s (nazorg detentie)
Uit begeleid wonen/tehuis	Budgetvoorlichting, samenwerking met maatschappelijke opvang(nazorg)
Ouderdom	Algemeen maatschappelijk werk, thuiszorg
Beginnen van een eigen bedrijf	Advies ondernemershuis

4.3.3 Vroegsignalering: integrale samenwerking in de wijk

In het kader van vroegsignalering wordt ingezet op een betere samenwerking tussen professionele instanties en vrijwilligers in buurten en wijken. Vrijwilligers, mantelzorgers en andere bewoners zijn vaak degene die als eerste schulden signaleren. Zij kunnen een belangrijke schakel zijn in het voorkomen van erger en in de toeleiding naar professionele hulp- en dienstverlening. Stedelijk wordt hierbij gebruik gemaakt van de ervaringen van de pilot Spekman in Geuzenveld-Slotermeer (2010-2011). Deze aanpak leidde tot een nieuw netwerk van vrijwilligers die zijn getraind tot vertrouwenspersonen en van ondersteuning door informele organisaties.

4.3.4 Maatregelen om erger te voorkomen

Naast de aanpak van Vroegsignalering kent de gemeente Amsterdam al langer een aanpak gericht op klanten met een problematische financiële situatie met als doel om 'erger te komen', te stabiliseren, en klanten naar een schuldregeling te begeleiden. Deze aanpak kenmerkt zich door: crisisinterventie bij dreigende schulden, de Eropaf benadering bij achterstallige huur, samenwerking met incassobureaus en deurwaarders en de aanpak bij klanten van de voedselbank. Onderdeel van deze aanpak is de inzet van maatjes en de 'op eigen krachttraining'/budgettrainingen gericht op voedselbankklanten. In onderstaand tabel staan deze maatregelen met een toelichting op de doelgroep.

	Doelgroep	**Doelstelling/beoogd resultaat**
Eropaf	Huurders met een ontruimingsvonnis en een aangezegde ontruiming Aangezegde afsluiting van energie- of water Aangezegde openbare verkoping van inboedelgoederen.	Het voorkomen van ernstige sancties als gevolg van een betalingsachterstand (woningontruiming, afsluiting energie, water of verkoop goederen).
Crisisinterventie	Mensen die zich hebben aangemeld en waar een concrete dreiging bestaat voor woningontruiming, afsluiting van energie of openbare verkoop van inboedel aanwezig is of waarvoor een Eropaf melding in behandeling is genomen.	Het voorkomen van uithuiszetting, afsluiting van energie of openbare verkoop van inboedel.
Samenwerking incassobureaus	Mensen in een schuldregeling.	Verkorten van de doorlooptijden door verbetering van de communicatie met

en deurwaarders		schuldeisers, deurwaarders en incassobureaus.
Moratorium	Klanten met een problematische schuldensituatie en een situatie waarin een schuldenregeling dreigt te mislukken doordat de klant bedreigd wordt met ontruiming of van wie aangezegd is de energie af te sluiten.	Het opstarten en vergroten van de kans op de totstandkoming van een minnelijk regeling in een bedreigende situatie van gedwongen woningontruiming afsluiten energie, door middel van een verzoek om een voorlopige voorziening zoals genoemd in artikel 278b Faillissementswet (moratorium).
Op eigen kracht cursus, budgettraining	Klanten van de voedselbank Amsterdam.	Klanten hebben meer grip op hun bestedingspatroon, kennis van regelingen en voorzieningen en beschikken over een grotere zelfredzaamheid. Tevens hebben zij handvatten gekregen om weerstand aan verleidingen te bieden en weten zij zich assertief op te stellen. Er is zicht op de hulpverlening en mogelijkheden tot nazorg in Amsterdam.
Inzet maatjes (intensief)	Klanten van de voedselbank Amsterdam en de schuldhulpverlening met een verhoogd risico op uitval	Klanten hebben meer grip op hun bestedingspatroon, kennis van regelingen en voorzieningen en beschikken over een grotere zelfredzaamheid. Tevens hebben zij handvatten gekregen om weerstand aan verleidingen te bieden en weten zij zich assertief op te stellen. Er is zicht op de hulpverlening en mogelijkheden tot nazorg in Amsterdam

Het College legt grote prioriteit bij het voorkomen van uithuiszettingen als gevolg van financiële problemen. Naast de inzet van Vroeg Eropaf zijn de crisisinterventies, de Eropaf aanpak en het Meldpunt Zorg en Overlast belangrijke onderdelen in de integrale aanpak met woningcorporaties om uithuiszettingen te voorkomen.

4.3.5 Doelbewuste inzet moratoria

Met betrekking tot moratoria is het uitgangspunt dat hier terughoudend mee om wordt gaan. Moratoria hebben als doel om in de tijd dat een vordering opgeschort wordt een schuldregeling in een minnelijk traject tot stand wordt gebracht. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat ze worden ingezet om louter maatregelen van schuldeisers op te schorten. De gemeente Amsterdam beschouwt moratoria als een escalatiemaatregel om een minderheid van weigerachtige schuldeisers te bewegen om de schuldenaar de ruimte te geven om in 6 maanden tijd met de schuldeisers tot een oplossing te komen voor de problematische schulden.

Daarnaast is de bedoeling om te komen tot convenantafspraken met schuldeisers met als doel om zo veel mogelijk onderling tot afspraken te komen (zelfregulering) waardoor er zo min mogelijk een beroep gedaan hoeft te worden op een breed wettelijk moratorium.

4.4 Nazorg om terugval te voorkomen

Het College verstaat onder nazorg alle activiteiten die ervoor zorgen dat klanten na het tot stand komen van een minnelijke of wettelijke regeling niet terugvallen in een problematische schuldsituatie. Het doel is dat de mensen het schuldhulpverleningstraject tot een goed einde brengen en dat de klant financieel zelfredzaam wordt. Met name klanten die budgetbeheer hebben gehad is het van belang dat wordt onderzocht wat er nodig is om financieel zelfredzaam te worden. Bovendien wordt de komende periode verkend hoe nazorg zoveel mogelijk plaats kan vinden vanuit het netwerk van de klant of door het organiseren van een 'oogje in het zeil', steun en leun contacten. Vrijwilligers kunnen met nadruk deze laatste rol vervullen. Bij klanten met meervoudige problematiek wordt hierbij aansluiting gezocht in de aanpak vanuit de Samen Doen teams.

5 Het ondersteunen bij het hanteerbaar maken en oplossen van schulden

5.1 Toegang tot de schuldhulpverlening

5.1.1 Brede toegankelijkheid uitgaande van wederkerigheid

In principe heeft iedere inwoner van de gemeente Amsterdam vanaf 18 jaar en ouder met schulden toegang tot de schuldhulpverlening. Burgers met enkelvoudige schulden kunnen een beroep doen op de sociaal raadslieden. De gemeente gaat daarbij uit van *wederkerigheid.* Wederkerigheid betekent goede op de klant toegesneden dienstverlening maar ook klanten die zich houden aan de afspraken en die zich inspannen om een positief resultaat te behalen voor zijn of haar hulpvraag. Schuldhulpverlening is niet vrijblijvend. De klant gaat met een aanvraag van een schuldhulpverleningstraject een aantal verplichtingen aan. Zo moet hij of zij voldoen aan de informatieplicht, dat wil zeggen op verzoek of uit eigen beweging mededeling doen van alle feiten en omstandigheden waarvan redelijkerwijs duidelijk is dat dit van invloed kan zijn op de schuldhulpverlening (art. 5 wet gemeentelijke SHV). Verder moet voldaan worden aan het hebben van de verplichte verzekeringen. Daar waar sprake is van voorliggende problematiek (zoals verslaving) moet deze worden aangepakt. Dit loopt waar mogelijk gelijk op met het schuldhulpverleningstraject. Eventuele bezittingen die vermogen opleveren worden te gelde gemaakt. Uitzondering hierbij is het bezit van een eigen huis, daarbij moet per geval bekeken worden wat de mogelijkheden zijn. En tot slot moet de klant meewerken aan de uitvoering van het plan van aanpak dat met hem of haar is opgesteld (medewerkingsplicht).

Het College kan schuldhulpverlening weigeren wanneer herhaaldelijk niet voldaan wordt aan de verplichtingen van een schuldhulpverleningstraject. Een andere grond om geen

schuldhulpverleningsaanbod te geven zijn bewust aangegane schulden vlak voor de aanvraag of dat de aanvrager geen inwoner van Amsterdam is.

Burgers met fraudeschulden, die bewezen hebben hun leven te hebben gebeterd, komen in aanmerking voor een schuldhulpverleningstraject. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden, de hoogte van de schulden, wanneer ze zijn ontstaan, verwijtbaarheid en wat er is gedaan om de schulden af te lossen. Door de nieuwe fraudewet die per 1-1-2013 van kracht gaat worden de mogelijkheden om deze schulden op te lossen beperkt. Alleen stabiliseren is nog mogelijk. Kwijtschelding van de schulden door de gemeente wordt namelijk in belangrijke mate verboden.

Als een klant zich niet aan de voorwaarden houdt of als de regels boven zijn macht zijn, dan wordt flankerende ondersteuning ingezet zoals maatschappelijk werk, budgetbeheer, verslavingszorg of begeleiding door een maatje.

De uitvoerder beëindigt namens het College het schuldhulpverleningstraject wanneer sprake is van bijvoorbeeld de volgende beëindiginggronden:

- De klant komt de aan de schuldhulpverlening verbonden verplichtingen niet na;
- De klant is onverantwoorde nieuwe verplichtingen of nieuwe schulden aangegaan;
- De klant heeft onvoldoende inspanningen verricht om het inkomen te vergroten;
- Bezittingen die vermogen opleveren en waarvan het mogelijk is om die te gelde te brengen, worden niet te gelde gemaakt;
- De klant verhuist buiten de gemeente Amsterdam;

Een klant kan 3 maanden worden uitgesloten van schuldhulpverlening (met uitzondering van informatie en advies, doorverwijzing en crisisinterventie) wanneer de klant tussentijds door eigen toedoen het traject heeft beëindigd of toegang is geweigerd, zich heeft misdragen of wanneer blijkt dat de klant prima zelfstandig zijn schulden kan regelen.

De toegang tot de schuldhulpverlening is geregeld in ‘de beleidsregels schuldhulpverlening Amsterdam.’

5.1.2 Geen wachtlijsten en ‘van het kastje naar de muur’

Om de toegang tot de schuldhulpverlening te garanderen heeft de gemeente Amsterdam sinds 2009 een systematische aanpak om wachtlijsten te voorkomen. Dit heeft geleid tot een grote afname van de wachtlijstproblematiek. Elk jaar ontstaan hier en daar toch nog wachtlijsten als gevolg van een onvoorziene toename van het aantal aanmeldingen. Om te zorgen dat er geen wachtlijsten ontstaan, vindt het college het van belang dat op het moment dat als de wachttijd bij één van de bureaus opgelopen is tot langer dan 2 weken de klant eventueel een beroep kan doen op de dienstverlening van een ander bureau in een ander (aangrenzend) stadsdeel.
Ook krijgt de klant bij verhuizing binnen de gemeente de keuze om naar het nieuwe stadsdeel te gaan voor schuldhulpverlening of om bij zijn oude schuldhulpbureau te blijven. Op deze manier hopen wij uitval tijdens een traject als gevolg van een verhuizing tot een minimum te beperken.
Voor burgers zonder vast woonadres (niet OGGZ) geldt dat ook zij een beroep moeten kunnen doen op de reguliere maatschappelijke dienstverlening, waaronder schuldhulpverlening. Het niet hebben van een vast woonadres is met nadruk geen uitsluitingsgrond. Het is van belang dat klanten niet van het kastje naar de muur worden gestuurd.

5.1.3 Laagdrempelig en dichtbij

De schuldhulpverlening in Amsterdam kent een relatief fijnmazig netwerk van bureaus in de wijken. In combinatie met het ontbreken van wachtlijsten is de dienstverlening in beginsel laagdrempelig. Het College acht het van belang dat deze laagdrempeligheid blijft bestaan met de invoering van de Wet. Door de Wet wordt het bestuursrecht van toepassing. Hierbij is het van belang dat de toegang tot de schuldhulpverlening niet onnodig wordt gejurdiseerd. Op basis van de huidige ervaringen verwacht het College dat de aanvraagprocedure zoals die ingericht is naar aanleiding van de wet, niet voor iedere klant even gemakkelijk is, ondanks dat men gestreefd heeft deze eenvoudig te houden en alleen te vragen naar het noodzakelijke. Daarom kan de klant, wanneer hij dit niet op eigen kracht of met behulp van zijn netwerk kan, een beroep doen op ondersteuning van de formulieren en voorzieningenhulp of andere dienstverlening om de aanvraag rond te krijgen.
De laagdrempeligheid en de eventuele juridisering als gevolg van de invoering van de Wet zijn belangrijke evaluatiepunten, die ook met het ministerie van SZW gedeeld worden.

5.2 Het aanbod: schuldhulpverleningstrajecten

5.2.1 Maximalisering aantal oplossingen van schuldsituaties

Het einddoel van schuldhulpverlening is dat de klant zijn schulden oplost. Met het herontwerp is er een doelstelling bijgekomen om te streven naar het maximaal haalbare voor de burger bij wie een schuldregeling nog niet haalbaar is. Daarmee is sinds 2011 ‘het hanteerbaar maken van de schuldsituatie’, het zeker stellen van “bad, brood en bed” een extra doelstelling geworden. Zoals aangegeven blijft het oplossen van schulden het uiteindelijke einddoel vanuit het besef dat een zeer langdurige schuldsituatie en een leefsituatie rond de beslagvrije voet (90% van het sociaal minimum) participatie aan de samenleving belemmert. Drie jaar aflossen is het maximum. Langdurige stabilisatie zonder perspectief is dan ook geen einddoel van het College. Op basis van dit uitgangspunt stuurt het College dan ook aan op maximalisatie van het aantal schuldregelingen en dat schuldstabilisaties uiteindelijk leiden tot schuldregelingen die perspectief bieden op een schuldenvrije toekomst. Het college zal dan ook de komende tijd aandacht vragen voor de groep mensen die ondanks het nakomen van alle verplichtingen, hun motivatie en doorzettingsvermogen er niet in slagen om perspectief te krijgen op een hanteerbare schuldsituatie. Voor deze groep burgers acht de gemeente ‘een leven lang schulden en afhankelijkheid van de schuldhulpverlening’ onacceptabel.

5.3 Het schuldhulpverleningaanbod

5.3.1 Klantgericht en maatwerk

De klant staat, binnen de gestelde voorwaarden, centraal in het traject. De betrokkene moet die dienstverlening krijgen, die op grond van de individuele omstandigheden in combinatie met de onderhavige schuldproblematiek op dat moment als best passend en haalbaar kan worden aangemerkt. Daarbij staat niet de schuld, maar de persoonlijke situatie van de betrokkene centraal. De individuele mogelijkheden van de betrokkene zijn bepalend voor het aanbod en het te bereiken resultaat van de in te zetten hulpverlening.
Er wordt maatwerk geleverd, waarbij het aanbod kan bestaan uit een aantal specifieke schuldhulpverleningsactiviteiten zoals opgenomen in bijlage 2. De integrale schuldhulpverlening gaat er verder nadrukkelijk van uit dat het aanbod ook kan bestaan uit een scala aan flankerende voorzieningen, zoals inhouding van vaste lasten ondersteuning door sociaal raadslieden en hulpverlening door het AMW, MEE, GGZ, een maatje e.a.

5.3.2 Groepswerk waar mogelijk en individueel waar moet, inzet eigen netwerk

Welzijn nieuwe stijl heeft in 2011 zijn intrede gedaan in de schuldhulpverlening. Waar mogelijk wordt schuldhulpverlening groepsgewijs aangeboden in de voorlichting (integrale aanmeldgroep), budgettraining, stabilisatie en nazorg. Doel hiervan is de meerwaarde van groepsdynamiek, efficiency en het doorbreken van sociaal isolement en het idee van veel klanten dat ze alleen met problematische schulden kampen. De budgettraining wordt voorwaardelijk aangeboden met als doel om vaardigheden aan te leren om uit te komen met het inkomen. Wanneer de klantsituatie het noodzakelijk maakt blijft individueel aanbod mogelijk.
Daarnaast gaat het herontwerp ervan uit dat “je schuldhulpverlening niet alleen doet”. Zonder morele en praktische ondersteuning vanuit de omgeving is het zeer moeilijk om een schuldhulpverleningstraject te volbrengen. Wanneer noodzakelijk en de klant dit wenst kan een maatje of vrijwilliger worden ingezet. Dit kan lichte ondersteuning zijn (thuisadministratie, formulierenbrigade) of intensieve ondersteuning (maatje schuldhulpverlening en voedselbank). Het doel hiervan is dat uitval en terugval vermindert.

5.3.3 Vier speerpunten van integraliteit

In hoofdstuk 2 zijn vier vormen van integraliteit onderscheiden waarop Amsterdam inzet.

1) Integraliteit gericht op achterliggende oorzaken en gedragverandering (op uitvoeringsniveau).
Schuldhulpverlening in Amsterdam is gericht op gedragsverandering. In de uitvoering is van belang dat naast aandacht voor schulden ook aandacht is voor de randvoorwaardelijke zaken voor schuldhulpverlening zoals taalvaardigheid, zelfbeeld, inkomen en administratie en achterliggende oorzaken. Deze zaken worden integraal opgepakt in nauwe samenwerking met het netwerk van de klant, flankerende dienstverlening (Algemeen Maatschappelijk Werk, Sociaal Raadslieden, DWI, GGZ, MEE, verslavingszorg, thuisadministratie) en eventueel inzet van een vrijwilliger. De integrale aanmeldgroep in het voortraject is erop gericht om samen met de klant een zo goed mogelijk beeld te krijgen van wat nodig is voor een oplossing. Schulden staan daarbij met nadruk niet op zichzelf.

2) Integraliteit in de primaire schuldhulpverleningsketen. Dit is in Amsterdam geborgd door schuldhulpverlening bij de instellingen van maatschappelijke dienstverlening te beleggen en vanaf 2001 te werken met een productenboek schuldhulpverlening en een handboek waarin ook afspraken over de relatie tussen de verschillende activiteiten in de keten zijn vastgelegd. Onderzoek in 2010 door de centrale stad en het onderzoek van de Ombudsman (2011) hebben uitgewezen dat er een aantal knelpunten in de keten bestaan. De belangrijkste staan hieronder met daarbij aangegeven hoe deze knelpunten in het herontwerp schuldhulpverlening (2011-2012) zijn opgepakt. De knelpunten hebben in de komende periode onverminderd onze prioriteit.

Knelpunt	**Maatregelen herontwerp**
Medewerking van de schuldeisers. Een aanzienlijk aandeel van de minnelijke schuldregelingen zijn niet succesvol doordat schuldeisers niet mee werken aan een schuldregeling.	Inzet crediteurenmanagement. Afspraken met schuldeisers. Structurele inzet van dwangakkoorden.
Overdrachtsmomenten tussen verschillende diensten binnen de keten, met name tussen de instellingen van maatschappelijke dienstverlening en budgetbeheer en de Gemeentelijke Kredietbank.	Structurele aandacht voor de communicatie tussen budgetbeheer, GKA en de schuldhulpbureaus. Vanaf 2012 wordt een kwaliteitsconsulent hiervoor ingezet. Per 1-1-2013 is er extra inzet op ketenregie ten behoeve van de integrale samenwerking. Jaarlijks vindt er een netwerkbijeenkomst plaats om de samenwerking te verbeteren.
Het deel van de klanten dat niet op afspraken verschijnt, administratie en inkomen niet op orde heeft, onvoldoende inzet pleegt om werk te vinden en inkomen te vergroten, geen inzicht in de schulden heeft en nieuwe schulden maakt tijdens het traject.	Het voortraject in ingericht op basis van het 'klantproces', met standaard aandacht voor administratie, inkomen en inzicht in de schulden. Ook wordt ingezet op de verwachtingen, vaardigheden en het lerende vermogen van de klant door inzet budgettraining. Zoals opgenomen in dit beleidsplan komt er meer aandacht voor toeleiding naar werk en verbetering arbeidsmarktpositie in het kader van integrale schuldhulpverlening.
Inkomenreparatie. Het duurt lang voordat de Belastingdienst o.a. een beschikking geeft voor toeslagen. Dit kan 3 maanden duren. Dit leidde bij de oude werkwijze tot een vertraging in de schuldhulpverlening.	Nieuwe werkwijze GKA voorkomt dat nodeloos gewacht wordt op de Belastingdienst. Op basis van advies maatschappelijke dienstverlening (met name sociaal raadslieden) wordt gewerkt met geschatte bedragen.
Onvoldoende inzet op financiële zelfredzaamheid. Het oude werkproces was een ééndimensionale inzet op schuldregelingen zonder nadrukkelijke prioriteit op financiële zelfredzaamheid, het aanleren van vaardigheden.	Inzet op stabilisatie en financiële zelfredzaamheid gedurende het traject. Bijvoorbeeld in de integrale aanmeldgroep (voorlichting en sorteergroep), de budgettrainingen, stabilisatitraject en nazorg.

Zelfstandigen
In Amsterdam kunnen zelfstandigen, die geen rechtspersoon zijn, een beroep doen op gespecialiseerde schuldhulpverlening voor de sanering van hun schulden. Naast schuldhulpverlening wordt indien mogelijk ook de kans voor een doorstart wordt onderzocht om het beroep op de WWB te minimaliseren. Gewezen zelfstandigen worden geholpen door de schuldhulpverlening met eventueel ondersteuning van de gespecialiseerde schuldhulpverlening voor zelfstandigen.

3) Integrale aanpak voor gedifferentieerde doelgroepen. Bij een aantal te onderscheiden groepen is gebleken dat er specifieke afspraken en innovaties nodig zijn. Het gaat hierbij om groepen die anders buiten de boot vallen zoals jongeren en huishoudens met meervoudige problematiek, dak- en thuislozen, WMO doelgroepen (klanten met een functiebeperking en regieverlies, bijvoorbeeld klanten met een (licht) verstandelijke beperking, chronisch zieken en een GGZ/verslavingsachtergrond). Het doel van deze aanpak is dat specifieke samenwerkingafspraken (bijv. multidisciplinaire samenwerking in 'samen doen') of aanpassingen in de schuldhulpverleningsaanpak (bijv. jongerensaneringskrediet) ertoe bijdragen dat de effectiviteit vergroot wordt. De Samen Doen aanpak is hierbij wezenlijk voor klanten met meervoudige complexe problemen waarbij een veelvoud van instanties betrokken zijn. De schuldhulpverlener maakt hierbij integraal onderdeel uit van "het Samen Doen team".

Bijzondere doelgroepen
Voor 'bijzondere doelgroepen', (O)GGZ doelgroep bestaat een specifieke integrale aanpak in het verlengde van de 'geïntegreerde voorzieningen'. Klantmanagement, budgetbeheer en schuldhulpverlening wordt uitgevoerd door FIBU (DWI) in nauwe samenwerking met de maatschappelijke opvang.

Jongeren (18-27 jaar)
Sinds 2008 zijn er een aantal integrale methoden voor jongeren ontwikkeld, zoals 'School en Schuld' in de ROC's en intensieve schuldhulpverlening voor jongeren met meervoudige problematiek. Bij School en Schuld maakt een budgetcoach integraal onderdeel uit van de zorgstructuur van het ROC en is de budgetcoach laagdrempelig aanwezig in de ROC's. Doel hiervan is om jongeren met vragen op het gebied van financiën zoveel mogelijk preventief te bereiken en wanneer nodig ze te begeleiden met het hanteerbaar maken van hun schuldsituatie en indien mogelijk deze op te lossen.
In de stadsdelen Zuid, Nieuw West en West is voor jongeren met meervoudige problematiek (70% daarvan heeft geen vaste woon- of verblijfadres) een aanbod intensieve jongerenschuldhulpverlening waarbij integraal samengewerkt wordt met Streetcornerwork, Jongerenwerk, Spirit, MEE met het beginsel één plan één aanpak.
Voor jongeren die geen stabiel inkomen hebben is het *jongerensaneringskrediet* ontwikkeld om sanering van schulden mogelijk te maken. In deze vorm van saneringskrediet hebben jongeren zes maanden extra tijd om de 36 aflostermijnen af te lossen. Deze zes maanden zijn flexibel in te zetten.

4) Integraliteit WWB en Wgs
In het kader van de WWB, re-integratie kan schuldhulpverleningstraject verplicht opgelegd worden zodat problematische schulden niet langer een belemmering vormen om te re-integreren. Andersom moet het verplichtende karakter van de WWB er in de schuldhulpverlening ervoor zorgen dat no show en uitval in de schuldhulpverlening worden verminderd. Re-integratie en schuldhulpverlening worden integraal vormgegeven waarbij een intensieve samenwerking bestaat tussen de reintegratieconsulent/ klantmanager en de schuldhulpverlener. Deze samenwerking wordt zowel vormgegeven op de werkpleinen als in het Reïntegratiebedrijf Amsterdam. Hierbij besteedt de schuldhulpverlening niet alleen aandacht aan inkomensreparatie in enge zin (het op orde brengen van het inkomen door niet-gebruik van inkomensvoorzieningen tegen te gaan) maar is in samenwerking met de werkpleinen en het Reïntegratiebedrijf Amsterdam gericht op het toeleiden naar arbeid en maximaliseren van het inkomen. Het eindperspectief van de burger is hierbij niet alleen schuldenvrij worden binnen drie jaar, maar tegelijkertijd het verbeteren van de arbeidsmarktpositie.
Deze samenwerking is substantieel omdat er een grote overlap is tussen klanten met problematische schulden en die een beroep doen op de WWB.
Doel van dit beleid is dat dit bijdraagt aan de effectiviteit van de re-integratie en de schuldhulpverlening.

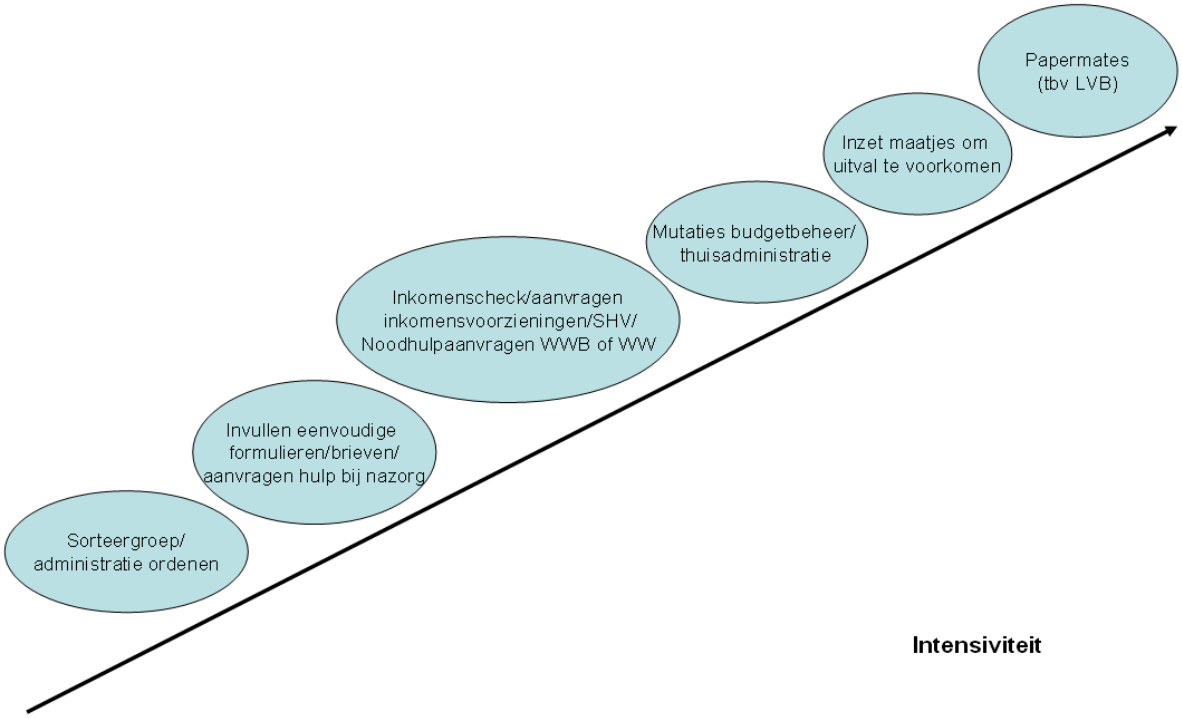
5.3.4 Schuldhulpverlening voor gezinnen met minderjarige kinderen

Schuldenproblematiek onder gezinnen met minderjarige kinderen met name de alleenstaande ouders heeft de bijzondere aandacht van het College. De aanpak van problematische schulden is dan ook onderdeel van de aanpak rondom alleenstaande ouders, de zogenaamde MPG-aanpak en de Samen Doen aanpak. In de hierboven beschreven aanpak, preventief en curatief hebben gezinnen met minderjarige kinderen prioriteit. De focus ligt ook hier de komende tijd op investeren in preventie en vroegsignalering: financiële educatie en opvoeding, voor ouders en kinderen.

5.3.5 Inzet vrijwilligers

Vrijwilligers en informele zorgnetwerken hebben een belangrijke rol in de reeds beschreven preventie (thuisadministratie, formulieren en voorzieningenhulp, sorteergroep), vroegsignalering en in de ondersteunende sfeer tijdens een schuldhulpverleningstraject (integrale aanmeldgroep, als maatje). Volgens de laatste inventarisatie door de organisaties die de vrijwilligers begeleiden en opleiden hebben 500 burgers een vrijwilliger die hen ondersteunt bij de administratie of bij een schuldhulpverleningstraject. Hieronder bevinden zich ook de mensen die via de voedselbank een maatje hebben gekregen.
Het is de bedoeling dat vanaf 2013 vrijwilligers ook in de nazorg een rol gaan spelen. Voor alle activiteiten geldt dat de vrijwilligers en informele zorgnetwerken complementair zijn aan de professionele inzet en inzet van het eigen netwerk en klant zelf. Alle activiteiten zijn gericht op het versterken van de financiële zelfredzaamheid van de klant.

Voorbeelden van de inzet van vrijwilligers naar mate van intensiviteit en benodigde vaardigheden:



5.3.6 Inzet armoedevoorzieningen bij schuldhulpverlening

In het kader van het 'verlichten van de Armoede' kunnen mensen onder de inkomensgrens van 110% van het sociaal minimum gebruik maken van de Armoedevoorzieningen. Hieronder valt ook de doelgroep van de schuldhulpverlening die in beginsel meer inkomen heeft maar in een saneringstraject (minnelijk, WSNP) zit en zodoende rond moet komen van 90% (beslagvrije voet) of 95% (in het geval van WSNP) van het sociaal minimum. Zolang als dat ze in een sanering zitten, kunnen ze gebruik maken van de armoedevoorzieningen.
Daarbij is in de preventie en het schuldhulpverleningstraject aandacht voor het op orde brengen van het inkomen. De doelstelling in het Armoedebeleid om niet-gebruik van armoedevoorzieningen tegen te gaan is onlosmakelijk verbonden met schuldpreventie en de schuldhulpverlening.

5.4 Kwaliteitsborging en monitoring

Het college wil zicht hebben op de kwaliteit en resultaten van schuldhulpverlening en wil de kwaliteit van de dienstverlening borgen. Het college gaat hierbij aan de slag met onder andere deskundigheid, communicatie in de keten, klant- en netwerktevredenheid, bejegening/methodisch handelen en verbeteringen in het werkproces.
Hierbij speelt het onderzoeksprogramma van de lector Armoede van de Hogeschool van Amsterdam, kwaliteitscontrole en de schuldhulpverleningsmonitor een belangrijke rol.

- Het onderzoeksprogramma heeft als doel om in de uitvoering vast te kunnen stellen welke activiteiten bijdragen aan de effectiviteit van de schuldhulpverlening. De preventieaanpak krijgt hierbij de komende tijd extra aandacht omdat het tot nu toe zeer lastig is om de effectiviteit vast te stellen. Het college gaat met de lector op zoek naar een methode om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van preventieactiviteiten.

- De kwaliteitscontrole, die gestart is in het kader van het herontwerp met consultbezoeken wordt verder uitgebouwd door middel van de inzet van steekproeven en audits. Alle instellingen die een taak uitvoeren op het gebied van schuldhulpverlening vallen onder deze kwaliteitscontrole. De intensiteit van de kwaliteitscontrole bij een instelling is afhankelijk van de resultaten, aantal klachten e.d. Deze aanpak wordt nu stedelijk ontwikkeld en in 2013 gaan we ermee van start.

- Op basis van de schuldhulpverleningsmonitor wordt er jaarlijks een rapportage over de resultaten van de schuldhulpverlening voor de gemeenteraad opgesteld op basis waarvan aanbevelingen kunnen worden gedaan om het beleid te wijzigen of bij te stellen.

- Als regisseur van de gemeentelijke schuldhulpverlening acht het College van belang dat klanten op een kwalitatief goede manier geholpen worden. Voor schuldhulpverlening tegen betaling en schuldhulpverlening zonder kwaliteitsborging, is in Amsterdam dan ook geen plaats. Het college wil in het verlengde van het Initiatiefvoorstel *Malafide Schuldhulpbureaus de stad uit* van de raadsleden Olgun en Unver, niet erkende schuldhulpverlening actief aanpakken in nauwe samenwerking met de NVVK. Deze aanpak bestaat uit het actief oppakken van signalen van ongewenste praktijken en voorlichting en communicatie richting de burger om te voorkomen dat mensen met schulden in zee gaan met niet erkende schuldhulpbureaus.

6 Financieel overzicht

In het financieel overzicht zijn indicatief de budgetten opgenomen van stadsdelen en centrale stad zoals ze op dit moment ingezet worden in de schuldhulpverlening. De besparing van ‘1 stad 1 opgave’ voor 2013 (in totaal € 500.000,-) zijn hierop in mindering gebracht. Voor de budgetten vanuit de stadsdelen is uitgegaan van de situatie in 2012. De overzichten zijn exclusief de inzet vanuit flankerende dienstverlening zoals Algemeen maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, thuisadministratie en dergelijke. Ook is de extra inzet op bepaalde preventieactiviteiten door een aantal stadsdelen niet opgenomen in onderstaande overzichten.

De reguliere schuldhulp, de maatjes schuldhulpverlening en intensieve jongerenschuldhulpverlening worden gefinancierd door middel van een cofinancieringsconstructie van centrale stad en stadsdelen. De andere diensten met betrekking tot schuldhulpverlening worden gefinancierd vanuit de centrale stad.

	Verdeel-voorstel 2012 24sep11	Verdeel-voorstel 2013 31aug12	Mutaties	Inzet vanuit Stadsdeel budget
SHV via stadsdelen (Trajecten, Budgettrainingen, Budgetlessen PO, Maatjes, Intensieve SHV-Jongeren)	5.270	5.270	0	4.219
Budgetlessen VO + School & Schuld	600	600	0	
SHV-trajecten tbv zelfstandigen en overigen	1.550	1.550	0	
Trajecten Voorrangszorg	0	0	0	
Schuldsanering (via afdeling voorheen GKA)	1.220	620	-600	
Inkomensbeheer Overigen	2.180	2.780	600	
Ink.beheer Daklozen (FIBU, extra formatie)	2.600	2.600	0	
Preventie Dak-/Thuisl. (ErOpAf+Vroeg ErOpAf)	1.800	1.800	0	
TE BESPAREN i.v.m. Rijksbezuiniging	-2.500	-2.500	0	
EXTRA ACTIVITEITEN t.l.v. Stelpost Gem.Rijksbez.	2.500	0	-2.500	
Prioriteiten Kadernota ter handhaving volume SHV	0	2.500	2.500	
Prioriteit Kadernota ivm taakuitbreiding Wet Gem.SHV	0	700	700	
Besparing 1 Stad 1 Taakverdeling stadsd/diensten	0	-300	-300	-200
AWBZ pakketmaatregel	0	120	120	
Fonds Bijzondere Noden	140	140	0	
Totale Lasten	**15.360**	**15.880**	**520**	**4.019**
Totale lasten met Stadsdeelbudget				**19.899**

Bijlage 1: begrippen

Begripsbepaling problematische schulden
Er is volgens dit beleidsplan sprake van problematische schulden indien een inwoner (of natuurlijke persoon) de betalingsachterstanden niet meer kan aflossen zonder professionele hulp. Dit is aan de orde indien:

1 a. De som van de geëiste maandelijkse betalingen hoger is dan de volgens de Recofa rekenmethode gecalculeerde aflossingscapaciteit en;
b. Er geen bereidheid is van schuldeisers om een betalingsregeling te treffen en;
c. Er geen mogelijkheid van herfinanciering van de schulden is en;
d. Er geen aanwezigheid van vermogen is dat voor de betaling van schulden kan worden ingezet.

Of:

2 De competentie ontbreekt om een relatief lage schuld te regelen waardoor de schuldpositie verder toeneemt.

Begripsbepaling integrale schuldhulpverlening
Dit beleidsplan gaat uit van vier vormen van integrale schuldhulpverlening die alle vier een bepaalde focus van de schuldhulpverlening beogen:

2 *Integraliteit gericht op achterliggende oorzaken en gedragverandering* (op uitvoeringsniveau).
3 *Integraliteit in de primaire schuldhulpverleningsketen.* Door het beleggen van reguliere schuldhulpverlening bij de instellingen van maatschappelijke dienstverlening moet ervoor zorgen dat de dienstverlening op elkaar is afgestemd als het gaat om thuisadministratie, budgettrainingen, sociaal raadslieden, Algemeen Maatschappelijk Werk, ondersteuning bij formulieren aanvraag en armoedevoorzieningen, budgetbeheer, minnelijk traject, WSNP, nazorg. Voor zelfstandigen, jongeren en bijzondere doelgroepen bestaat er een specifiek aanbod.
4 *Integrale aanpak voor gedifferentieerde doelgroepen.* Het gaat hier met name om doelgroepen waarvoor een specifieke samenwerking- en afspraken nodig zijn om een effectieve schuldhulpverlening te realiseren. Het gaat om de doelgroep met meervoudige problematiek waarbij meerdere instanties zijn betrokken (als onderdeel van Samen Doen aanpak), dak- en thuislozen, WMO doelgroepen (klanten met een functiebeperking en regieverlies, bijvoorbeeld klanten met een (licht) verstandelijke beperking, chronisch zieken, GGZ/verslavingsachtergrond.
5 *Integraliteit WWB en Wgs.* Het gaat hier om de integrale vormgeving van de schuldhulpverlening met gebruikmaking van de re-integratieverplicht uit de WWB en het doel om ervoor te zorgen dat schulden geen belemmering vormen om te re-integreren en aan het werk te gaan. Dit betekent een specifieke samenwerkingsverband tussen de werkpleinen van de Dienst Werk en Inkomen en de schuldhulpverlening.

Bijlage 2:

	Doelstelling/beoogd resultaat
Budgetadvies, voorlichting over zelfstandig oplossen van financiële hulpvrafen	• Geven van informatie en advies over het zelfstandig bereiken van duurzaam financieel evenwicht.
Integrale aanmeldgroep	• Voorlichting over de stappen die de klant kan nemen om zelf (deels) de financiële problemen op te lossen; • Ordenen van administratie • Zorgen dat de klant gebruik maakt van alle inkomensvoorzieningen. • Achterhalen oorzaak schulden • Opstellen plan van aanpak • Betaling vaste lasten wordt geregeld
Budgettraining	• Versterken financiële vaardigheden (administratie ordenen, betalen vaste lasten, verzekeringen) • Activeren van de deelnemers om aan de slag te gaan met financiële problemen.
Stabilisatietraject	• Het initiëren, stimuleren, motiveren en ondersteunen van een leerproces in het verkrijgen van inzicht in inkomsten en uitgaven; • Het voeren van een overzichtelijke administratie en het afstemmen van de uitgaven op het beschikbare budget zodanig dat de capaciteit ontstaat om schulden af te lossen en/of dat in de toekomst geen nieuwe schulden meer ontstaan; • Het initiëren, stimuleren, motiveren en ondersteunen van concrete stappen om te komen tot een (aanvraag voor een) regeling van schulden. • Eventuele voortgangsbewaking van budgetbeheer en het leerproces in onderlinge samenhang.
Budgetbeheer	• Het doel van budgetbeheer is primair gericht op het op orde krijgen en houden van de financiële administratie, zodanig dat de klant voldoet aan zijn betalings- en aflossingsverplichtingen in het kader van zijn schuldhulpverleningstraject of (minnelijke/ wettelijke) schuldregeling. • Budgetbeheer is een tijdelijke situatie. Vanuit het schuldhulpverleningstraject zal gewerkt worden aan de zelfredzaamheid van het traject zodat de klant uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor zijn financiën weer op zich kan nemen.
Minnelijke schuldregeling	• Het doel is van een minnelijke schuldregeling is om met de schuldeisers tot een regeling te komen van de problematische schulden. Dit gebeurt in Amsterdam doorgangs middels een saneringskrediet. De looptijd van een saneringskrediet is drie jaar. • De Schuldhulpbureaus dienen namens de klant een aanvraag in bij de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (GKA). De GKA verzorgt het

	'schuldeisersdeel' om tot een regeling te komen. • In het herontwerp schuldhulpverlening zijn er afspraken gemaakt om de kwaliteit van de toegeleide dossiers te vergroten.
Dwangakkoord	• Het doel van dwangakkoord is om te voorkomen dat klanten in de WSNP-regeling terecht komen door het afdwingen van een minnelijke regeling via de rechter. Dit gebeurt op het moment dat er één of slechts enkele weigerachtige schuldeisers zijn bij een aanbod van de Gemeentelijke Kredietbank.
WSNP	• Indien de aanvraag Gemeentelijke kredietbank is afgewezen of het minnelijk traject anderszins niet mogelijk is wordt onderzocht of een beroep gedaan kan worden op een wettelijke schuldsanering. Het doel is dat na afloop van de wettelijke regeling (ook met een looptijd van drie jaar) de klant een schone lei heeft.