

KBR: een tussenbalans

Een onderzoek naar de maatregelen die
de Kredietbank Rotterdam neemt
om de dienstverlening te verbeteren

gemeentelijke ombudsman Rotterdam
juli 2011

Colofon

Het onderzoeksteam van de gemeentelijke ombudsman bestond uit:

Ernst Slappendel

Anne Mieke Zwaneveld (gemeentelijke ombudsman)

Merel van Zweeden

Voorwoord

Burgers die zich aanmelden bij de Kredietbank zijn vaak de wanhoop nabij. Dreigende huisuitzettingen, schuldeisers en deurwaarders, voeren de druk hoog op. In de praktijk komt het er op neer dat burgers de Kredietbank om hulp vragen als het water hen tot de lippen staat.

De wet biedt de mogelijkheid om te proberen met de schuldeisers tot afspraken te komen, zodat de schuldenaar, de burger, na een periode van 3 jaar weer met een schone lei kan beginnen, de “minnelijke regeling”. Bij een minnelijke regeling voert de Kredietbank 3 jaar lang het beheer over de inkomsten en uitgaven, het “budgetbeheer”. De schuldenaar leeft in die 3 jaar weliswaar op het bestaansminimum, maar daarna is hij van zijn schulden af en kan hij een nieuwe start maken.

In Rotterdam wordt sinds de zomer 2009 door het college van Burgemeester en Wethouders een gewijzigde koers gevolgd. De doelstelling is niet altijd meer het definitief regelen van schulden, maar soms alleen maar het budgetbeheer en het voorkomen van nieuwe schulden. Dit is echter lang niet altijd duidelijk voor de burger die aanklopt bij de Kredietbank.

Gelet op de economische situatie en de bezuinigingen zal het aantal Rotterdammers dat een beroep zal moeten op de Kredietbank eerder stijgen dan dalen. De bezuinigingen binnen de gemeente zullen ongetwijfeld hun weerslag hebben op de Kredietbank.

De ombudsman ontvangt al jaren klachten over de Kredietbank, maar het jaar 2010 liet een aanzienlijke toename van het aantal klachten zien, een toename die zich in de eerste helft van 2011 heeft voortgezet. De klachten hebben betrekking op alle onderdelen van het traject van schuldhulpverlening. De klachten zijn al langere tijd bekend bij de Kredietbank en hebben ook geleid tot acties. Toch blijven de klachten bij de ombudsman binnenkomen.

Het voorgaande was voor mij aanleiding om een inventarisatie te maken van de klachten over de Kredietbank, die te rubriceren en de maatregelen die al genomen zijn door de Kredietbank onder de loep te nemen. Dit rapport bevat de weerslag van het onderzoek en is een momentopname. Het is een tussenbalans. Ik zal de ontwikkelingen vanzelfsprekend blijven volgen.

Aan het eind van het rapport is een 6-tal aanbevelingen opgenomen om de schuldhulpverlening in Rotterdam te verbeteren. Die aanbevelingen zijn samen te brengen onder de noemer “Duidelijkheid voorkomt teleurstelling”.

Rotterdam, juli 2011

Anne Mieke Zwaneveld
gemeentelijke ombudsman Rotterdam

Inhoudsopgave rapport KBR: een tussenbalans

HOOFDSTUK 1 INLEIDING	5
HOOFDSTUK 2 WET- EN REGELGEVING SCHULDHULPVERLENING.....	7
2.1 INLEIDING	7
2.2 HOE IS MINNELIJKE SCHULDHULPVERLENING GEREgeld?	7
2.2.1 Het formele kader.....	7
2.2.2 NVVK.....	7
2.2.3 Voorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.....	8
2.3 WAT IS SCHULDHULPVERLENING? DE DAGELIJKSE PRAKTIJK.....	11
2.3.1 Het minnelijke traject.....	11
2.3.2 Het wettelijke traject	14
2.4. BEHOORLIJKHEIDSNORMEN VAN DE OMBUDSMAN	14
HOOFDSTUK 3 KNELPUNTEN, MAATREGELEN EN AANBEVELINGEN	16
3.1 INLEIDING	16
3.1.1 Veranderingen in de bedrijfsvoering en werkwijze	16
3.2 KNELPUNTEN.....	17
3.2.1 Wisseling van medewerkers	17
3.2.2 Telefonische bereikbaarheid van contactpersonen en vervanging bij ziekte of afwezigheid	18
3.2.3 Problemen tijdens budgetbeheer.....	20
3.2.4 Gebrekkige dossiervorming.....	222
3.2.5 Lange duur traject schuldhulpverlening.....	24
3.2.6 Verwachtingen	26
HOOFDSTUK 4 CONCLUSIES	29
ONDERZOEKSVRAGEN EN AANBEVELINGEN.....	29
DUIDELIJKHEID VOORKOMT TELEURSTELLING.....	31
BIJLAGE I: LIJST VAN GERAADPLEEGDE PERSONEN	32
BIJLAGE II: REACTIE WETHOUDER WERK, INKOMEN EN ZORG 18 JULI 2011.....	33
BIJLAGE III: BEHOORLIJKHEIDSNORMEN OMBUDSMAN	35

Hoofdstuk 1 Inleiding

Sinds enkele jaren krijgt de ombudsman opvallend veel klachten voorgelegd over de Kredietbank Rotterdam. Er is ook sprake van een stijgende lijn sinds het jaar 2008. Destijds behandelde de ombudsman 20 klachten over de Kredietbank, in de jaren daarna steeg dat naar 40 in 2009 en 81 in 2010. In de loop van 2011 staat eind juli de teller al op 65 klachten.

Niet alleen het aantal klachten en de stijging vallen op, ook de hardnekkigheid ten aanzien van de onderwerpen springt in het oog. Klagers noemen stuk voor stuk dezelfde onderwerpen, zoals lange wachttijden, wisseling en onbereikbaarheid van medewerkers, fouten bij de uitvoering van het budgetbeheer en de slordige administratie. De ombudsman heeft deze klachten behandeld en het structurele karakter ervan besproken met de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waar de bank deel van uitmaakt.

Omdat het aantal klachten bij de ombudsman over de Kredietbank niet afneemt, heeft de ombudsman besloten een onderzoek op eigen initiatief in te stellen naar de gang van zaken rondom schuldhulpverlening door de Kredietbank.

Met dit onderzoek wil de ombudsman het volgende in kaart brengen:

- 1) Wat zijn de knelpunten bij schuldhulpverlening door de Rotterdamse Kredietbank?
- 2) Welke maatregelen heeft de Kredietbank genomen om deze knelpunten te verhelpen?
- 3) Lossen deze maatregelen de gesignaleerde knelpunten (geheel) op?

In het kader van dit onderzoek heeft de ombudsman contact gelegd met een aantal organisaties in Rotterdam die veel contact met klanten van de bank hebben en daardoor zicht hebben op de gang van zaken rondom de schuldhulpverlening. Dat zijn de Cliënten-raad respectievelijk het Centraal Meldpunt Klachten van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het bureau Sociaal Raadslieden Rotterdam en het Juridisch Loket bureau Rotterdam¹. De ervaringen van deze organisaties bleken nagenoeg identiek aan die van de ombudsman, accentverschillen daargelaten. De ombudsman beschouwt de opsomming van knelpunten dan ook als breed gedragen.

Vanzelfsprekend heeft de ombudsman ook met vertegenwoordigers van de Kredietbank gesproken, naar aanleiding van zijn onderzoek naar de gang van zaken rondom schuldhulp-verlening.

Het is de ombudsman bekend dat de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Kredietbank tal van maatregelen hebben getroffen (en nog treffen) om het tij te keren. In dit rapport wordt niet gestreefd naar 100% volledigheid ten aanzien van alle projecten, pilots, documenten, actiepunten etc. De ombudsman wil met dit onderzoek de belangrijkste knelpunten, zoals die door klanten van de Kredietbank worden ervaren,

¹ Het Centrum voor Dienstverlening en Humanitas achtten het om uiteenlopende redenen niet opportuun op dit moment medewerking te verlenen aan het onderzoek.

nader bekijken. Hij doet dit in het licht van de maatregelen die worden getroffen en toetst deze op de (te verwachten) effecten en doet waar nodig aanbevelingen.

In het kader van hoor en wederhoor is het concept-rapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen, toegezonden aan de wethouder Werk, Inkomen en Zorg, de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en de Kredietbank. De reactie bij brief van 18 juli 2011 van de wethouder is als Bijlage II in het definitieve rapport opgenomen.

Het onderwerp schuldhulpverlening staat volop in de belangstelling, ook van het college van Burgemeester en Wethouders en de leden van de gemeenteraad².

Gelet op de economische situatie en bezuinigingen, zal het aantal Rotterdammers dat een beroep zal moeten doen op de Kredietbank, eerder stijgen dan dalen. Dit rapport is bedoeld als een momentopname; een tussenbalans. Daarnaast is duidelijk dat de bezuinigingen op het ambtelijk apparaat ook de Kredietbank zullen treffen. De ombudsman stelt zich voor de gang van zaken rond de Kredietbank de komende jaren te blijven volgen en – waar naar zijn mening nodig – het college van Burgemeester en Wethouders aan te spreken en de gemeenteraad te informeren.

² Zie bijvoorbeeld het rapport *Schulden zijn een probleem voor iedereen* van de SP-fractie Rotterdam d.d. maart 2011.

Hoofdstuk 2 Wet- en regelgeving schuldhulpverlening

2.1 Inleiding

Paragraaf 2.2 concentreert zich op de vraag hoe minnelijke schuldhulpverlening is geregeld: de voor dit onderzoek relevante wet- en regelgeving wordt beknopt uiteengezet.

In paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op wat schuldhulpverlening precies inhoudt in de dagelijkse praktijk: wat gebeurt er vanaf het moment dat een Rotterdammer schuldhulpverlening aanvraagt? Het minnelijk traject wordt uitgebreid beschreven. Bij het wettelijk traject wordt slechts kort stilgestaan, omdat dit niet onder verantwoordelijkheid van de Kredietbank plaatsvindt en dus geen deel uitmaakt van dit onderzoek.

2.2 Hoe is minnelijke schuldhulpverlening geregeld?

2.2.1 Het formele kader

Minnelijke schuldhulpverlening wordt in een aantal wetten genoemd, zoals de Faillissementswet, de Wet op het financieel toezicht en de Wet op het consumentenkrediet. Op het moment dat dit rapport geschreven wordt is er echter nog geen aparte wet die specifiek ziet op het minnelijke traject: die is wel in de maak³. De voorwaarden van een regeling en de omschrijving van de taken van de gemeentelijke kredietbanken zijn dus nog niet wettelijk vastgesteld.

2.2.2 NVVK

De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), een koepelorganisatie van kredietbanken, heeft een gedragscode opgesteld met als doel een zekere uniformering van bepalingen waaraan een minnelijke schuldregeling moet voldoen.

De *Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK is in samenwerking met de Nederlandse Vereniging van Banken, de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland en de Nederlandse Thuiswinkel tot stand gekomen. Het doel was aan te sluiten op de in de Faillissementswet geïncorporeerde bepalingen uit de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp). Uitgangspunt is dat een minnelijke regeling voor zowel de schuldenaar als de schuldeisers aantrekkelijker moet zijn dan de wettelijke

³ Zie paragraaf 2.2.3.

schuldsaneringsregeling⁴. In de Gedragscode worden onder andere een aantal relevante definities gegeven, verplichtingen aan de schuldregelende instelling gesteld, werkprocessen omschreven (waaronder de manier waarop de afloscapaciteit van een schuldenaar moet worden berekend), en streeftermijnen genoemd. De Gedragscode is bindend voor alle leden van de NVVK en daarmee ook voor de Kredietbank Rotterdam.

Schuldhelpverlening verloopt in stappen: intake⁵, budgetbeheer, stabilisatie⁶, schuldbemiddeling, financieel beheer en uitstroom. De NVVK stelt termijnen aan de vervolgfases van de schuldhelpverlening: 120 dagen voor het inventariseren van schulden en het maken van afspraken met schuldeisers en 36 maanden voor het zetten van alle stappen na ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst. Zoals in paragraaf 2.3.1 zal worden aangegeven, kan er van de 36-maandentermijn worden afgeweken mits alle schuldeisers en de schuldenaar hiermee akkoord gaan.

2.2.3 Voorstel Wet gemeentelijke schuldhelpverlening

Op 22 september 2010 is er een voorstel bij de Tweede Kamer ingediend voor de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening⁷. Dit zou de eerste wet zijn die de verantwoordelijkheid van gemeenten voor schuldhelpverlening vastlegt. De voor de gemeente (en dit onderzoek) belangrijkste bepalingen zijn dat de gemeenteraad de opdracht krijgt om een beleidsplan voor maximaal 4 jaar vast te stellen, dat *“richting geeft aan de integrale schuldhelpverlening aan de inwoners van zijn gemeente”* (artikel 2, lid 1) en dat er termijnen voor wacht- en doorlooptijd worden vastgesteld (artikel 4). Voorgesteld wordt dat binnen 4 weken nadat iemand zich aanmeldt voor schuldhelpverlening, het eerste gesprek plaats moet vinden waarin de helpvraag wordt vastgesteld. In het geval van dreigende huisuitzettingen of afsluiting van nutsvoorzieningen moet dit binnen 3 werkdagen. Daarnaast moet het college van Burgemeester en Wethouders de verzoeker inzicht geven in de tijdsduur van de periode tussen het eerste gesprek en het bereiken van een resultaat.

Een van de discussiepunten is het al dan niet invoeren van een wettelijk moratorium. De memorie van toelichting definieert een moratorium als een periode gedurende welke crediteuren tijdelijk hun feitelijke invorderingsmaatregelen staken om zo de noodzakelijke rust te creëren om – zo mogelijk – tot een schuldregeling te komen⁸. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is hier geen voorstander van. De Tweede Kamer laat door haar Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven onderzoeken wat de kosten van een moratorium zullen zijn.

⁴ *Gedragscode Schuldregeling* en de daar bijbehorende toelichting, p. 9.

⁵ De term die de Kredietbank voor deze stap wil gaan gebruiken is: Bepalen dienstverlening.

⁶ Deze benaming gaat de dienst vervangen door: Wegnemen van belemmeringen voor schuldbemiddeling. In deze fase moet een aantal basale zaken worden geregeld: het inkomen en boekhouding moeten op orde komen, de betaling van vaste lasten worden verzekerd. Ook worden niet financiële obstakels in deze fase benoemd en aangepakt.

⁷ Wetsvoorstel gemeentelijke schuldhelpverlening, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 291, nr. 2.

⁸ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 291, nr. 3, p. 15.

2.2.4 De Rotterdamse Kredietbank

Vroeger had bijna iedere gemeente haar eigen kredietbank. De banken gaven leningen aan mensen die bij een reguliere bank geen kans hadden een lening af te sluiten. De kredietbanken hebben zich begin 1900, in de jaren '20, verenigd in de hiervoor al genoemde Nederlandse Vereniging van Volkskrediet.

Per 1 januari 2006 zijn de Gemeentelijke Kredietbank (GKB) en de afdeling Schuldhulpverlening van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam samengevoegd en sindsdien werkzaam onder de naam Kredietbank Rotterdam.

De gemeentelijke visie op schuldhulpverlening is aan verandering onderhevig. Bij brief d.d. 12 juli 2009⁹ aan de commissie voor Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid en Participatie, heeft de toenmalige wethouder Volksgezondheid, Welzijn en Maatschappelijke Opvang de gewijzigde koers van de dienstverlening door de Kredietbank uiteengezet. Het belangrijkste uitgangspunt is de aanscherping van de doelstelling van de Kredietbank, waarbij het definitief regelen van schulden met uitzicht op een schone lei niet langer een doel op zich is. Als hoofddoel wordt het beheersbaar maken van de problematische schuldsituatie van klanten genoemd. De nieuwe doelstelling luidt: de Kredietbank draagt zorg voor burgers van Rotterdam die problemen ondervinden bij het op orde houden of krijgen van hun financiële huishouding. Betalingsachterstanden worden waar mogelijk voorkomen, opgelost of binnen een redelijke termijn beheersbaar gemaakt. Daarbij past het volgens de wethouder niet langer om van *schuldhulpverlening* als koepelterm van de activiteiten te spreken, maar van *schulddienstverlening*. Dat zou beter uitdrukken dat de aanpak van schulden een onderdeel is van de totale dienstverlening aan de Rotterdammer die dit nodig heeft. De aanpak van schulden is een onderdeel in de keten van hulpverlening, dat "dichtbij" de Rotterdammer wordt georganiseerd.

Pilot Aanbieding schulddienstverlening KBR-AMW¹⁰

In de loop van 2009 is de Kredietbank begonnen met een pilot intensieve samenwerking met deelgemeenten, het algemeen maatschappelijk werk en het Centrum voor Dienstverlening. Doelstelling is om burgers te ondersteunen bij het omgaan met geld en de behandeling van psychosociale problematiek.

De aanleiding voor deze pilot is de reeds genoemde koerswijziging: de Kredietbank gaat over op een nieuwe werkwijze waarbij er sprake is van een splitsing tussen financiële dienstverlening, verzorgd door de Kredietbank, en hulp bij psychosociale problematiek, verzorgd door het maatschappelijk werk. De deelnemers aan deze pilot zijn algemeen

⁹ Kenmerk 09/213

¹⁰ *Projectplan Pilot Aanbieding schulddienstverlening KBR-AMW*, versie 5 november 2010

maatschappelijk werk organisaties van 6 deelgemeenten¹¹, de zogeheten AMW-organisaties.

Het hoofddoel van de pilot is een betere samenwerking en taakverdeling tussen Kredietbank en AMW-organisaties. Een aantal concrete stappen is het implementeren van (nieuwe) werkinstructies, het mogelijk maken om informatie van de systemen van Kredietbank en het algemeen maatschappelijk werk uit te kunnen wisselen (automatisering) en het organiseren van meeloopdagen en casuïstiekbesprekingen (kennisdeling). Het uiteindelijke doel van de pilot is een uitbreiding van deze werkwijze door de hele stad.

Volgens de oorspronkelijke planning zou de pilot lopen van februari 2010 tot februari 2011. In november 2010 is het projectplan echter bijgesteld en daarmee ook de planning. Het is de bedoeling dat er ook een slotevaluatiebijeenkomst plaatsvindt.

Op de vraag van de ombudsman naar de ervaringen met de pilot tot nu toe, liet de Kredietbank weten dat, dankzij de nieuwe procesinrichting en de gemaakte samenwerkings-afspraken, de toegang tot de Kredietbank nu altijd helder is voor de klant. Ook constateert de Kredietbank een afname van het aantal klachten. De onderlinge samenwerking tussen de Kredietbank en de algemeen maatschappelijk werkorganisaties zou goed op gang zijn gekomen en ervoor zorgen dat beide partijen zich kunnen gaan richten op hun kerntaken.

Wel laat de Kredietbank weten dat het capaciteitsvraagstuk van de AMW-organisaties en daarmee de doorlooptijden voor de klant, een punt van aandacht blijft. Voorts heeft nog niet elke AMW-organisatie een passende oplossing gevonden voor het ordenen van de administratie van klanten. Een voorgestelde oplossing is het inschakelen van vrijwilligers.

In de brief van de voormalige wethouder Werk, Sociale Zaken en Stedelijke Economie d.d. 30 maart 2011¹² wordt onder meer een beeld geschetst van de actuele werkwijze van de Kredietbank. Expliciet wordt aangegeven dat per klant maatwerk wordt toegepast. Dit wil zeggen dat per klant wordt bezien of budgetbeheer nodig is en of een schuldregeling mogelijk is. In de brief worden 3 typen klanten onderscheiden: klanten met technische belemmeringen (fraude-schulden, boetes), klanten met persoonlijke belemmeringen (verslavingen, psychosociale problematiek) en klanten zonder belemmeringen voor een schuldregeling.

Zoals in hoofdstuk 1 aan de orde kwam, is het aantal klachten bij de ombudsman sinds 2008 sterk toegenomen. De signalen over problemen bij schuldhulpverlening zijn bij de Krediet-bank bekend en waren, en zijn ook thans nog, aanleiding voor maatregelen.

¹¹ Gemeente Rotterdam en de deelgemeenten Feijenoord, Hoek van Holland, Kralingen-Crooswijk, IJsselmonde, Noord en Hoogvliet.

¹² Kenmerk 2011-046/644644.

2.3 Wat is schuldhulpverlening? De dagelijkse praktijk

2.3.1 Het minnelijke traject

Wanneer iemand zoveel schulden heeft dat hij er zelf niet meer uitkomt, kan hij bij een private schuldhulpinstelling of bij zijn gemeente aankloppen voor hulp. Omdat het onderzoek van de ombudsman alleen de gemeentelijke schuldhulpverlening betreft, zullen private instellingen hier verder buiten beschouwing worden gelaten.

Intake

Op het moment dat iemand een aanvraag voor schuldhulp doet bij de balie van de Kredietbank, volgt er meteen een gesprek met een medewerker. De situatie van de klant wordt besproken, hij hoort wat de Kredietbank voor hem kan betekenen en hij krijgt een lijst mee met in te leveren papieren (bijvoorbeeld de gegevens van de zorgverzekeraar of de inkomstenspecificaties). Deze kan hij op een later moment inleveren tijdens een 'inlever-spreekuur'. Als alle stukken ingeleverd zijn, wordt de klant binnen 4 weken schriftelijk uitgenodigd voor een intakegesprek. Tijdens dit gesprek wordt nogmaals aan de klant uitgelegd wat de Kredietbank voor hem kan betekenen, en wat hij zelf moet doen om zijn schulden aan te pakken.

Budgetbeheer

Na de intake wordt budgetbeheer gestart. Dit houdt in dat alle inkomsten van de klant op een rekening bij de Kredietbank binnenkomen en dat de Kredietbank op basis van een vastgesteld budgetplan de vaste lasten gaat betalen.

Stabilisatie

Nadat het budgetbeheer is gestart, volgt de stabilisatiefase. Gedurende deze fase is het de bedoeling dat een aantal praktische dingen op orde wordt gebracht, zoals het inkomen en de boekhouding, en het verzekeren van de betaling van vaste lasten. Ook moeten eventuele financiële obstakels worden aangepakt, zoals het aanvragen van een uitkering of van belastingtoeslagen.

Het kan echter ook zijn dat de Kredietbank besluit geen schuldregeling te starten. Hiervoor kunnen enkele redenen zijn, waarvan er een aantal hieronder toegelicht wordt.

Voorwaarden schuldbemiddeling

Wil iemand in aanmerking komen voor schuldbemiddeling, dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De belangrijkste voorwaarden worden hierna besproken.

Problematische schulden

De Kredietbank start alleen een schuldhulpverleningstraject wanneer de aanvrager 'problematische schulden' heeft¹³. Dit is het geval wanneer te voorzien is dat iemand niet meer aan zijn verplichtingen tot betaling kan voldoen of wanneer hij geheel is opgehouden te betalen. Er wordt daarbij getoetst aan een aantal voorwaarden, die zijn opgesteld door de NVVK:

- de som van de maandelijkse betalingen is hoger dan de afloscapaciteit van de klant, en
- de schuldeisers zijn niet bereid een betalingsregeling te treffen, en
- er is geen mogelijkheid van herfinanciering van de schulden, en
- er is geen vermogen aanwezig dat geliquideerd (te gelde gemaakt) kan worden¹⁴.

Indien iemand geen problematische schulden heeft, zal de Kredietbank niet overgaan tot schuldhulpverlening. Dit wil overigens niet zeggen dat betrokkene helemaal niet geholpen kan worden: de Kredietbank kan besluiten over te gaan tot een zogeheten "niet-problematische schuldregeling" (een NPS schuldregeling). Hierbij geldt doorgaans een langere aflosperiode (maximaal 72 maanden in tegenstelling tot 36 maanden) en een aflossing van 100% van de schulden. Daarover gaat dit onderzoek echter niet.

Geen contra-indicaties

Er kunnen ook andere redenen zijn waarom de Kredietbank besluit niet over te gaan tot schuldhulpverlening, bijvoorbeeld als er sprake is van "contra-indicaties". Contra-indicaties zijn factoren die erop wijzen dat een schuldregeling (waarschijnlijk) niet zal slagen. Het gaat dan vaak om drugsverslaafden, psychiatrische patiënten of mensen die al vaker tevergeefs in de schuldhulpverlening hebben gezeten. In dergelijke gevallen zal de Kredietbank de klant vaak doorverwijzen naar een hulpverlenende instelling zoals de gemeentelijke sociale dienst, het algemeen maatschappelijk werk of een instelling voor budgetadvies¹⁵. Pas wanneer de contra-indicaties weggenomen zijn en er een reële kans is dat een schuldregeling kan slagen, zal de Kredietbank de aanvraag (weer) in behandeling nemen.

Instemming van alle schuldeisers

Evenmin zal de Kredietbank een schuldregeling starten als niet alle schulden meegenomen (kunnen) worden: "het uitgangspunt bij een schuldregeling vormt de gelijkberechtiging van alle schuldeisers"¹⁶. Bijvoorbeeld een fraudeschuld zal altijd volledig moeten worden afgelost. De desbetreffende schuldeiser zal niet snel akkoord gaan met een voorstel tegen finale kwijting tegen een lager bedrag dan de totale vordering¹⁷. Dan

¹³ Artikel 3.1 van de *Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK.

¹⁴ Deze informatie is afkomstig uit het stroomschema van de NVVK in bijlage I van de *Gedragscode Schuldregeling*.

¹⁵ *Toelichting Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK, artikel 3.2.

¹⁶ *Toelichting Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK, artikel 4.3.

¹⁷ Finale kwijting houdt in dat de schuldeiser en de schuldenaar verklaren niets meer van elkaar te vorderen te hebben.

is het treffen van een schuldregeling met alle schuldeisers niet mogelijk. De Kredietbank zal de klant in een dergelijk geval adviseren eerst de fraudeschuld af te lossen.

Volledigheid stukken

Ten slotte kan een aanvraag schuldhulpverlening worden afgewezen indien de klant, ondanks herhaaldelijke verzoeken daartoe, de stukken die nodig zijn voor het beoordelen van de aanvraag niet inlevert.

Afwijzing aanvraag schuldhulpverlening

Wanneer de Kredietbank een aanvraag tot schuldhulpverlening afwijst, moet de klant hiervan gemotiveerd op de hoogte worden gebracht¹⁸. Is de klant het er niet mee eens, dan kan hij een heroverweging bij de Kredietbank aanvragen.

Toewijzing en uitvoering schuldbemiddeling

Berekening vrij te laten bedrag (VTLB)

Wanneer de Kredietbank beslist wel over te gaan tot schuldhulpverlening zal zij aan de hand van de totale schuldenlast en de inkomsten van de klant, de afloscapaciteit berekenen. Dit wordt gedaan conform de rekenmethodiek van de Werkgroep Rechters-commissaris in faillissementen en surseance van betalingen (ReCoFa), een werkgroep van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak¹⁹. Volgens deze rekenmethode wordt er rekening gehouden met het Vrij Te Laten Bedrag (VTLB): *“het volgens de norm berekende bedrag dat de schuldenaar nodig heeft voor de betaling van zijn kosten van levensonderhoud en zijn vaste lasten”*²⁰.

Voorstel schuldregeling

Met de berekende afloscapaciteit zal de Kredietbank de schuldeisers een voorstel doen voor een schuldregeling²¹. Dit voorstel kan de vorm van een saneringskrediet hebben, waarbij de Kredietbank de schulden in één keer aan de schuldeisers betaalt en de schuldenaar aflost aan de Kredietbank. Of het voorstel kan een schuldregelingsovereenkomst zijn, gebaseerd op een prognose van de door de schuldenaar in te brengen aflossingscapaciteit gedurende maximaal 36 maanden²². In dit laatste geval wordt er van de schuldeisers verlangd dat zij finale kwijting verlenen, nadat de schuldenaar gedurende de overeengekomen periode aan zijn verplichtingen heeft voldaan²³.

Schuldeisers akkoord

Wanneer de schuldeisers akkoord gaan met het voorstel, zal de schuldregelingsovereenkomst vastgelegd worden en geregistreerd worden bij het Bureau

¹⁸ Artikel 3.2 van de *Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK.

¹⁹ De beroepsvereniging van rechters en officieren van justitie.

²⁰ Artikel 1.1 van de *Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK.

²¹ Artikel 5.6 sub a van de *Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK.

²² Artikel 5.6 sub b van de *Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK.

²³ Artikel 5.6 sub c van de *Gedragscode Schuldregeling* van de NVVK.

Krediet Registratie (BKR), de stichting die aangesloten organisaties informeert over kredieten die consumenten hebben afgesloten²⁴. Vervolgens zal de schuldenaar via de Kredietbank gedurende 36 maanden aflossen aan zijn schuldeisers. Van deze termijn kan afgeweken worden, met goedkeuring van zowel de schuldeisers als de schuldenaar.

Tussentijdse beëindiging

Het is mogelijk dat de schuldregeling tussentijds wordt beëindigd. Dit kan het geval zijn wanneer de schuldenaar zich niet aan de verplichtingen van de overeenkomst houdt, bijvoorbeeld als de schuldenaar nieuwe schulden maakt lopende de schuldregeling, of als blijkt dat hij een onjuiste of onvolledige opgave van zijn schulden heeft gedaan.

2.3.2 Het wettelijke traject

Wanneer de schuldeisers niet akkoord gaan met het aflosvoorstel, zal de Kredietbank in eerste instantie proberen door bemiddeling toch tot een overeenkomst te komen. Mocht dit niets opleveren, dan wordt het minnelijke traject beschouwd als mislukt. In dat geval kan de betreffende schuldenaar een beroep doen op titel 3 van de Faillissementswet (de Wet schuldsanering natuurlijke personen, Wsnp). Op grond van deze wet kan de rechter de schuldeisers dwingen akkoord te gaan met een saneringsregeling. Dit wordt het wettelijke traject genoemd.

2.4. Behoorlijkheidsnormen van de ombudsman

De ombudsman heeft tot wettelijke taak te beoordelen of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Zijn toetsing is daarmee breder dan die van de rechter, die toetst of overheidsbesluiten in overeenstemming zijn met de wet- en regelgeving, met andere woorden: of deze besluiten rechtmatig zijn. De taak van de ombudsman is ook een andere dan die van de Rekenkamer, die nagaat of het overheidsoptreden rechtmatig én doelmatig is geweest, en daarnaast let op doeltreffendheid en transparantie.

Wat is dan “behoorlijk overheidshandelen”? De meetlat is het niveau van behoorlijkheid dat burgers (en hetzelfde geldt trouwens voor instellingen en bedrijven in hun contacten met de overheid) in redelijkheid van de overheid mogen verwachten. Een behoorlijke behandeling houdt natuurlijk ook in dat burgers van hun overheid mogen verwachten dat deze zich aan de wetten en juridische regels houdt. Maar, anders dan overheden vaak lijken te denken, is daarmee de kous niet af. Rechtmatig handelen is niet voldoende. Burgers behoorlijk behandelen betekent óók: serieus en netjes met hen omgaan, hen goed en op tijd voorlichten, hen niet met een kluitje het riet insturen, zorgvuldig omgaan met informatie over hen, etc.

Goed bestuur voldoet aan de vereisten van rechtmatigheid én aan de vereisten van behoorlijkheid. De behoorlijkheidsvereisten kunnen gezien worden als een soort

²⁴ <http://www.bkr.nl>.

gedragscode voor de overheid; zij geven weer waaraan het handelen van de overheid dient te voldoen om het als behoorlijk overheidshandelen aan te kunnen merken.

In de loop der jaren is het begrip “behoorlijk” verder ingevuld en geconcretiseerd door de Nationale ombudsman, en hij wordt daarin gevolgd door de lokale ombudsmannen. Er worden 4 categorieën van behoorlijkheidsvereisten onderscheiden: de grondrechten, de vereisten van materiële behoorlijkheid, de vereisten van formele behoorlijkheid en de zorgvuldigheids- of instructienormen. De lijst met behoorlijkheidsvereisten is als Bijlage II bij dit rapport gevoegd.

Voor dit onderzoek zijn in het bijzonder de zorgvuldigheids- of instructie-normen relevant. Dit zijn de behoorlijkheidsnormen die een nadere invulling geven aan het vereiste dat de overheid zorgvuldig met haar burgers omspringt. “Zorgvuldig” wil zeggen dat overheidsinstanties voortvarend horen op te treden, dus slagvaardig en voldoende snel. Verder dient de overheid secuur te werken (vereiste van administratieve nauwkeurigheid), de burger actief, dus ook ongevraagd, van de benodigde informatie te voorzien (vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking) en de burger correct te bejegenen (beleefd, fatsoenlijk en hulpvaardig). Behalve aan het vereiste van professionaliteit en dat van goed samenwerken (met andere instanties) dient een zorgvuldige opererende overheid te voldoen aan het vereiste van adequate organisatorische voorzieningen.

Hoofdstuk 3 Knelpunten, maatregelen en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de door de ombudsman en anderen gesignaleerde knelpunten besproken. Per knelpunt wordt achtereenvolgens aangegeven welk behoorlijkheidsvereiste in het geding is en wordt uiteengezet waaruit het knelpunt bestaat. Daarbij wordt aangegeven welke maatregelen de Kredietbank of anderen hebben genomen en wat de actuele stand van zaken is wat betreft klachten bij de ombudsman. Indien de ombudsman daartoe aanleiding ziet, doet hij het college van Burgemeester en Wethouders een aanbeveling.

Achtereenvolgens komen de volgende knelpunten aan de orde:

- 3.2.1 Wisseling van medewerkers
- 3.2.2 Telefonische bereikbaarheid van contactpersonen en vervanging bij ziekte of afwezigheid
- 3.2.3 Problemen tijdens budgetbeheer
- 3.2.4 Gebrekkige dossiervorming
- 3.2.5 Lange duur traject schuldhulpverlening
- 3.2.6 Verwachtingen

3.1.1 *Veranderingen in de bedrijfsvoering en werkwijze*

Sinds 2009 heeft de Kredietbank zijn werkprocessen aangepast, met als doel een betere integrale dienstverlening aan de burger. Ook besteedt de Kredietbank door middel van trainingen, sturing en coaching meer aandacht aan het vergroten van de kennis binnen de Kredietbank. Daarnaast vindt er inmiddels regulier overleg plaats tussen de Kredietbank en het Centraal Meldpunt Klachten om de binnengekomen klachten te bespreken en ervan te leren.

Het was voor de ombudsman niet makkelijk om zich op betrekkelijk eenvoudige wijze een beeld te vormen van de verschillende maatregelen en projecten binnen de Kredietbank. De maatregelen zijn divers van aard, vertonen overlap en missen een overkoepelende aanpak die ze samenhang verleent. Zo bevat een van de projecten, het *Event: Ik wil mijn schulden aanpakken*, meerdere acties. Het hoofddoel van dit project is het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers met problematische schulden.

3.2 *Knelpunten*

3.2.1 *Wisseling van medewerkers*

Behoorlijkheidsvereiste: adequate organisatorische voorzieningen

Overheidsinstanties dienen hun administratieve beheer en organisatorische functioneren in te richten op een wijze die een behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Knelpunten

Klanten klagen erover dat zij lopende de schuldhulpverlening te maken krijgen met verschillende contactpersonen. Hun dossiers gaan van hand tot hand. Soms was sprake van meer dan 5 wisselingen per klant, het hoogste aantal dat de ombudsman voorbij zag komen was 8 wisselingen. De redenen hiervoor waren divers: personeelsverloop, herverdeling van dossiers bij het wegwerken van achterstanden en de meerdere overdrachtmomenten die de procedure kende.

Een tijd lang kregen klanten zelfs niet te horen dát hun dossier was overgedragen. Omdat wijzigingen van contactpersonen ook niet altijd goed werden geregistreerd in het computer-systeem, was het voor een klant soms lastig om te achterhalen bij wie hij met zijn vragen en problemen terecht kon.

Het merendeel van de bovengenoemde klachten lijkt afkomstig te zijn van een groep klanten die in de jaren 2007 en 2008 bij de Kredietbank aanklopte. Volgens de Kredietbank gaat het om ongeveer 700 mensen. Hun verzoek om schuldhulpverlening is aanvankelijk op een stapel beland en vervolgens (in 2009 en 2010) niet adequaat behandeld door het team dat in het leven was geroepen om de achterstanden weg te werken. Dit zogeheten “achterstands-team” is opgeheven, waarna de betreffende dossiers opnieuw verdeeld zijn over verschillende teams en medewerkers van de Kredietbank. Met name klanten uit deze groep hadden te maken met een veelvuldige wisseling van hun contactpersonen.

De wisselingen hadden niet alleen te maken met achterstanden in 2007 en 2008, maar werden ook veroorzaakt door de manier waarop de bank het werk had georganiseerd. De procedure van schuldhulpverlening kende meerdere overdrachtmomenten. Zo werd een dossier overgedragen van de budgetconsulent naar de schuldbemiddelaar op het moment dat schuldbemiddeling van start ging. Wanneer er een regeling was getroffen met de schuld-eisers, werd het dossier weer teruggeven aan de budgetconsulent.

Maatregelen

De Kredietbank heeft intussen verschillende maatregelen getroffen om het aantal momenten terug te brengen, waarop een klant van medewerker wisselt. Om te beginnen

zal tussen de verschillende teams geen overdracht van dossiers meer voorkomen: het is de bedoeling dat het dossier van een klant van begin tot eind binnen hetzelfde team blijft.

Daarnaast ligt er op het moment dat dit rapport geschreven wordt, een voorstel om klanten tijdens schuldbemiddeling 2 contactpersonen toe te wijzen: een budgetconsulent en een schuldbemiddelaar. Eerstgenoemde is en blijft verantwoordelijk voor het opstarten en uitvoeren van budgetbeheer. Anders dan vroeger wordt deze taak niet meer overgedragen aan de schuldbemiddelaar op het moment dat die zijn werk begint. De nieuwe werkwijze zou betekenen dat er geen overdracht meer nodig zal zijn tussen budgetconsulent en schuldbemiddelaar. De budgetconsulent is verantwoordelijk voor het opstarten van budget-beheer en zorgt ervoor dat de klant zonodig begeleiding van het maatschappelijk werk krijgt. De schuldbemiddelaar concentreert zich op schuldbemiddeling.

Stand van zaken en overwegingen ombudsman

Op het moment dat dit rapport wordt geschreven, is het aantal klachten over de wisseling van medewerkers afgenomen. Het lijkt erop dat de nieuwe werkwijze - twee medewerkers per dossier met elk een duidelijk afgebakende taak, geen geschuif met dossiers tussen teams - een verbetering is ten opzichte van de oude manier van werken. Of dit inderdaad zo is, zal de komende tijd moeten blijken. Zowel de budgetconsulent als de schuldbemiddelaar zal alert moeten zijn op de kans dat er informatie bij hen terechtkomt die voor hun collega is bestemd.

Aanbeveling 1: Zorg dat de Kredietbank werkinstructies of procedures invoert die nodig zijn om te waarborgen dat informatie niet tussen “wal” (schuldbemiddelaar) en “schip” (budgetconsulent) terechtkomt.

De wethouder Werk, Inkomen en Zorg beschrijft dat een nieuwe werkwijze binnen de Kredietbank is ingevoerd, waarbij sprake is van integrale verantwoordelijkheid binnen een team. Gedurende het gehele proces blijft de klant bij dezelfde budgetconsulent. Daarmee wordt voorkomen dat informatie tussen wal en schip terecht komt.

Reactie ombudsman: De ombudsman neemt met instemming kennis van de reactie van de wethouder en houdt de vinger aan de pols.

3.2.2 Telefonische bereikbaarheid van contactpersonen en vervanging bij ziekte of afwezigheid

Behoorlijkheidsvereiste: adequate organisatorische voorzieningen

Overheidsinstanties dienen hun administratieve beheer en organisatorische functioneren in te richten op een wijze die een behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Knelpunten

Klanten stellen dat het hen regelmatig moeite kost om hun contactpersoon te spreken te krijgen, omdat die afwezig of bezig is. Wanneer ze een andere medewerker van de bank aan de lijn krijgen, is die niet altijd duidelijk wie de contactpersoon is. Ook is de collega medewerker niet altijd in staat te achterhalen binnen welk team die persoon werkt, wat diens werktijden zijn en wat zijn telefoonnummer is. Een toegankelijk overzicht van medewerkers, functies en telefoonnummers ontbreekt. Spreekt de klant met een medewerker af dat hij zal worden teruggebeld, dan gebeurt dat regelmatig niet. Ook wordt de vraag van de klant of de reden waarom hij of zij belt niet altijd goed genoteerd. Hierbij moet worden aangetekend dat niet alleen medewerkers van de Kredietbank, maar ook medewerkers van het Klantcontactcentrum "14010" terugbelnotities opstellen. Niet duidelijk is of notities van laatstgenoemden altijd bij de gezochte medewerker van de Kredietbank terechtkomen.

Bij ziekte of afwezigheid van medewerkers, is niet altijd meteen duidelijk wie als vervanger optreedt. In sommige gevallen krijgt de klant te horen dat hij of zij over 2 weken moet terugbellen, als de betreffende medewerker weer terug is.

Maatregelen

Concrete maatregelen ten aanzien van de telefonische bereikbaarheid en terugbelnotities heeft de ombudsman niet kunnen vinden in de verschillende plannen en projecten van de Kredietbank. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid is wel projecten gestart om zijn bereikbaarheid te verbeteren. De twee projecten "*Overgang contactcentrum SoZaWe naar Concern KCC*" en "*Strategie telefonische bereikbaarheid SoZaWe*" dienen om de bereikbaarheid van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de klant te verbeteren. De eerste van de twee, inmiddels afgerond, betrof de overgang van medewerkers van de dienst naar het gemeentelijke Klantcontactcentrum en was de voorloper van het tweede project. De bedoeling van dit project is dat de meeste vragen van klanten niet meer door de dienst, maar door het Klantcontactcentrum worden beantwoord.

Wat vervanging bij ziekte of afwezigheid betreft, heeft de Kredietbank aangegeven dat de teamchefs verantwoordelijk zijn geworden voor dit onderwerp.

Stand van zaken en overwegingen ombudsman

Op dit moment ontvangt de ombudsman nauwelijks klachten over de telefonische bereikbaarheid van medewerkers van de Kredietbank.

Gelet op het feit dat de ombudsman de laatste tijd nauwelijks klachten ontvangt over de telefonische bereikbaarheid van medewerkers van de Kredietbank of gebrek aan vervanging tijdens langere afwezigheid van medewerkers van de Kredietbank, zal hij op dit punt geen aanbeveling doen. Wel zal de ombudsman alert blijven op dit type klachten.

3.2.3 Problemen tijdens budgetbeheer

a. Behoorlijkheidsvereiste: administratieve nauwkeurigheid

Overheidsinstanties dienen secuur te werken. Ze moeten slordigheden vermijden en fouten zo snel mogelijk herstellen. De van burgers ontvangen stukken moeten zij zorgvuldig bewaren en de ontvangen informatie adequaat verwerken.

Knelpunten

Klanten lopen regelmatig aan tegen fouten bij het budgetbeheer. Rekeningen, maandelijkse vaste lasten of weekgeld worden niet of te laat betaald. Soms betaalt de bank verkeerde bedragen, omdat de Kredietbank de termijnbedragen (huur, nutsvoorzieningen) niet of (te) laat aanpast. Volgens klanten leidt het voorgaande tot extra kosten en is het ook aanleiding voor schuldeisers die pas op de plaats maken, om de invordering van schulden te hervatten.

Soms doet de Kredietbank betalingen zonder rekening te houden met bijvoorbeeld de beslagvrije voet bij loonbeslagen.

Maatregelen

Een onderdeel van het project *Event: Ik wil mijn schulden aanpakken* betreft een wijziging in het administratieve proces. Het idee is dat via een verbetering op automatiseringsgebied afspraken gemaakt kunnen worden met woningcorporaties, energieleveranciers, verzekeraars en gemeentelijke diensten etc. over de digitale aanlevering van mutaties aan de Kredietbank. De bank hoeft dan niet meer te wachten totdat klanten hen op de hoogte stellen van wijzigingen. Dat voorkomt betalingsachterstanden en invorderingskosten.

Stand van zaken en overwegingen ombudsman

Hoewel niet in grote hoeveelheden, blijft de ombudsman klachten ontvangen over fouten bij het betalen van rekeningen. Meestal zien ze op betalingen of aanpassingen die in het verleden mis zijn gegaan.

De ombudsman verwacht dat het digitaal aanleveren van mutaties in verband met maandelijkse lasten door woningcorporaties etc. dit knelpunt zal oplossen.

Voor het te laat betalen van incidentele rekeningen ziet de ombudsman nog geen oplossing. Daarbij tekent hij aan dat de oorzaak van de traagheid niet altijd bekend is. Levert een klant rekeningen te laat aan? Verwerkt de medewerker van de bank ze niet tijdig? Ligt het aan het computersysteem? De Kredietbank noch de ombudsman kunnen de oorzaak in alle gevallen achterhalen, vanwege rommelige dossiers of gebrekkige ontvangstbevestigingen. Zie daarvoor het knelpunt Dossiervorming, dat later in dit rapport aan de orde komt.

b. Behoorlijkheidsvereiste: actieve en adequate informatieverstrekking

Overheidsinstanties dienen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen zowel gevraagd als ongevraagd van adequate informatie te voorzien.

Knelpunten

Klanten klagen er regelmatig over dat ze geen leefgeld hebben ontvangen. Zij krijgen niet te horen waarom en moeten zelf contact opnemen met de Kredietbank om dat te achterhalen. In het merendeel van de gevallen blijkt er na betaling van de vaste lasten onvoldoende leefgeld te resteren. Veel klanten begrijpen wel dat dit niet aan de Kredietbank te wijten is, maar vinden dat zij hiervan zo snel mogelijk op de hoogte moeten worden gesteld.

Veel klanten hebben het gevoel dat zij weinig zicht hebben op wat er met hun geld gebeurt. In het verleden ontving de ombudsman regelmatig klachten van klanten die überhaupt geen specificaties ontvingen. Tegenwoordig gaat dat beter. Pas als klanten de specificaties ontvangen, kunnen zij zien wat er in een maand is bij- en afgeschreven, hoewel het voor klanten vaak niet (geheel) duidelijk is hoe zo'n specificatie in elkaar steekt.

Daarnaast is het klanten niet altijd duidelijk welke rekeningen zij zelf moeten betalen en welke door de Kredietbank als budgetbeheerder betaald zijn of worden. Het gevolg hiervan is dat schulden kunnen oplopen.

Maatregelen

De Kredietbank heeft maatregelen getroffen om klanten beter zicht te bieden op het budgetbeheer, via het programma *BBR-online* (budgetbeheer-online). Hiermee kunnen klanten via internet hun budgetbeheerrekening inzien. Dit zou het probleem dat mensen niet weten waarom zij op een bepaald moment geen leefgeld hebben gekregen, kunnen oplossen. Ook is dan zichtbaar welke rekeningen door de Kredietbank betaald zijn.

Stand van zaken en overwegingen ombudsman

Over het uitblijven van betalingsspecificaties zijn recent geen klachten meer binnengekomen bij de ombudsman.

Op zich lijkt BBR-online een verbetering op het gebied van informatieverstrekking aan klanten van de Kredietbank. Wel vraagt de ombudsman zich af hoe klanten die niet kunnen beschikken over internet bediend worden. Het inzien van BBR-online "buitenshuis" is weliswaar een mogelijkheid, maar biedt onvoldoende compensatie.

De ombudsman vreest daarnaast dat informatie die via BBR-online beschikbaar is voor klanten die wel over internet beschikken, zonder nadere toelichting niet altijd voldoende begrijpelijk zal zijn.

Aanbeveling 2: Zorg dat met iedere klant die niet over internettoegang beschikt of onvoldoende ICT-vaardig is, individuele afspraken worden gemaakt met betrekking tot de inzage in en verstrekking op schrift van zijn persoonlijke budgetbeheer-gegevens.

Klanten die geen gebruik willen of kunnen maken van BBR-online blijven schriftelijk informatie ontvangen met betrekking tot hun budgetbeheer, zo heeft de wethouder in zijn reactie aan de ombudsman laten weten.

Reactie ombudsman: De ombudsman vindt het belangrijk dat klanten van de Kredietbank zelf kunnen aangeven hoe zij informatie over de stand van zaken van hun budgetbeheer willen ontvangen. Als klanten, daarnaar gevraagd, aangeven dat zij die informatie schriftelijk (en niet via BBR-online) willen ontvangen, blijft die mogelijkheid bestaan. De wethouder komt in zijn reactie tegemoet aan deze aanbeveling van de ombudsman.

3.2.4 *Gebrekkige dossiervorming*

Behoorlijkheidsvereiste: administratieve nauwkeurigheid

Overheidsinstanties dienen secuur te werken. Ze moeten slordigheden vermijden en fouten zo snel mogelijk herstellen. De van burgers ontvangen stukken moeten zij zorgvuldig bewaren en de ontvangen informatie adequaat verwerken.

Knelpunten

De informatie die de Kredietbank over een klant bezit, is opgeslagen en verspreid over 2 verschillende computersystemen en een fysiek dossier.

Klanten van de bank worden geconfronteerd met vermiste dossiers. De dossiers zijn soms rommelig, incompleet of verouderd. Het gevolg van verouderde dossiers is ook dat klanten telkens nieuwe gegevens moeten aanleveren, zoals een nieuw schuldenoverzicht.

Medewerkers blijken e-mailcorrespondentie niet altijd in het dossier op te nemen. Als er discussie ontstaat tussen Kredietbank en klant over het al dan niet tijdig aanleveren en verwerken van rekeningen dan maken incomplete, versnipperde en rommelige dossiers een reconstructie van de gang van zaken onmogelijk.

Uit het onderzoek naar de klachten die bij de ombudsman binnenkomen, blijkt dat niet alle medewerkers van de Kredietbank strikt de hand aan de interne richtlijnen met betrekking tot dossiervorming houden.

Een deel van het probleem is te verklaren uit de eerder genoemde achterstanden uit de jaren 2007 en 2008 en de manier waarop die in 2009 en 2010 zijn aangepakt. Het achterstandsteam heeft “met stoom en kokend water” geprobeerd de achterstanden weg

te werken. Naar inmiddels is gebleken, heeft snelheid het gewonnen van zorgvuldigheid. De gevolgen daarvan, in de vorm van gebrekkige dossiers, komen van tijd tot tijd nog boven water.

Een complicerende factor zijn de niet toereikende ontvangstbevestigingen die de Kredietbank verstrekte aan klanten die stukken aan de balie afleverden. Op het betreffende formulier is geen ruimte voor een adequate specificatie. Ook uit een volledig ingevuld formulier werd niet duidelijk welke stukken precies waren ingeleverd.

Maatregelen

Sinds begin 2010 hanteert de Kredietbank een andere procedure voor het inleveren van stukken door nieuwe klanten. Tijdens inleverspreekuren kunnen klanten de relevante stukken inleveren. Klanten spreken dan met een medewerker die kan bepalen en registreren welke stukken de klant inlevert. De stukken worden gekopieerd, gaan in een map en de klant behoudt de originelen.

Ook nieuw is dat, na ontvangst van de relevante stukken, één medewerker de overeenkomst met de klant voorbereidt. Dat maakt de kans op een compleet en actueel startdossier groter.

Stukken die klanten tussentijds inleveren, worden aangereikt bij de balie en niet via het inleverspreekuur. Het Centraal Meldpunt Klachten heeft ongeveer een jaar geleden een alternatief aangedragen voor de onduidelijke ontvangstbevestigingen van tussentijds ingeleverde stukken aan de balie. De baliemedewerkers zouden stukken van een (dag)stempel moeten voorzien, de stukken kopiëren, vervolgens de kopieën houden en de klant de originelen teruggeven. De Kredietbank heeft de geadviseerde werkwijze echter niet overgenomen en bleef niet toereikende formulieren gebruiken.

Stand van zaken en overwegingen ombudsman

Voor de ombudsman blijft het uitgangspunt dat de bank de verantwoordelijkheid draagt voor het verstrekken van ontvangstbevestigingen die geen misverstanden laten over de stukken die zijn ingeleverd.

Op papier lijkt de Kredietbank de dossiervorming op orde te hebben: afhankelijk van de aard van de informatie bevindt die zich in een van de 2 computersystemen of in een papieren dossier. Er zijn interne richtlijnen voor het inrichten van deze dossiers. Klachten over de dossiervorming bereiken de ombudsman nog slechts mondjesmaat. Het gaat dan vrijwel steeds om oudere dossiers.

De nieuwe werkwijze van het inleveren van stukken tijdens de inleverspreekuren lijkt te werken. Liever zou de ombudsman zien dat de betrokken medewerker van de Kredietbank ook nog noteert welke stukken zijn ingeleverd. De ombudsman ontvangt echter geen klachten over de inleverspreekuren. Daarom ziet hij op dit moment geen aanleiding een aanbeveling op dit punt te doen.

Anders ligt dat voor het tussentijds inleveren van stukken door klanten bij een baliemedewerker. De baliemedewerker kan op het voorgeschreven formulier immers niet standaard invullen welke stukken zijn ingeleverd. Daarmee blijft de kans groot dat er klachten blijven komen over onnodig hoog oplopende vorderingen als gevolg van niet of te laat betalen van rekeningen door de Kredietbank. De Kredietbank zou het door de baliemedewerker te gebruiken formulier kunnen aanpassen of de door het Centraal Meldpunt Klachten voorgestelde werkwijze overnemen.

Aanbeveling 3: Zorg dat de Kredietbank het zodanig organiseert dat achteraf altijd is vast te stellen welke stukken door een klant aan de balie zijn ingeleverd, bij wie en op welke datum.

De wethouder geeft aan deze aanbeveling van harte over te nemen en dat de werkwijze zo spoedig mogelijk wordt aangepast.

Reactie ombudsman: De ombudsman neemt met instemming kennis van de reactie van de wethouder en zal de precieze gang van zaken blijven volgen.

3.2.5 Lange duur traject schuldhulpverlening

a. Behoorlijkheidsvereiste: voortvarendheid

Overheidsinstanties dienen slagvaardig en met voldoende snelheid op te treden.

Knelpunten

Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet verloopt schuldhulpverlening in stappen: intake, budgetbeheer, stabilisatie, schuldbemiddeling, financieel beheer en uitstroom. Veel klachten gingen over de ruime tijd die de bank nam voor het zetten van deze stappen. De lange behandelingsduur heeft onder meer tot gevolg dat de informatie in dossiers (zoals die over de hoogte van schulden) verouderd, met bijbehorende extra rente en kosten voor de klant. Schuldeisers gaan door met de invordering en stappen naar de deurwaarder of de rechtbank.

Maatregelen

Om de behandelingsprocedure te bekorten, heeft de Kredietbank het begin van de procedure veranderd.

Nadat een klant zich bij de Kredietbank heeft gemeld, krijgt hij direct een eerste gesprek. Tijdens dit gesprek wordt de situatie besproken en krijgt de klant te horen wat de Kredietbank voor hem kan betekenen.

De nieuwe klant krijgt een lijst waarop staat welke stukken hij moet inleveren. Dat kan tegenwoordig tijdens het inleversprek (paragraaf 2.3.4). Zijn de stukken compleet, dan volgt binnen 8 weken een intakegesprek.

Signaleren medewerkers van de Kredietbank dat een klant zijn inkomen en/of boekhouding niet op orde heeft of is er sprake van omstandigheden die de aanpak van de schulden belemmeren, dan maakt de bank een afspraak met het maatschappelijk werk voor de klant. De Kredietbank gaat alleen een overeenkomst met klanten aan indien aan de voorwaarden voor schuldhulpverlening is voldaan: een compleet dossier en zicht op het wegnemen van belemmeringen voor effectieve schuldhulpverlening.

Stand van zaken en overwegingen ombudsman

De wijziging in de beginfase van de procedure van schuldhulpverlening (eerste gesprek, inleverspreekuur, inschakelen algemeen maatschappelijk werk, opstarten budgetbeheer) lijkt zijn vruchten af te werpen. De komende tijd zal moeten blijken of inderdaad van een structurele verbetering sprake is. Zo is bijvoorbeeld de samenwerking met de maatschappelijk werkorganisaties van recente datum. Als die niet tegen hun taak blijken opgewassen, dan gaat het om een “optische” verbetering, omdat er dan slechts sprake is van het grotendeels verschuiven van het probleem.

Het aantal klachten bij de ombudsman over de wachttijden is in ieder geval gedaald. De ombudsman heeft zich voorgenomen op dit punt de vinger aan de pols te houden.

De ombudsman begrijpt dat vaak niet op voorhand is te bepalen hoe lang de procedure van schuldhulpverlening zal duren. De duur van de werkwijze die de Kredietbank thans hanteert, hangt onder meer af van het tempo van wegnemen van belemmeringen voor een effectieve schuldhulpverlening. De Kredietbank gaat immers alleen een overeenkomst met klanten aan als de stukken compleet zijn en er uitzicht is op reële mogelijkheden voor effectieve schuldhulpverlening. Daarvoor bestaat geen horizon. Dat neemt niet weg dat de bank, om de voortgang te bewaken, op vaste momenten kan bepalen hoe het ervoor staat met de aanpak van belemmeringen voor een effectieve schuldhulpverlening. De ombudsman hecht eraan dat regelmatig met de klant door of namens de Kredietbank de stand van zaken besproken wordt, bijvoorbeeld in een periodieke bespreking. Ten aanzien van de gespreksfrequentie zal sprake moeten zijn van maatwerk. Een dergelijk gesprek geeft duidelijkheid aan de klant of en zo ja, wanneer de schuldeisers benaderd zijn of zullen worden.

Aanbeveling 4: Zorg dat de Kredietbank periodiek en op tevoren afgesproken en vastgelegde momenten met klanten de stand van zaken ten aanzien van de aanpak van het wegnemen van belemmeringen voor een effectieve schuldhulpverlening bespreekt.

De wethouder schrijft in zijn reactie dat niet tevoren te bepalen valt hoe lang het wegnemen van contra-indicaties zal duren. Daarom is het volgens hem niet mogelijk en niet effectief is op voorhand afspraken te plannen over de voortgang. Zowel de Kredietbank als het algemeen maatschappelijk werk bewaken de voortgang van het traject.

Reactie ombudsman: Budgetbeheer betekent in de praktijk een jaren durend strak financieel bewind. Dat doet een fors beroep op het uithoudingsvermogen van de klant van de Kredietbank. Communicatie met de klant die een beroep doet op de Kredietbank is daarom cruciaal. De verwachtingen, mogelijkheden en onmogelijkheden van schuldhulpverlening door de Kredietbank dienen over en weer duidelijk te zijn. Daarbij hoort dat regelmatig de voortgang van het budgetbeheer en de schuldbemiddeling (of het gebrek aan voortgang) onderwerp van gesprek is met de klant.

De ombudsman dringt er bij de wethouder op aan dat de stand van zaken en de "horizon" met enige regelmaat op tevoren vastgestelde momenten (bijvoorbeeld een keer per kwartaal) met de klant te worden besproken.

b. Behoorlijkheidsvereiste: actieve en adequate informatieverstrekking.

Overheidsinstanties dienen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen zowel gevraagd als ongevraagd van adequate informatie te voorzien.

Knelpunt en overwegingen ombudsman

In de huidige schuldregelingsovereenkomsten die de Kredietbank met klanten afsluit, wordt de NVVK-termijn van 36 maanden niet langer genoemd; er is nu sprake van een "nader te bepalen" looptijd. De ombudsman vindt het onwenselijk dat de bank in de schuldregelings-overeenkomst de looptijd in het midden laat.

Aanbeveling 5: Zorg dat de Kredietbank in de schuldregelings-overeenkomst de termijn van maximaal 36 maanden, conform de NVVK-termijn, opneemt.

De wethouder geeft aan dat deze aanbeveling wordt overgenomen en de termijn van 36 maanden weer wordt opgenomen in de schuldregelingsovereenkomst.

Reactie ombudsman: De ombudsman neemt met instemming kennis van de reactie van de wethouder.

3.2.6 Verwachtingen

Behoorlijkheidsvereiste: actieve en adequate informatieverstrekking

Overheidsinstanties dienen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen zowel gevraagd als ongevraagd van adequate informatie te voorzien.

Knelpunten

De klachten over de lengte van de totale duur van de schuldhulpverlening nemen niet af. Klagers melden dat hun schuldeisers nog niet zijn aangeschreven, laat staan dat afspraken met hen zijn gemaakt. De ombudsman vermoedt dat dit niet zozeer een

gebrek aan voortvarendheid aan de zijde van de Kredietbank is, maar veeleer een gevolg van de door de Kredietbank gekozen nieuwe werkwijze. Immers, de inzet van de Kredietbank is gewijzigd van “het definitief regelen van schulden” naar het “beheersbaar maken van problematische schulden”. Als schuldregeling geen realistische optie lijkt, wordt louter ingezet op financiële rust²⁵, terwijl de verwachtingen van de klanten van de Kredietbank anders zijn. Klanten weten onvoldoende wat zij in een bepaalde fase wel en niet van de bank kunnen verwachten. Klanten willen een “schone lei”.

Uit klachten blijkt dat veel klanten denken dat vanaf het moment dat zij de Kredietbank ingeschakeld hebben, de schuldeisers hen niet meer lastig zullen vallen. Dit blijkt een onjuiste verwachting te zijn. Ook nadat de Kredietbank is ingeschakeld lopen de rente en incassokosten door. Pas wanneer de schuldeisers door de Kredietbank wordt verzocht de invorderingsmaatregelen te staken omdat een schuldregeling wordt voorbereid, zullen zij eventueel bereid zijn de invordering te staken.

Maatregelen

In de gesprekken met nieuwe klanten besteedt de Kredietbank tegenwoordig meer aandacht aan de wederzijdse rechten en verplichtingen en aan de verwachtingen van de klant.

Om de dienstverlening aan klanten te verbeteren heeft de KBR besloten klanten op gezette tijden te informeren over de stand van hun dossier. Ook zal beter uitgelegd worden wat klanten al dan niet kunnen verwachten in de verschillende fasen van schuldhulpverlening.

Stand van zaken en overwegingen ombudsman

De ombudsman ziet dat de Kredietbank zich meer dan in het verleden inspant om te hooggespannen verwachtingen van klanten te voorkomen of bij te stellen. In gesprekken en in de schriftelijke informatievoorziening probeert de Kredietbank vanaf het begin een reëel beeld te schetsen van hetgeen ze wel - en vooral niet - kan bieden en van de wederzijdse verantwoordelijkheden. De ombudsman vindt het streven naar meer duidelijkheid voor de klant weliswaar een verbetering, maar schat in dat deze ontwikkeling nieuwe klachten niet geheel zal voorkomen. De informatie op de pagina op de website kan hierover ook duidelijker. Goed geïnformeerd of niet: de verwachtingen van sommige klanten zullen hoger blijven dan de bank kan of wil waarmaken. Dit punt zal nog veel permanente inzet van de medewerkers van de Kredietbank vergen.

Aanbeveling 6: Zorg dat de Kredietbank in haar communicatie voortdurend duidelijk maakt dat bemoeienis van de Kredietbank of haar conventantpartijen niet altijd betekent dat schulden (direct) worden aangepakt.

²⁵ Brief van de wethouder Werk, Sociale Zaken en Stedelijke Economie d.d. 30 maart 2011, kenmerk 2011-46/644644, blz. 2.

De wethouder geeft aan dat diverse activiteiten zijn opgestart om de communicatie richting klanten te verbeteren waarbij het managen van verwachtingen centraal staat. De website, de folders en voorlichting aan ketenpartners geven duidelijkheid over de werkwijze van de Kredietbank.

Reactie ombudsman:

De informatie aan een (potentiële) klant van de Kredietbank dient een reëel beeld te schetsen. De ombudsman heeft geconstateerd dat de website inmiddels is aangevuld met een stroomschema dat het traject van schuldhulpverlening laat zien. Het aanpassen van de website, folders en geven van voorlichting aan ketenpartners is een goede stap.

Uit de klachten die de ombudsman ontvangt, blijkt dat klanten doorgaans streven naar een “schone lei”. De Kredietbank kan niet vaak en niet duidelijk genoeg onder de aandacht van de klant brengen wat hij wel en wat hij niet kan verwachten. Is de inzet van de Kredietbank het definitief regelen van schulden of is het alleen budgetbeheer en worden de schulden niet aangepakt? De ombudsman mist in de reactie van de wethouder welke verdere acties worden ondernomen om die duidelijkheid stelselmatig aan klanten te geven.

Hoofdstuk 4 Conclusies

De ombudsman ontvangt al jarenlang klachten over de Kredietbank. De ombudsman concludeert dat de Kredietbank niet heeft stilgezeten en diverse maatregelen heeft genomen om het tij te keren. In dit rapport worden de knelpunten bij schuldhulpverlening geïnventariseerd en de maatregelen die de Kredietbank heeft genomen tegen het licht gehouden. Ook de actuele stand van zaken wordt in beeld gebracht.

Onderzoeksvragen en aanbevelingen

De onderzoeksvragen zijn:

- 1) Wat zijn de knelpunten bij schuldhulpverlening door de Rotterdamse Kredietbank?
- 2) Welke maatregelen heeft de Kredietbank genomen om deze knelpunten te verhelpen?
- 3) Lossen deze maatregelen de gesignaleerde knelpunten (geheel) op?

De knelpunten blijken de volgende:

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

De ombudsman doet in dit rapport 6 aanbevelingen. Per aanbeveling is de reactie van de wethouder Werk, Inkomen en Zorg opgenomen, en voorzien van het commentaar van de ombudsman.

Aanbeveling 1:

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

De wethouder beschrijft dat een nieuwe werkwijze binnen de Kredietbank is ingevoerd, waarbij sprake is van integrale verantwoordelijkheid binnen een team. Gedurende het gehele proces blijft de klant bij dezelfde budgetconsulent. Daarmee wordt voorkomen dat informatie tussen wal en schip terecht komt.

De ombudsman neemt met instemming kennis van de reactie van de wethouder en houdt de vinger aan de pols.

Aanbeveling 2:

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

De wethouder heeft laten weten dat klanten die geen gebruik willen of kunnen maken van BBR-online schriftelijk informatie blijven ontvangen met betrekking tot hun budgetbeheer.

De ombudsman vindt het belangrijk dat klanten van de Kredietbank zelf kunnen aangeven hoe zij informatie over de stand van zaken van hun budgetbeheer willen ontvangen. Als klanten, daarnaar gevraagd, aangeven dat zij die informatie schriftelijk (en niet via BBR-online) willen ontvangen, blijft die mogelijkheid bestaan. De wethouder komt in zijn reactie tegemoet aan deze aanbeveling van de ombudsman.

Aanbeveling 3:

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

De wethouder geeft aan deze aanbeveling van harte over te nemen en de werkwijze zo spoedig mogelijk aan te passen.

De ombudsman neemt met instemming kennis van de reactie van de wethouder en zal de effecten van de nieuwe werkwijze volgen.

Aanbeveling 4:

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

De wethouder schrijft in zijn reactie dat niet tevoren te bepalen valt hoe lang het wegnemen van contra-indicaties zal duren. Daarom is het volgens hem niet mogelijk en niet effectief om op voorhand afspraken te plannen over de voortgang. Zowel de Kredietbank als het algemeen maatschappelijk werk bewaken de voortgang van het traject.

Budgetbeheer betekent in de praktijk een jarenlang durend strak financieel bewind. Dat doet een fors beroep op het uithoudingsvermogen van de klant van de Kredietbank. Communicatie met de klant die een beroep doet op de Kredietbank is daarom cruciaal. De verwachtingen, mogelijkheden en onmogelijkheden van schuldhulpverlening door de Kredietbank dienen over en weer duidelijk te zijn. Daarbij hoort dat regelmatig de

voortgang van het budgetbeheer en de schuldbemiddeling (of het gebrek aan voortgang) onderwerp van gesprek is met de klant.

De ombudsman dringt er bij de wethouder op aan dat de stand van zaken en de “horizon” met enige regelmaat op tevoren vastgestelde momenten (bijvoorbeeld een keer per kwartaal) met de klant te worden besproken.

Aanbeveling 5:

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

De wethouder geeft aan dat deze aanbeveling wordt overgenomen en de termijn van 36 maanden weer wordt opgenomen in de schuldregelingsovereenkomst.

De ombudsman neemt met instemming kennis van de reactie van de wethouder.

Aanbeveling 6: Zorg dat de Kredietbank in haar communicatie voortdurend duidelijk maakt dat bemoeienis van de Kredietbank of haar conventantpartijen niet altijd betekent dat schulden (direct) worden aangepakt.

De wethouder geeft aan dat diverse activiteiten zijn opgestart om de communicatie richting klanten te verbeteren waarbij het managen van verwachtingen centraal staat. De website, de folders en voorlichting aan ketenpartners geven duidelijkheid over de werkwijze van de Kredietbank.

De informatie aan een (potentiële) klant van de Kredietbank dient een reëel beeld te schetsen. De ombudsman heeft geconstateerd dat de website inmiddels is aangevuld met een stroomschema dat het traject van schuldhulpverlening laat zien. Het aanpassen van de website, folders en geven van voorlichting aan ketenpartners is een goede stap.

Uit de klachten die de ombudsman ontvangt, blijkt dat klanten doorgaans streven naar een “schone lei”. De Kredietbank kan niet vaak en niet duidelijk genoeg onder de aandacht van de klant brengen wat hij wel en wat hij niet kan verwachten. Is de inzet van de Kredietbank het definitief regelen van schulden of is het alleen budgetbeheer en worden de schulden niet aangepakt? De ombudsman mist in de reactie van de wethouder welke verdere acties worden ondernomen om die duidelijkheid stelselmatig aan klanten te geven.

Duidelijkheid voorkomt teleurstelling

De aanbevelingen zijn samen te vatten onder de noemer: “Duidelijkheid voorkomt teleurstelling”. Hoe duidelijker de Kredietbank is, hoe beter het is voor de burger. De Kredietbank heeft verschillende acties ondernomen. Betekenen de maatregelen dat de Kredietbank het lek boven heeft en op het gebied van klachten in rustiger vaarwater zal belanden? De ombudsman zal de ontwikkelingen blijven volgen.

Bijlage I: Lijst van geraadpleegde personen

<i>Geraadpleegd</i>	<i>Functie</i>	<i>Datum</i>
De heer E.F. van der Boom	Vestigingsmanager Juridisch Loket Rotterdam	6 september 2010
De heer J. van der Drift De heer B.A. van der Wijngaard	Medewerker Centraal Meldpunt Klachten Sociale Zaken en Werkgelegenheid	9 september 2010
De heer P.L.M.G. Engels Mevrouw C.S. den Heijer Mevrouw A.R.J. Peters Mevrouw T. Runhaar	Directeur bureau Sociaal Raadsliden Rotterdam Sociaal raadvrouw Sociaal raadvrouw Sociaal raadvrouw	29 september 2010
De heer M.J. Herder	Secretaris Cliëntenraad Sociale Zaken en Werkgelegenheid	4 augustus 2010
De heer G. Neeleman	Hoofd Kredietbank Rotterdam	26 augustus 2010
De heer G.B. Raaphorst	Directeur Maatschappelijke Ontwikkeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5 januari 2011

Bijlage II: Reactie van de wethouder Werk, Inkomen en Zorg d.d. 18 juli 2011



Gemeente Rotterdam
College van Burgemeester en Wethouders

Marco Florijn

Wethouder Werk, Inkomen en Zorg

Bezoekadres: Stadhuis Coolingsingel 40

Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl

E-mail: DIM-
Besluitvorming@bsd.rotterdam.nl

Fax: (010) 413 02 50

Inlichtingen: M. Noordermeer

Telefoon: 010-4985079

Uw brief van: 24 juni 2011

Uw kenmerk: 2011.2373/mw

Ons kenmerk: 2011-0417 - 724400

Aantal bijlagen: 0

Betreft: Onderzoek naar functioneren
Kredietbank Rotterdam

Datum: 12 juli 2011

Gemeentelijke Ombudsman
mevrouw A.M. Zwaneveld
Hofplein 33
3011 AJ Rotterdam

Bestuursafdeling:	
Nummer:	2011.2440
Ingekomen:	22.07.11
Ontvengedwa:	
Aanbeveling:	Amz
Afzender:	

18 JUL 2011

Geachte mevrouw Zwaneveld,

Hartelijk dank voor het toezenden van het onderzoek naar de maatregelen die de Kredietbank Rotterdam (KBR) neemt om de dienstverlening te verbeteren en de gelegenheid hierop te reageren.

Ik ben blij dat uit uw onderzoek blijkt dat de KBR de afgelopen periode niet heeft stilgezeten en diverse maatregelen heeft genomen om de schulddienstverlening in Rotterdam te verbeteren en dat als gevolg hiervan het aantal klachten is afgenomen. Zoals u zelf al heeft geconstateerd zijn de maatregelen die de KBR heeft genomen om verbeteringen aan te brengen in het proces van schulddienstverlening divers van aard. U geeft in hoofdstuk 3 een zestal aanbevelingen om de dienstverlening van de KBR de komende periode nog verder te verbeteren. Hieronder geef ik per aanbeveling mijn reactie.

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

In de nieuwe werkwijze is er sprake van integrale verantwoordelijkheid binnen een team. Hierdoor zijn er geen onnodige overdrachten meer. Gedurende het gehele proces blijft een klant bij dezelfde budgetconsulent. Per ingezet product is er één functionaris. Hierdoor is het niet noodzakelijk informatie over te dragen en wordt voorkomen dat informatie tussen wal en schip terecht komt.

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

Klanten die geen gebruik willen/kunnen maken van budgetbeheer-online blijven schriftelijk informatie ontvangen m.b.t. hun budgetbeheer.

3. Zorg dat de Kredietbank het zodanig organiseert dat achteraf altijd is vast te stellen welke stukken door een klant aan de balie zijn ingeleverd, bij wie en op welke datum. Deze aanbeveling nemen wij van harte over en de werkwijze wordt z.s.m. aangepast.

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

Na afloop van het proces bepalen dienstverlening ontvangt de klant van de KBR een brief met hierin de verwachte doorlooptijd, welke stappen genomen worden en de voorwaarden waaraan een klant moet voldoen.



Wanneer er sprake is van contra-indicaties (factoren die maken dat het niet mogelijk is een schuldregeling te treffen) wordt het algemeen maatschappelijk werk (integrale aanpak) ingeschakeld. De klant werkt samen met het AMW aan het verminderen of wegnemen van de contra-indicaties. Het is niet van te voren te bepalen hoe lang het wegnemen of verminderen van de contra-indicatie(s) duurt. Op voorhand afspraken plannen over de voortgang is daarom niet mogelijk en effectief. Zowel de KBR als het AMW bewaken periodiek de voortgang van het traject.

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

Deze termijn aanduiding is in het verleden komen te vervallen, omdat soms (in overleg met de schuldenaar en schuldeisers) van deze termijn werd afgeweken. Inmiddels wordt conform de NVVK-norm gewerkt.

De aanbeveling wordt overgenomen en de termijn van 36 maanden wordt weer opgenomen in de schuldregelingsovereenkomst.

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

Inmiddels zijn er diverse activiteiten opgestart om de communicatie richting klanten te verbeteren waarbij het managen van verwachtingen centraal staat. Zo is de website aangepast (www.rotterdam.nl/schulden), is er een stroomschema voor klanten ontwikkeld waarin duidelijk wordt aangegeven hoe het proces bij de KBR eruit ziet, wordt er een nieuwe folderlijn ontwikkeld en worden er voorlichtingen aan ketenpartners (zoals het maatschappelijk werk en Vraagwijzer) gegeven over de werkwijze van de KBR.

Afsluitend wil ik u bedanken voor het door u uitgevoerde onderzoek en de waardevolle suggesties om de schulddienstverlening in Rotterdam te verbeteren.

Met vriendelijke groet,

Marco Florijn
Wethouder Werk, Inkomen en Zorg

Bijlage III: Behoorlijkheidsnormen ombudsman

De ombudsman beoordeelt of de gemeentelijke overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij deze beoordeling maakt hij gebruik de onderstaande lijst met behoorlijkheidsvereisten.

Grondrechten

Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd.

1 Discriminatieverbod

Een overheidsinstantie mag geen onderscheid maken naar godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht op welke wijze dan ook.

'Directe discriminatie' is zonder meer niet behoorlijk. Er is sprake van directe discriminatie als een gevoelig criterium, zoals godsdienst, ras of geslacht, de grond is voor ongelijke behandeling van burgers. Ook het maken van indirect onderscheid is niet behoorlijk, tenzij het objectief gerechtvaardigd kan worden.

2 Brief- en telefoongeheim

Een overheidsinstantie mag geen kennis nemen van de inhoud van brieven en telefoongesprekken, behalve in bij de wet bepaalde gevallen.

Dit grondrecht heeft ook betrekking op de nieuwste communicatiemedia zoals fax, e-mail en sms. Het houdt in dat overheidsinstanties en ambtenaren alleen in bij de wet bepaalde gevallen kennis mogen nemen van de inhoud van brieven en telefoongesprekken van burgers. Deze informatie mag ook niet ongevraagd door overheidsinstanties worden doorgegeven aan derden.

3 Huisrecht

Een overheidsinstantie mag niet zonder toestemming van de bewoner een woning binnengaan, behalve in bij de wet bepaalde gevallen.

Het uitgangspunt is dat mensen zonder bemoeienis van de overheid in hun huiselijke omgeving kunnen leven. Wanneer een bewoner geen toestemming geeft, mag een overheidsfunctionaris een woning alleen binnengaan indien daarvoor een wettelijke basis is. Zo is geregeld dat een deurwaarder een woning in mag om beslag te leggen. Een politieteam op zoek naar wapens kan een woning doorzoeken in door de wet omschreven situaties. Enkele vormvoorschriften (bijvoorbeeld de schriftelijke machtiging) zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden.

4 Privacy - Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij de wet te stellen beperkingen.

De overheid dient de persoonlijke levenssfeer van haar burgers te eerbiedigen. Bij dit 'recht op privacy' gaat het bijvoorbeeld om bescherming van burgers tegen het vergaren en

doorgeven van persoonlijke gegevens. Dat betekent onder meer dat een overheidsinstantie de informatie die het over een burger bezit niet zonder meer aan derden (zoals aan andere burgers of bedrijven, of een andere overheidsinstantie of andere ambtenaren) kan overdragen.

5 *Verbod op onrechtmatige vrijheidsontneming*

Een overheidsinstantie mag niemand zijn vrijheid ontnemen, buiten de bij de wet bepaalde gevallen.

Dit vereiste is vastgelegd in artikel 15 van de Grondwet: één van de meest wezenlijke en oudste klassieke grondrechten. Alleen in door de wet omschreven gevallen is insluiting mogelijk, bijvoorbeeld in verzekeringstelling van verdachten of gedwongen opname van een psychiatrische patiënt. Van een bevoegdheid tot vrijheidsbeneming moet terughoudend gebruik worden gemaakt.

6 *Andere grond- en mensenrechten*

Bijvoorbeeld het recht op onaantastbaarheid van iemands lichaam (een voorbeeld van een wettelijke uitzondering: fouillering door de politie), recht op vrije nieuwsgaring (van belang voor journalisten), recht op een eerlijk proces.

Materiële behoorlijkheid

7 *Verbod van misbruik van bevoegdheid*

Een overheidsinstantie mag zijn bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waartoe die bevoegdheid is gegeven.

Dit verbod is nauw verbonden met het doel en de strekking van een wettelijke regeling waarop de bevoegdheid van een overheidsinstantie is gebaseerd.

8 *Redelijkheid*

Een overheidsinstantie weegt de in het geding zijnde belangen tegen elkaar af. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

Een overheidsinstantie moet bij zijn handelen de relevante feiten en omstandigheden vergaren. De verzamelde gegevens dienen vertaald te worden in belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. In principe moet de overheidsinstantie alle rechtstreeks betrokken belangen wegen. Of een belang geen rol mag spelen is een zaak van interpretatie van de wettelijke regeling of van de aard en strekking van de bevoegdheid. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Dat betekent dat de uitkomst van de belangenafweging door een overheidsinstantie niet onredelijk mag zijn.

9 *Evenredigheid*

Een overheidsinstantie wendt voor het bereiken van een doel een middel aan dat voor de betrokkenen niet onnodig bezwarend is en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

Een overheidsinstantie dient de minst ingrijpende handelwijze te kiezen (subsidiariteit) en het doel dient het middel te kunnen rechtvaardigen (proportionaliteit). Bij de belangenafweging dient de overheidsinstantie dus rekening te houden met de mogelijke gevolgen van het handelen. Daarnaast eist het beginsel dat voorkomen moet worden dat bepaalde burgers onevenredig zwaar worden getroffen door overheidsbesluiten of handelingen in vergelijking met andere burgers die in een vergelijkbare positie verkeren.

10 *Coulance*

Er is ruimte voor coulance in situaties waarbij ten gevolge van vermoedelijke maar onbewezen fouten van overheidsinstanties burgers, uitgaven in geld of investeringen in tijd hebben gedaan.

Coulance is gebaseerd op het redelijke vermoeden dat de billijkheid vraagt om een vergoeding. Het gaat niet om situaties waarbij schadevergoeding rechtens is aangewezen of zou kunnen zijn aangewezen.

11 *Rechtszekerheid*

I Gevolg geven aan rechterlijke uitspraken: *Een bestuursorgaan dient gevolg te geven aan rechterlijke uitspraken.*

Het gaat hier om een elementaire rechtstatelijke norm. In de meeste gevallen is het een kwestie van voortvarendheid. Daarnaast impliceert de norm het vereiste dat uitspraken met enige precisie worden opgevolgd.

II Opgewekt vertrouwen: *Gerechtaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens een overheid worden door die overheid gehonoreerd.*

De burger moet redelijkerwijs kunnen denken dat de overheidsinstantie of de ambtenaar ter zake bevoegd was. De gewekte verwachting moet gerechtvaardigd zijn. In principe moeten gerechtaardigde verwachtingen gehonoreerd worden. Als duidelijk is dat dit niet mogelijk is, zal de burger in het algemeen gecompenseerd moeten worden.

12 *Gelijkheid*

Een overheidsinstantie behandelt gelijke gevallen gelijk en ongelijke gevallen ongelijk al naar gelang zij van elkaar verschillen.

De overheid dient al haar burgers met gelijke zorg en respect te behandelen. Dit betekent in het algemeen dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden en ongelijke gevallen ongelijk, naar de mate van ongelijkheid.

Formele behoorlijkheid

13` *Onpartijdigheid/onvooringenomenheid*

Een overheidsinstantie stelt zich actief op om iedere vorm van een vooropgezette mening of de schijn van partijdigheid te vermijden.

De houding van een overheidsinstantie tegenover de partijen en het onderwerp van de zaak moet vrij zijn van vooringenomenheid en vooroordeel. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen subjectieve en objectieve toetsing van de onpartijdigheid. Bij subjectieve toetsing gaat het erom of een overheidsinstantie werkelijk partijdig of vooringenomen is in een specifieke zaak. Van subjectieve onpartijdigheid wordt uitgegaan, totdat het tegendeel blijkt. Bij objectieve toetsing gaat het om de vraag of er feiten of omstandigheden zijn die de vrees voor partijdigheid rechtvaardigen. Ook de schijn van partijdigheid moet worden vermeden.

14 *Hoor en wederhoor*

Een overheidsinstantie stelt de betrokkenen in staat te worden gehoord bij de voorbereiding van een handeling of beslissing.

Het vereiste betekent dat een overheidsinstantie burgers in de gelegenheid moet stellen om voor hun belangen op te komen. Het heeft betrekking op primaire en secundaire besluitvorming, maar ook op de wijze van klachtbehandeling. Op grond van artikel 9:10 van de Algemene wet bestuursrecht moet een overheidsinstantie de klager en degene op wiens gedraging de klacht betrekking heeft in de gelegenheid stellen te worden gehoord. Van het horen van de klager kan alleen worden afgezien als de klacht kennelijk ongegrond is of de klager heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

15 Motivering

Het handelen van een overheidsinstantie wordt feitelijk en logisch gedragen door een kenbare motivering.

Een overheidsinstantie moet zijn besluiten en handelingen steeds goed motiveren omdat het niet vrij is om naar eigen goeddunken of willekeur te handelen. Drie bouwstenen voor een goede motivering zijn: de relevante wettelijke voorschriften, de relevante feiten en belangen en een deugdelijke redenering, die de burger moet kunnen achterhalen. De motivering moet de aard en strekking van de bevoegdheid. Er mag geen sprake zijn van willekeur. Dat betekent dat de uitkomst van de belangenafweging door een overheidsinstantie niet onredelijk mag zijn.

16 Fair play

Een overheidsinstantie geeft burgers de mogelijkheid hun procedurele kansen te benutten.

Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat de politie altijd verplicht is een aangifte op te nemen, tenzij op voorhand onomstotelijk vaststaat dat er geen sprake is van een strafbaar feit. Van een overheidsinstantie mag een houding worden verwacht waarbij een burger de gelegenheid wordt geboden een standpunt naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden. De overheidsinstantie dient daarbij 'open kaart' te spelen en mag niet zonder noodzaak heimelijke stappen tegen de burger voorbereiden.

Zorgvuldigheid: instructienormen

17 Voortvarendheid

Een overheidsinstantie treedt slagvaardig en met voldoende snelheid op.

Alleen al uit het oogpunt van gelijkwaardigheid zou de overheid zich evenzeer aan de wettelijke termijnen gebonden moeten achten als de burger. Bovendien ondermijnt een overheid die termijnen met voeten treedt haar gezag en verliest haar betrouwbaarheid. De overheid moet zich in beginsel aan de wettelijke termijnen houden, ook al zijn dit vaak slechts termijnen van orde. De wettelijke termijnen dienen als richtsnoer voor een behoorlijkheidsoordeel, maar kunnen niet in de plaats treden van een behoorlijkheidstoetsing door de Nationale ombudsman.

Afdoening binnen de wettelijke termijn biedt namelijk geen garantie dat voldoende voortvarend is gehandeld. Anderzijds kan er sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden waardoor overschrijding van de wettelijke termijn toch behoorlijk kan zijn, mits dat aan de burger op juiste wijze wordt gecommuniceerd. Als er geen wettelijke termijn van toepassing is, rust op de overheid de verplichting om te handelen binnen een redelijke

termijn. Wat een redelijke termijn is, hangt af van het betreffende overheidsoptreden en de omstandigheden van het geval.

18 *Administratieve nauwkeurigheid*

Een overheidsinstantie werkt secuur.

Slordigheden moeten worden vermeden en fouten moeten zo snel mogelijk worden hersteld. Aan de overheid geleverde bescheiden moeten zorgvuldig worden bewaard en geleverde informatie moet adequaat worden verwerkt. Door de overheid verstrekte informatie moet waarheidsgetrouw en duidelijk zijn. Dat impliceert deugdelijke dossiervorming en het soms actief verwerven van informatie.

19 *Actieve en adequate informatieverstrekking*

Een overheidsinstantie voorziet burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie.

Het behelst enerzijds de plicht om in te gaan op verzoeken van burgers om informatie en anderzijds de plicht om burgers uit eigen beweging te informeren over handelingen van de overheid die hun belangen raken.

20 *Actieve en adequate informatieverwerking*

Een overheidsinstantie verwerft bij de voorbereiding van zijn handelingen de relevante informatie.

Dit vereiste is verwant aan het vereiste van hoor en wederhoor, maar heeft een beperkter bereik: zij heeft alleen betrekking op het eigenmachtig verzamelen van informatie ter voorbereiding van een beslissing om tot handelen over te gaan. Het vereiste van hoor en wederhoor geeft daarentegen bij de voorbereiding van besluitvorming een stem aan belanghebbenden.

21 *Adequate organisatorische voorzieningen*

Een overheidsinstantie richt zijn administratieve beheer en organisatorische functioneren in op een wijze die behoorlijke dienstverlening aan burgers verzekert.

Behoorlijke dienstverlening refereert aan zorgvuldigheid, maar ook aan specifieke wetmatigheid, toegankelijkheid, informatieverstrekking, registratie etc. Een overheidsinstantie dient de administratieve organisatie zo in te richten dat de continuïteit van het goede functioneren is gewaarborgd: registratie en archivering dienen ook dat doel.

22 *Correcte bejegening*

I Beleefdheid en fatsoen: *Een overheidsinstantie respecteert burgers als mens en behandelt hen beleefd.*

De overheid moet handelingen achterwege laten die in het algemeen als onfatsoenlijk worden ervaren.

II Dienstbaarheid (eenvoudige hulpvaardigheid): *Een overheidsinstantie stelt zich in zijn bejegening van burgers hulpvaardig op.*

Een overheidsinstantie biedt waar gevraagd en waar nodig naar vermogen hulp.

23 *Professionaliteit*

Ambtenaren met een bijzondere training of opleiding handelen jegens burgers overeenkomstig de standaarden van hun beroepsgroep.

Denk bijvoorbeeld aan het handelen van artsen in dienst van overheidsinstanties.

24 Bijzondere zorg

Een overheidsinstantie verleent aan personen die onder zijn hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die bijzondere positie, op die overheidsinstantie zijn aangewezen.

Dit vereiste betreft de zorg voor personen aan wie de fysieke vrijheid of de zelfstandigheid op essentiële gebieden is ontnomen, onder andere gedetineerden of onder toezicht gestelde jeugdigen. Zij zijn bijvoorbeeld voor medische zorg, veilig onderdak of - bij onder-toezichtstelling - opvoeding, afhankelijk van wat de betrokken overheidsinstantie aanbiedt. Dit schept voor die instantie een bijzondere verplichting om toereikende verzorging en bescherming te bieden.

25 Goede samenwerking

Een overheidsinstantie kijkt bij het vervullen van zijn taken niet primair naar de organisatiebelangen en doelen van de eigen organisatie, maar werkt in het belang van burgers, bedrijven en instellingen goed samen, zelfs als die samenwerking nadelen oplevert voor een bepaalde overheidsinstantie.

Het gaat hier om het besef bij overheidsinstanties dat in veel gevallen een door een burger gesignaleerd probleem uitsluitend kan worden opgelost door samenwerking van verschillende betrokken instanties. Een overheidsinstantie mag zich daarbij niet verschuilen achter een beperkte taakstelling.