



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Arthur van de Meerendonk
(Magazijn13) en Martijn Schut
(Stimulansz)

Onderzoek

Einddatum – 1 mei 2012

Categorie

Werkwijze en dienstverlening

Verkenning regievoering schuldhulpverlening

Conclusie

Om gemeenten te ondersteunen heeft Divosa een verkenning gemaakt met als titel Verkenning Regievoering Schuldhulpverlening. Het doel van de verkenning is een bijdrage leveren aan een hoger rendement van gemeentelijke schuldhulpverlening door te weten waarop en hoe je stuurt en controleert. De verkenning bevat adviezen hoe gemeenten op basis van hun beleid de schuldhulpverlening kunnen organiseren en hoe zij hierop regie kunnen voeren. De handreiking is gemaakt in het kader van het Programma 'Op weg naar effectieve schuldhulp' en is mogelijk gemaakt door het ministerie van SZW. Bron: Divosa

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/plqongk8>



Op weg naar effectieve schuldhulp

Verkenning regievoering schuldhulp- verlening

Verkenning in opdracht van
Divosa



Voorwoord

De schuldhulpverlening is flink in beweging. Door de economische crisis raken meer mensen in financiële problemen en veranderen aard en omvang van de schulden. Schuldhulpverlening wordt hierdoor complexer, terwijl de uitvoering vaak beter kan en gemeenten naar verwachting de komende jaren over minder middelen beschikken. Zij staan voor de uitdaging om meer te doen met minder.

Schulden zijn de afgelopen jaren hoger geworden en het aantal schuldeisers per schuldenaar is gestegen. Waren het voorheen vooral mensen met lage inkomens of een uitkering die tot de risicogroep behoorden, nu treft het ook hogere inkomensgroepen waarin mensen hun baan verliezen terwijl ze een hoge hypotheek hebben. Omdat meer dan 20% van de schuldenaren ouders met kinderen zijn, is de kans op sociale uitsluiting van kinderen groter geworden. Daar komt bij dat uit onderzoek is gebleken dat de uitvoering van schuldhulpverlening in veel gevallen voor verbetering vatbaar is. Al met al reden genoeg om schuldhulpverlening effectiever te maken. Tegen deze achtergrond is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ingediend. De wet omschrijft 'wat' gemeenten moeten realiseren, maar niet 'hoe': het laat de vaststelling en de uitvoering van lokaal beleid over aan gemeenten. Zij zijn regisseur van het beleid en bepalen met ketenpartners wie welke rol heeft in de uitvoering.

Om schuldhulpverlening effectiever te maken is het programma 'Op weg naar effectieve schuldhulp' gestart. In het programma werken Nibud, VNG, Divosa, MO-groep, NVVK, Wijzer in geldzaken en SZW samen. Deze organisaties vertegenwoordigen het brede werkveld van gemeentelijke schuldhulpverlening.

Het programma wil gemeenten en haar partners ondersteunen bij het ontwikkelen, vaststellen, uitvoeren en bijstellen van beleid. Daarvoor zijn onder meer handreikingen en onderzoeken beschikbaar.

Het programma 'Op weg naar effectieve schuldhulp'

brengt alle producten en activiteiten en verdere relevante informatie voor gemeenten en haar partners over schuldhulpverlening bij elkaar op de portal www.effectieveschuldhelp.nl. In de maandelijkse nieuwsbrief is ruimte voor opinie, inspiratie en nieuws rondom effectievere schuldhulpverlening en de voortgang van de behandeling van het wetsvoorstel. U kunt zich abonneren via de portal.

Auteurs

Arthur van de Meerendonk, Magazijn 13 BV
Martijn Schut, Stimulansz

Den Haag/Utrecht, Mei 2012

Inhoud

Voorwoord	2
1 Inleiding	5
2 De beleidscirkel	7
3 Van beleid naar regie	13
4 Regie op klantniveau	16
5 Financiële regie	19
6 Regie op de uitvoering	23
7 Regie op zelf uitvoeren	27
8 Regie bij samenwerken met andere gemeenten	30
9 Regie op samenwerken binnen de keten	33
10 Regie bij uitbesteden	36
Bijlage A	39
Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, overige kaders en stappenplan invoering	
Bijlage B	43
Relatie met Wwb/WWNV, Bbz, Wmo en Jeugdzorg	
Bijlage C	45
De doelgroep in cijfers	
Bijlage D	46
De aanbestedingsregels	
Bijlage E	49
Totstandkoming van deze handreiking	

1

Inleiding

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

- Wat is de aanleiding en het doel van deze verkenning?
- Hoe vind ik mijn weg in deze verkenning?

1.1 Inleiding op het thema: regie door de gemeente op de schuldhulpverlening

Op 1 juli 2012 treedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking. Door de wet, de bezuinigingen en in veel gemeenten een toename van de schuldenproblematiek neemt de aandacht voor sturing op schuldhulpverlening steeds meer toe. Gemeenten zien zich genoodzaakt scherpe keuzes te maken.

Een groot aantal sociale diensten is voornemens schuldhulpverlening selectiever en gericht in te zetten.¹ Veel gemeenten 'kantelen' daarbij de schuldhulpverlening: er wordt een omslag gemaakt van aanbod naar probleemgericht. Klanten worden niet meer automatisch op dezelfde 'lopende band' gezet. Voor een deel van de schuldenaren heeft een schuldregeling geen kans van slagen. Het heeft dan ook geen zin daar alle energie in te steken. Per klant wordt bekeken wat het hoogst haalbare is en welke trajecten daarbij passen. Het hoogst haalbare is niet altijd een schuldenvrije toekomst, maar kan ook zijn een stabiele balans in inkomsten en uitgaven of een vergrote financiële zelfredzaamheid.

Ook maken gemeenten steeds meer een afweging op basis van het reduceren van maatschappelijke kosten. In het kader van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zijn gemeenten verplicht hun beleid vast te leggen in een plan. Hoe scherper deze plannen de beoogde doelstellingen, doelgroepen en criteria voor inzet, duur en kosten van het instrumentarium beschrijven, des te beter zijn gemeenten in staat te sturen op de realisatie van hun plan. Dit staat los van de vraag of gemeenten het werk zelf doen of (deels) uitbesteden. Op die vraag moet de gemeente ook een onderbouwd antwoord geven. Een richtinggevend plan helpt gemeenten bij het realiseren van hun beleid binnen het beschikbare budget.

¹ Divosa monitor 2011 deel 1

1.2 Het belang van een heldere visie en meetbare doelen!

Grotere effectiviteit begint bij een duidelijke visie en een plan met meetbare resultaatgerichte doelstellingen, waaruit blijkt waar de gemeente op wil sturen. De uitvoering van dit plan vraagt vervolgens goed onderbouwde keuzes met betrekking tot de manier waarop de gemeente haar ambities wil realiseren; door zelf doen, samen of (gedeeltelijk) uitbesteden. En het geeft inzicht in de mogelijkheden en instrumenten die de gemeente heeft om haar regierol waar te maken. In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is daartoe opgenomen dat gemeenten telkens voor een periode van ten hoogste vier jaar een plan moeten vaststellen dat richting geeft aan de schuldhulpverlening. In het plan moeten gemeenten in ieder geval aangeven welke doelstellingen zij nastreven, welke resultaten zij willen behalen en welke activiteiten zij zullen uitvoeren met betrekking tot integraal beleid, preventie en het primaire proces. Veel gemeenten hebben zich tot dusver nog onvoldoende afgevraagd waarop zij sturen. Inzicht in prestatie-indicatoren en kosten is vaak te beperkt aanwezig.

1.3 Doel van deze verkenning

Het doel van deze verkenning is een bijdrage leveren aan een hoger rendement van gemeentelijke schuldhulpverlening door te weten waarop en hoe je stuurt en controleert. De verkenning bevat adviezen hoe gemeenten afgeleid van hun beleid de schuldhulpverlening kunnen organiseren en hoe zij hierop regie kunnen voeren. De handreiking is gemaakt in het kader van het Programma 'Op weg naar effectieve schuldhulp' en is mogelijk gemaakt door het ministerie van SZW. Lees meer over het programma op WWW.EFFECTIEVESCHULDHULP.NL. Op deze website zijn ook deze handreiking en andere nuttige instrumenten en informatie te vinden ter verbetering van de schuldhulpverlening. Wij hopen dat deze verkenning als leidraad wordt gebruikt door directeuren en beleidsmedewerkers.

1.4 Leeswijzer: hoe gebruik ik deze verkenning?

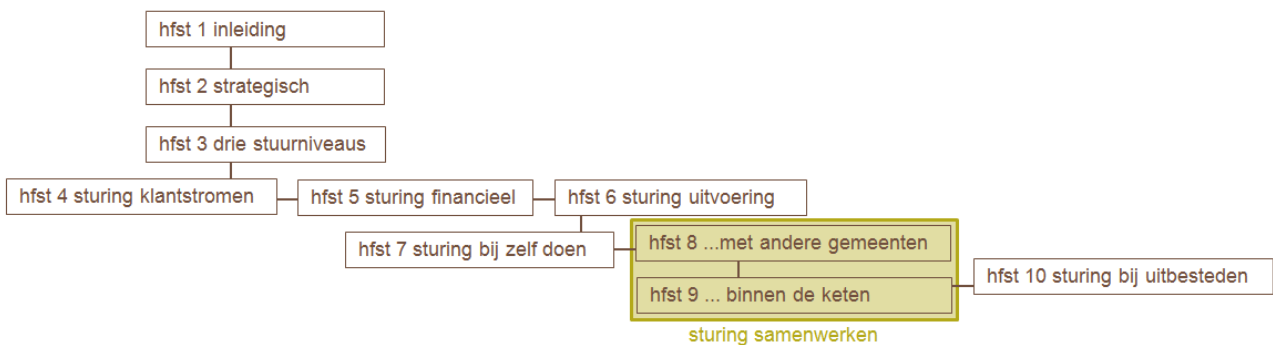
Deze verkenning begint in hoofdstuk 2 met de belangrijkste thema's op het terrein van regievoeren: wat schrijft de wet voor? Wie zijn de doelgroepen en waar liggen de raakvlakken met andere vormen van dienstverlening? Dit hoofdstuk heeft een sterk strategische invalshoek. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens dieper in op de regievraag. Dit is meer een tactisch vraagstuk. Drie dimensies worden hierbij onderscheiden – dat wil zeggen drie niveaus waarop de gemeente wil sturen: op de klantstromen, de middelen en de uitvoering.

De volgende drie hoofdstukken gaan achtereenvolgens op deze thema's in. Hoofdstuk 4 gaat in op de regie op klantstromen en hoofdstuk 5 op de financiële sturing. Hoofdstuk 6 stelt de vraag: hoe organiseren we de uitvoering – wat doen we zelf, waarin zoeken we de samenwerking en wat laten we over aan derden? Dit hoofdstuk legt een aantal keuzecriteria voor maar voorop staat dat er bijna altijd sprake is van combinaties

van modules zelf uitvoeren, in samenwerking of in opdrachtgeverschap.

De volgende hoofdstukken leggen het accent op de operationele vragen. Hoofdstuk 7 behandelt het regievraagstuk bij zelf doen. Hoofdstuk 8 en hoofdstuk 9 gaan in op verschillende manieren waarop samenwerking vormgegeven kan worden: met andere gemeenten en met andere ketenpartners. Hoofdstuk 10 gaat in op uitbesteden. De keuzes die de gemeente moet maken zijn veelal dezelfde keuzes als in de beide eerder beschreven uitvoeringsvarianten – alleen moeten ze eerder in het proces gemaakt worden. De gemeente moet haar sturingsmodel namelijk grotendeels uitgelijnd hebben op het moment dat de aanbestedingsprocedure gestart wordt. Niettemin zijn er nog tal van vrijheidsgraden en het is verstandig om deze te benutten zodat een contract niet een keurslijf wordt.

Hieronder wordt de structuur van de verkenning grafisch weergegeven.



2

De beleidscirkel

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

- Welke veranderingen brengt de nieuwe wet met zich mee op het terrein van regie?
- Wat verandert er in de aanpalende beleidsterreinen (Wwv, Wmo, etc.)?
- Wat zijn de afwegingen met betrekking tot de doelgroep en de ambities op het terrein van SHV?

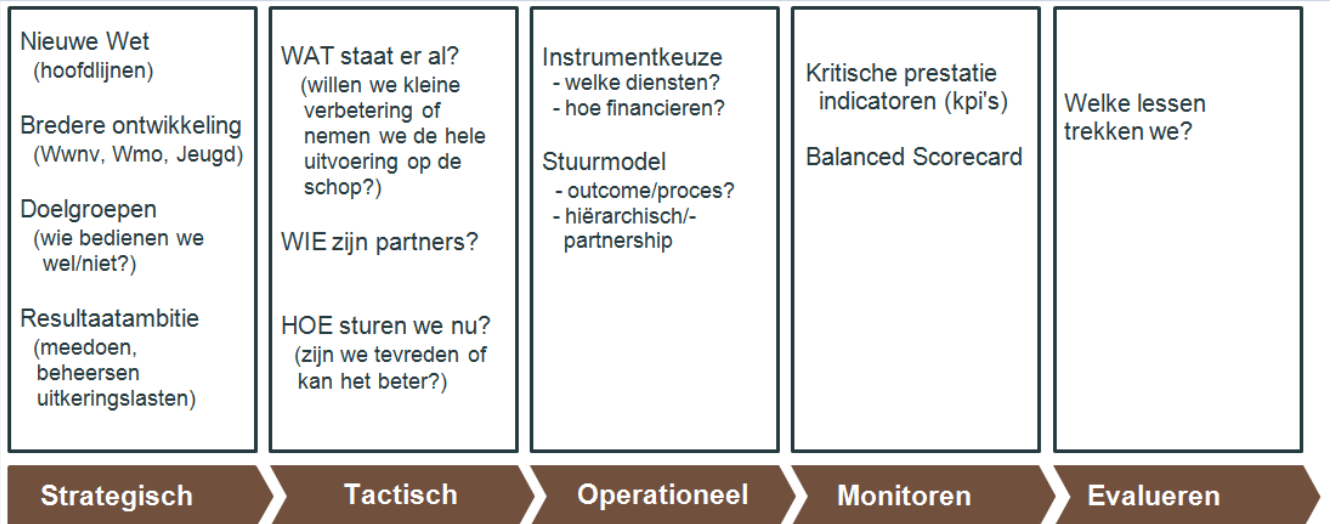
2.1 Inleiding: de beleidscirkel

Beleid en uitvoering doorlopen in de tijd een cirkel waarbij de resultaten vanuit de uitvoering teruggekoppeld worden en uiteindelijk weer vertaald worden in nieuw beleid. Regie voe-

ren betekent controle hebben over al deze stappen in de beleidscirkel.

Dit hoofdstuk gaat in op de strategische thema's. De overige thema's komen in volgende hoofdstukken aan bod.

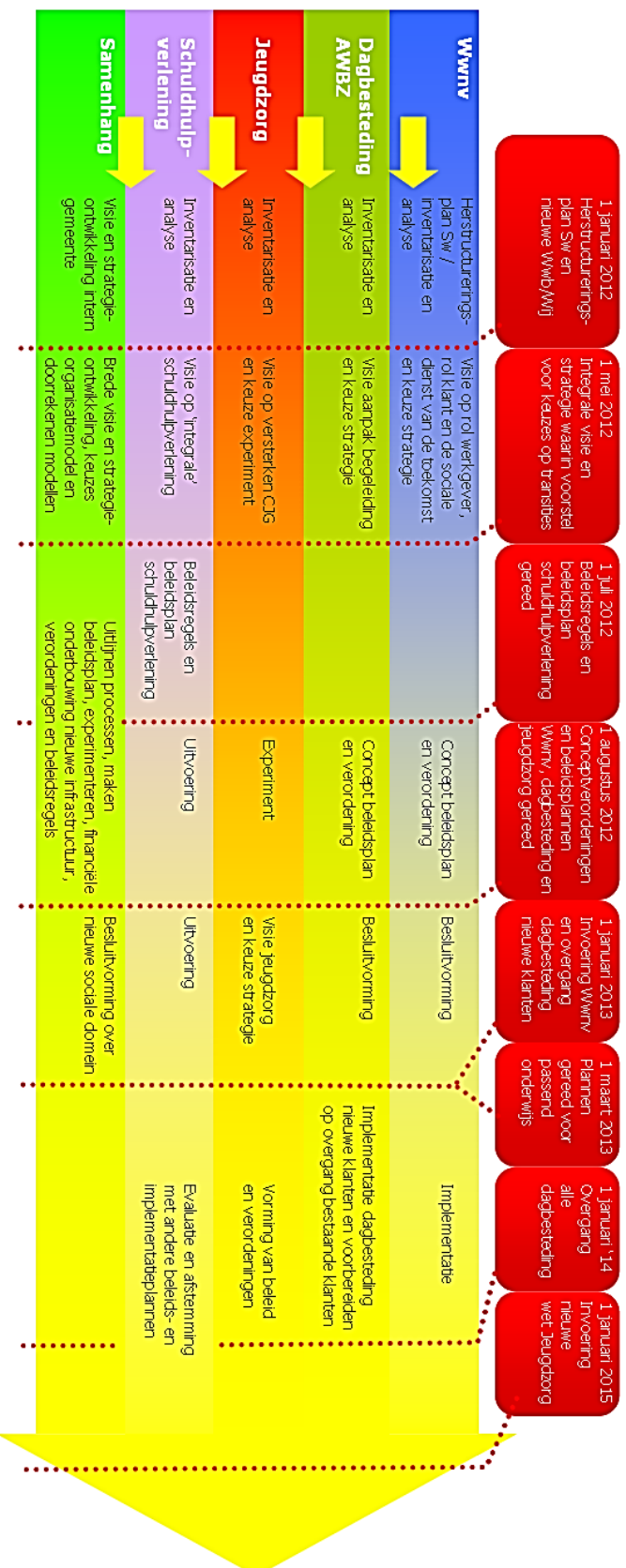
Schema: De beleidscirkel op het terrein van de schuldhulpverlening



2.2 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Op 1 juli 2012 treedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking. Gemeenten krijgen hiermee expliciet de verantwoordelijkheid om schuldhulpverlening uit te (laten) voeren. De nieuwe wet maakt de schuldhulpverlening voor gemeenten minder vrijblijvend. De wet schrijft maar heel beperkt voor *hoe* gemeenten de schuldhulpverlening moeten uitvoeren, maar dwingt gemeenten wel om er een visie op te formuleren en vast te leggen in een beleidsplan. Er moeten keuzes gemaakt worden met betrekking tot de organisatie, middelen, prestatie-indicatoren en nog een aantal zaken.

Het beleidsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad en is een wettelijke verplichting. Dit in tegenstelling tot *beleidsregels* die vastgesteld worden door het college van burgemeester en wethouders. In beleidsregels wordt vastgelegd: (i) welke producten en diensten worden aangeboden, (ii) wie komt in aanmerking en (iii) onder welke voorwaarden komt men in aanmerking. Het beleidsplan heeft een veel bredere insteek (zie ook bijlage 1 bij deze verkenning).



2.3 De relatie van schuldhulpverlening tot aanpalende beleidsterreinen

De schuldhulpverlening dient ‘integraal’ te worden uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de gemeente niet alleen de schulden moet aanpakken, maar ook de onderliggende oorzaken. Een manier om dit op te pakken is te kijken naar de plaats van schuldhulpverlening binnen het bredere palet aan gemeentelijke diensten – wat zijn de mogelijkheden om deze verschillende vormen van dienstverlening optimaal op elkaar af te stemmen? Deze mogelijkheden zijn heel ruim.

Gemeenten staan aan de start van een ingrijpende stelselherziening. Behalve de invoering van de Wet gemeentelijke hulpverlening gaat het om drie omvangrijke operaties in een tijdsbestek van amper twee jaar: de Wet werken naar vermogen (januari 2013), de overgang van de dagbesteding vanuit de Awbz (januari 2014) en nieuwe Wet jeugdzorg (januari 2015). Gemeenten worden hiermee, én met het reeds gedecentraliseerde instrumentarium op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning, vanaf 2015 verantwoordelijk voor vrijwel alle kwetsbare burgers. Figuur 1 op de vorige bladzijde geeft de stelselherziening in onderlinge samenhang op een tijdsbalk weer.

Deze stelselherziening biedt kansen om meer samenhang in de dienstverlening te creëren, maar tegelijk is de financiële ruimte beperkt. Dit vraagt veel van het innovatie- en organisatievermogen van gemeenten. Om te beginnen: weten wie wat doet op de verschillende terreinen. Inzicht hebben in wat sterk en minder sterk is in de andere pijlers. In kaart krijgen waar eventueel overlap zit en waar kan het een het ander kan versterken. Vervolgens een integraal beleidsplan opstellen met een vertaalslag naar de financiële middelen. Schuldhulpverlening moet een onderdeel zijn van dit integrale beleidstraject en tegelijk loopt het op de andere terreinen vooruit.

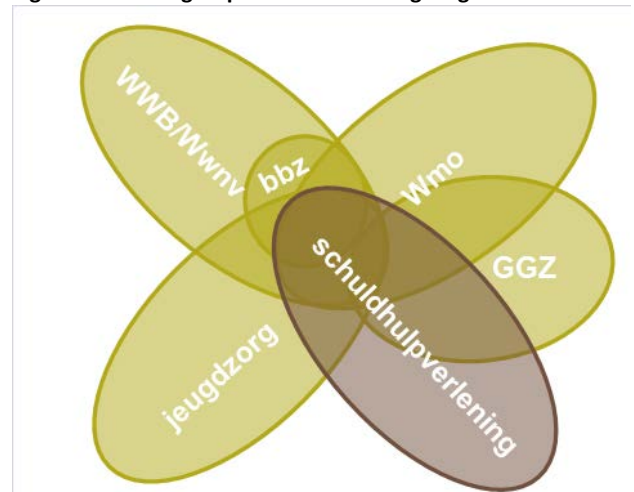
In bijlage 2 leest u welke onderdelen van de Wwb/Wwnv, Bbz, Wmo en de Jeugdzorg betrekking hebben op schuldenproblematiek en dus een relatie hebben met schuldhulpverlening.

2.4 Doelgroepen

Dezelfde burger kan tot de doelgroep behoren van diverse regelingen. Figuur 2 laat dit zien. Voor een goede regie – dat wil zeggen, een goede coördinatie tussen al deze vormen van

dienstverlening – is het in de eerste plaats van belang om goed overzicht te hebben op deze doelgroepen en vooral ook op de mensen die aangewezen zijn op verschillende diensten. In bijlage 3 vindt u cijfers over omvang en samenstelling van de verschillende doelgroepen.

Figuur 2: De doelgroepen van diverse regelingen



Vaak is er sprake van meervoudige problemen. Een aanzienlijk deel (36%) van de mensen die instromen in de schuldhulpverlening heeft een bijstandsuitkering en mensen met een problematische schuld hebben vaak (40%) geestelijke gezondheidsproblemen.²

Het kan slim zijn om klantgroepen te formuleren. Een klantgroep bestaat uit mensen met overeenkomstige kenmerken die van belang zijn voor de aard van de dienstverlening. Voor elke klantgroep kan vervolgens een ‘passend’ pakket diensten worden samengesteld – dit laat natuurlijk onverlet dat er ruimte moet zijn voor individueel maatwerk. Uit de [HANDREIKING KLANTPROFIELEN](#) blijkt dat motivatie en vaardigheden van de schuldenaar de belangrijkste factoren zijn voor het slagen van een traject. Motivatie kan naar voren komen in de bereidheid tot offers (zoals het wegdoen van de auto) en het nakomen van gemaakte afspraken. Een belangrijke competentie is bijvoorbeeld het vermogen om de huishouduitgaven te budgetteren.

² [SCHULDHULPVERLENING LOONT](#), Hogeschool Utrecht/Regioplan 2011

Een voorbeeld voor het indelen van klanten komt uit Tilburg.

Figuur 3: Voorbeeld van een indeling in doelgroepen (gemeente Tilburg)

	regelbare schuldenaar	onregelbare schuldenaar
regelbaar schuldenpakket	schuldsituatie is op te lossen met schuldhulpverlening	mogelijkheden hangen af van individu: soms stabiliseren, soms geen oplossing
onregelbaar schuldenpakket	schuldhulpsituatie is alleen te stabiliseren	de gemeente kan niets of nauwelijks iets doen

Op basis van de kenmerken van de klant of doelgroep kan de gemeente bepalen welke producten en diensten moeten worden ingezet. Voor sommige klanten (onregelbaar schuldenpakket en onregelbare schuldenaar – dit is het rode kwadrant in de figuur) kan de gemeente in het kader van schuldhulpverlening niets of nauwelijks iets doen.

Een andere manier om klanten te categoriseren, zijn de ‘schuldenladders’ die binnen verschillende gemeenten zijn ontwikkeld. De klanten kunnen dan bij de intake op één van de treden

ingedeeld worden en vervolgens enkele modules doorlopen en zo één of meer treden stijgen op de ladder.

Het nadeel van het hanteren van een schuldenladder kan overigens nog wel zijn dat misschien niet iedereen deze treden in dezelfde volgorde zal doorlopen.

Meer voorbeelden en achtergrondinformatie vindt u in het kader aan het eind van dit hoofdstuk.

Figuur 4: De schuldenladder (voorbeeld Arnhem)



2.5 Resultaatambitie

Er bestaan tal van variaties in doelen die de gemeenten (kunnen) stellen op het terrein van schuldhulpverlening. Deze doelen liggen ook niet voor eeuwig vast en kunnen bijgesteld worden al naar gelang nieuwe inzichten met betrekking tot wat helpt en een veranderende budgettaire situatie. Veel gemeenten maken op het moment een omslag van de ambitie 'een schuldenvrije toekomst' naar een stabiele schuldensitua-

tie. De focus kantelt naar kijken wat het hoogst haalbare is. Dat betekent ook dat de gemeente bij sommige klanten 'alleen' het inkomen en de administratie op orde brengt. Een minnelijke schuldregeling behoort dan niet altijd tot het aanbod. Een andere verschuiving is dat gemeenten breder naar de maatschappelijke effecten van hun inspanningen op het vlak van schuldhulpverlening kijken. Dit is een onderdeel van integraal beleid en we komen hier op een aantal plaatsen in deze verkenning op terug.

Wilt u meer weten over...

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
Klantprofielen

Voorbeelden schuldenladders
Klanten indelen op basis van (on)regelbare schulden en (on)regelbare schuldenaren
Klanten indelen op basis van zelfredzaamheid

Kijk dan op ...

[WETTEKST](#) en [GEMEENTELOKET SZW](#);
Handreiking [KLANTPROFIELEN VOOR SCHULDHULPVERLENING](#), Regio-plan juni 2011.
[BELEIDSPANNEN](#) Arnhem, Utrecht en Breda
Kwadrant Tilburg in [SCHULDHULPVERLENING; STRATEGISCHE KEUZES VOOR GEMEENTEN](#) (p. 23)
WWW.ZELFREDZAAMHEIDMATRIX.NL

3

Van beleid naar regie

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

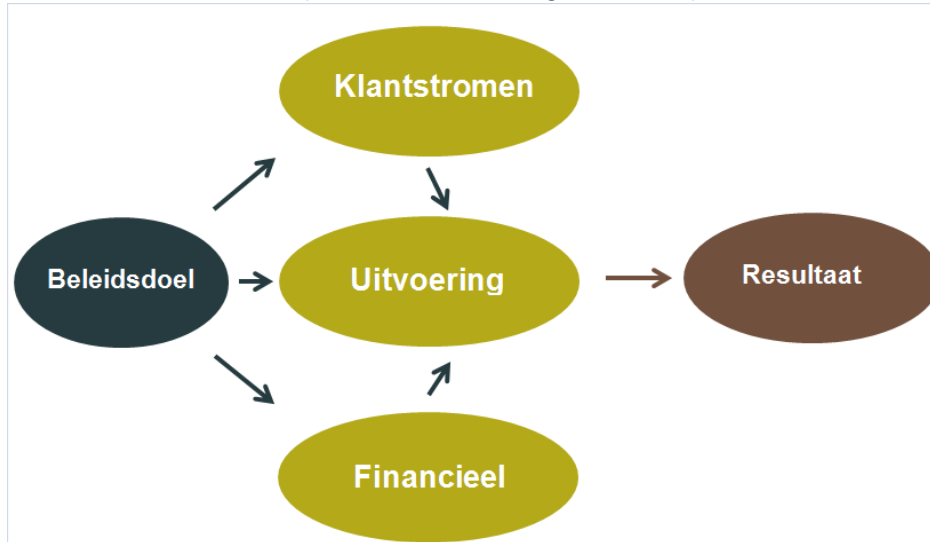
- Welke dimensies onderscheiden we wanneer we over regie spreken?
- Hoe kunnen de drie dimensies elkaar versterken?

3.1 Inleiding: drie stuurdimensies

De gemeente maakt beleid. Dit was het onderwerp van het voorgaande hoofdstuk. Vervolgens is het de bedoeling dat dit uitgevoerd wordt en dat het beoogde resultaat gerealiseerd wordt. Dit gaat niet vanzelf. Daar is regie – sturing – voor nodig. Deze verkenning maakt een onderscheid tussen drie stuurdimensies – dat wil zeggen, drie niveaus waarop de gemeente kan/moet sturen. Dit zijn achtereenvolgens de klantstromen, de middelen en de uitvoering. Deze drie lagen staan

natuurlijk niet los van elkaar. De klanten stromen immers een traject in dat wordt uitgevoerd door een bepaalde dienst en daar zijn financiële middelen mee gemoeid. In een goed sturingsmodel versterken deze verschillende dimensies elkaar in effectiviteit en doelmatigheid.

Schema: Drie stuurdimensies (klantstromen, uitvoering en financieel)



3.2 Laat deze dimensies met elkaar ‘communiceren’

Zoals gezegd staan de drie dimensies niet los van elkaar. Ze moeten als het ware ‘met elkaar communiceren’ – dat levert het beste rendement op. In de praktijk schiet dit vaak tekort. Er wordt dan vanuit drie min of meer los van elkaar staande

stuurlagen managementinformatie gegenereerd – vaak ook vanuit verschillende diensten of afdelingen binnen het gehele gemeentelijke apparaat. Het gevolg is dan meestal dat managementinformatie fragmentarisch, niet volledig en niet consistent is.

De klant/product/financiering matrix is een trajectoverzicht op individueel klantniveau (het is in feite een klantvolgsysteem). Het linkerdeel van de matrix bevat de klantgegevens die in de gemeentelijke administratie bekend zijn. Het rechterdeel (vanaf de blauwe kolom) bevat de kalenderdata waarop elke individuele klant instroomt en uitstroomt in elke module die voor hem/haar wordt ingezet.

De matrix zou door de casemanagers in overleg met de uitvoerende diensten voor de verschillende modules gevuld kunnen worden. Een alternatief is dat de uitvoerende dienst de trajectvoortgang administreert en de casemanager alleen een

akkoord geeft voor elke stap. Op beide manieren beschikken beide partijen steeds over exact dezelfde informatie – dit voorkomt onnodige discussies over voortgang en prestaties. Vanuit de matrix kunnen bovendien gegevens afgeleid worden voor de financiële administratie. Bijvoorbeeld, de datum waarop een klant (deelnemer) instroomt in de module budgetbeheer zou voor de uitvoerende dienst het signaal kunnen zijn om een factuur te sturen en het zou, nadat de casemanager een akkoord heeft gegeven, voor de financiële administratie het signaal kunnen zijn om tot een betaling over te gaan.

Wilt u meer weten over...

Verschillende sturingsdimensies

Kijk dan op ...

Het vervolg van deze verkenning – met name de hoofdstukken 4, 5 en 7.

4

Regie op klantniveau

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

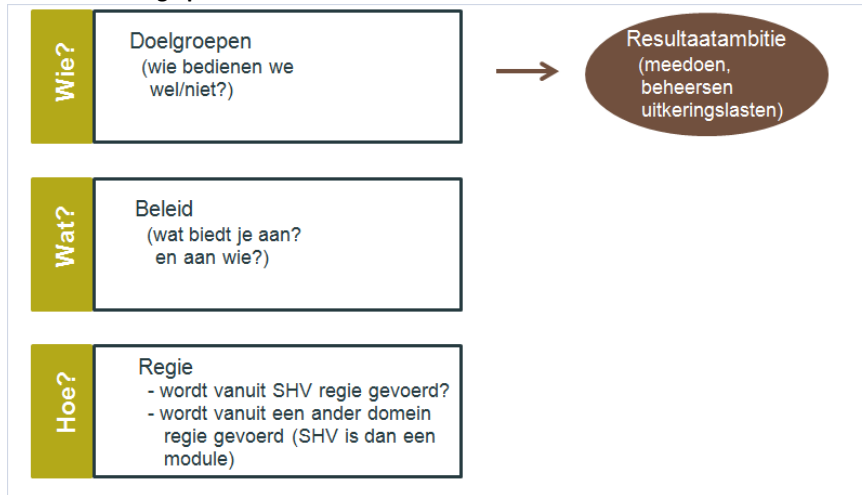
- Waarom sturing op klantstromen (dat kan de casemanager toch prima doen)?
- Waar ligt in de praktijk 'het zwaartepunt' in de regie?
- Welke diensten (modules) zijn er binnen de schuldhulpverlening?
- Hoe organiseer je een 'just in time' dienstenketen?

4.1 Inleiding: sturing op de klantstromen

De casemanager stuurt op de individuele klant. Voor een goede regie is er echter ook een totaaloverzicht nodig. Dit geldt des te meer wanneer het gaat om klanten met meervoudige

problemen die misschien vanuit verschillende casemanagers aangestuurd worden. Dit hoofdstuk gaat in op casemanagement in een situatie waarbij de gemeente streeft naar integrale dienstverlening.

Schema: Sturing op klantstromen



4.2 Modules op het terrein van de schuldhulpverlening

Figuur 6 laat zien hoe de verschillende modules binnen schuldhulpverlening met elkaar samenhangen.

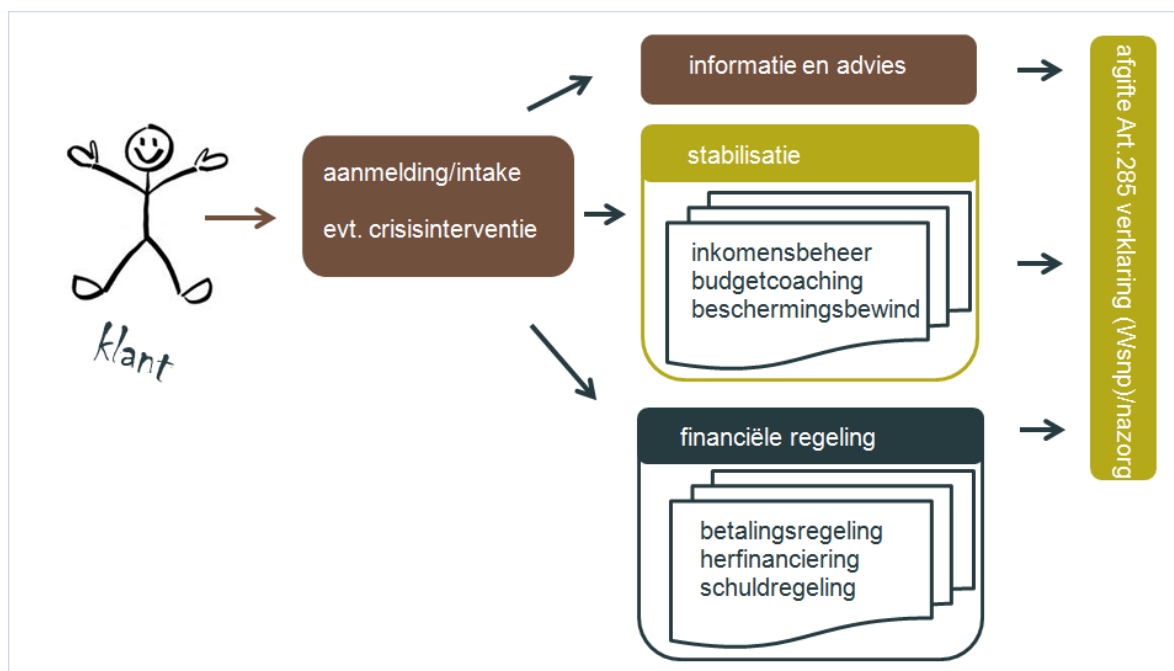
Tijdens de intake kan een screening plaatsvinden: wie komt in aanmerking voor (welke vorm van) schuldhulpverlening en is er eventueel sprake van een crisissituatie die onmiddellijk ingrijpen vereist? Dit laatste kan bijvoorbeeld een dreigende huisuitzetting of een afsluiting van energie zijn.

Na de intake zijn er drie trajectroutes: informatie en advies, stabilisatie en het treffen van een financiële regeling. Het doel van informatie en advies is dat de klant zelfstandig een duurzaam financieel evenwicht kan bereiken zonder inzet van aanvullende modules zoals herfinanciering of schuldregeling. Het doel van stabilisatie is het in evenwicht krijgen van de inkomsten en uitgaven.

De financiële regeling richt zich op het behalen van haalbare aflossingstermijnen en eventueel gedeeltelijke kwijtschelding

van de schulden. Ook binnen dit kader kan gebruikgemaakt worden van één of meer financieel/technische modules.

Figuur 6: de modules binnen de schuldhulpverlening (bewerkt vanuit productoverzicht NVVK)



Voorbeelden uit de praktijk: 11 voorbeelden van werkprocessen schuldhulpverlening

In opdracht van het ministerie van SZW is een handreiking gemaakt met elf goede voorbeelden van het primair proces van schuldhulpverleningsorganisaties. Zie hiervoor de [HANDREIKING SCHULDHULPVERLENING IN DE KETEN](#).

4.3 Regie vanuit schuldhulpverlening of ketenregie?

Vanuit het beleid is bepaald welke groepen in aanmerking komen voor welke dienstverlening. Vervolgens is de vraag: wie voert de regie? De regie kan vanuit de schuldhulpverlening

gevoerd worden of vanuit een ander domein. In het eerste geval is de casemanager schuldhulpverlening degene die zorgt voor een goede en tijdige uitvoering van alle onderdelen van de schuldhulpverlening en, waar nodig, voor de afstemming met andere gemeentelijke diensten. In het tweede geval kan het bijvoorbeeld de klantmanager re-integratie zijn die iemand aanmeldt voor een module schuldhulp en die de voortgang daarvan bewaakt. Naarmate de gemeente de dienstverlening meer integraal gaat organiseren zal het vaker het geval zijn dat schuldhulpverlening modulair ingezet wordt.

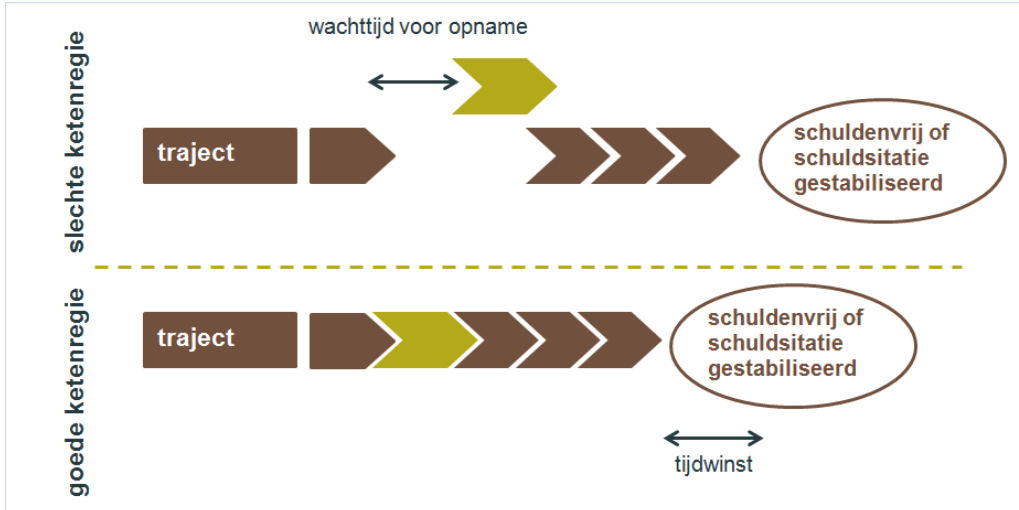
4.4 'Just in time' dienstverlening

De taak van de regisseur is het sluitend maken van de dienstverleningsketen. Vaak is sprake van meervoudige problemen. In hoofdstuk 2 zagen we al dat veel mensen met een proble-

matische schuld bijvoorbeeld ook aangewezen zijn op vormen van GGZ. Het is dan belangrijk om te bewaken dat de wachttijd voor behandeling niet onnodig oploopt. Dit verlengt immers de

totale doorlooptijd van het schuldhulptraject. Dit geldt ook voor andere vormen van flankerende dienstverlening (figuur 7 geeft dit weer).

Figuur 7: het rendement van een goede ketenregie



Goede ketendienstverlening betekent dat de dienstverlening aan de burger steeds op tijd plaats vindt, geen wachttijden kent en dat er geen onnodige overlap of doublures in de dienstverlening voorkomen. De op activering, zorgverlening en op het wegnemen van belemmeringen gerichte onderdelen moeten goed op elkaar aansluiten en waar mogelijk parallel

lopen. Om op een dergelijke manier integraal te kunnen werken dient een optimale effectieve samenwerking tussen bij de deelnemer betrokken organisaties georganiseerd te worden. We komen hier op terug in hoofdstuk 9.

Wilt u meer weten over...

- NVVK productomschrijvingen
- Goede voorbeelden ketenregie

Kijk dan op ...

- www.nvvk.eu.
- Handreiking SCHULDHULPVERLENING IN DE KETEN.

5

Financiële regie

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

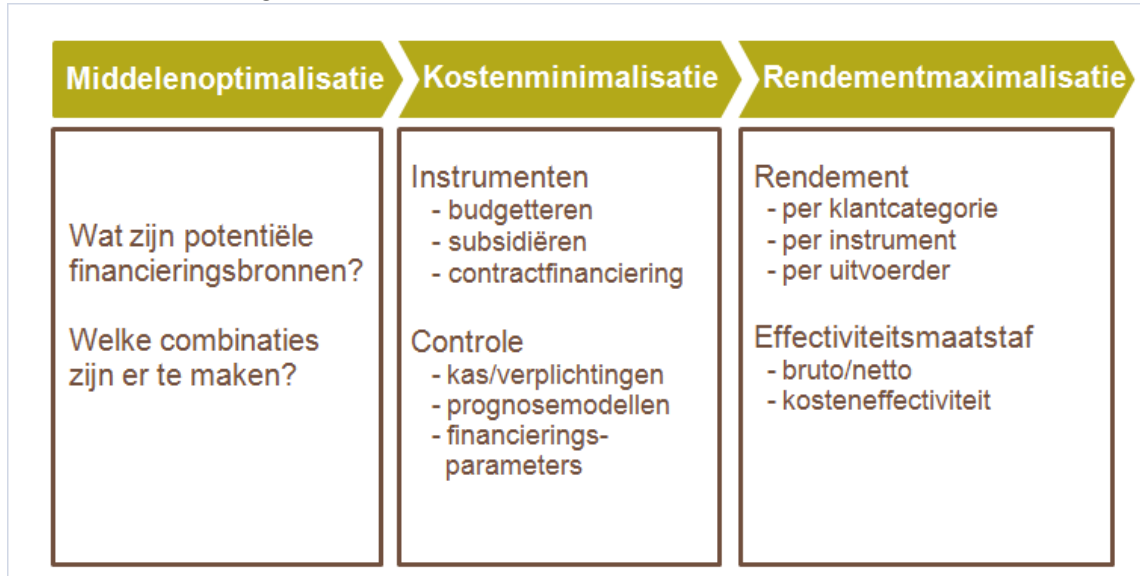
- Wat is de beschikbare financiële ruimte en hoe kan deze geoptimaliseerd worden?
- Hoe kan de gemeente de middelen zo doelmatig mogelijk inzetten?
- Hoe kan de gemeente een zo hoog mogelijk financieel rendement behalen?

5.1 Inleiding: financiële sturing

De gemeente ontvangt van het rijk geen aparte middelen voor schuldhulpverlening. De gemeente moet daarom gebruikmaken van de middelen uit het gemeentefonds en andere gemeentelijke middelen. Maar er zijn meer financieringsbronnen en het kan de moeite waard zijn om deze aan te boren.

Daarnaast is het van belang om doelmatig met de beschikbare middelen om te gaan en daaruit een zo hoog mogelijk rendement te halen. Financiële sturing heeft betrekking op deze drieslag: hoe genereer ik zoveel mogelijk ruimte, hoe zet ik de beschikbare middelen zo doelmatig mogelijk in en hoe bereik ik daarmee het hoogste rendement. Dit hoofdstuk gaat hier op in.

Schema: Financiële sturing



5.2 Middelenoptimalisatie

Binnen de gemeentemiddelen zijn er drie financieringsbronnen:

- het gemeentefonds
- het participatiebudget
- overige (eigen) gemeentemiddelen

Het gemeentefonds kent geen geoormerkt budget voor schuldhulpverlening. Voor de financiering van de schuldhulpverlening kunnen gemeenten gebruikmaken van bijvoorbeeld het fictief budget bijzondere bijstand. Daarnaast is financiering van schuldhulpverlening mogelijk uit het participatiebudget wanneer de schuldhulpverlening wordt ingezet als participatie

instrument. De stelselherziening waar in hoofdstuk 2 over is gesproken biedt kansen om meer samenhang in de dienstverlening te creëren en beschikbare financiële middelen optimaal in te zetten. Het kan bijvoorbeeld zo uitkomen dat een stukje schuldhulpverlening vanuit een maatschappelijke opvangtraject of verslavingszorg ingezet wordt gefinancierd vanuit de Wmo- of AWBZ-middelen.

Buiten de gemeente zijn er nog meer partijen die zouden kunnen bijdragen in de kosten van schuldhulpverlening. Dit zijn werkgevers, woningcorporaties, andere schuldeisers en de schuldenaren zelf. Dit vanuit een gedeeld belang. Werkgevers

hebben er belang bij dat hun werknemers zich op hun werk kunnen concentreren. Woningcorporaties hebben belang bij op tijd betalende huurders en een prettige sociale leefomgeving. Zij zijn daarom vaak bereid mee te betalen aan schuldhulpverlening of op een andere manier een bijdrage te leveren. Schuldeisers hebben een belang bij een oplossing en willen daar mogelijk wel voor betalen. En dan zijn er de schuldenaren zelf. Gemeenten mogen een (gemaximeerde) eigen bijdrage vragen voor inkomensbeheer.

Voorbeelden uit de praktijk: cofinanciering door werkgevers én door schuldeisers

De gemeente Spijkenisse biedt werkgevers het product 'schuldbemiddeling als secundaire arbeidsvoorwaarde'. Dit product biedt gemeenten de mogelijkheid om samen met werkgevers professionele schuldbemiddeling op maat aan te bieden aan werknemers die kampen met financiële problemen.

De voordelen van dit product zijn: de schuldenproblematiek van de werknemer wordt vlot getrokken, de werkgever heeft weer een werknemer die zich volledig op zijn werk kan focussen en de gemeente ontvangt een kostendekkende vergoeding voor het geleverde werk.

De gemeente Almelo wil schuldeisers mee gaan laten betalen aan schuldhulpverlening. Deels omdat ze medeverantwoordelijk zijn voor de opgebouwde schulden door onverantwoorde verstrekking van producten en geldleningen. Daarnaast zijn schuldeisers volgens de gemeente ook gebaat bij een snelle oplossing. Het bespaart hen incassokosten en gedoe. De gemeente wil dat de schuldeisers gemiddeld 150.000 euro per jaar gaan meebetalen.

Bron: Tubantia Twentsche Courant.

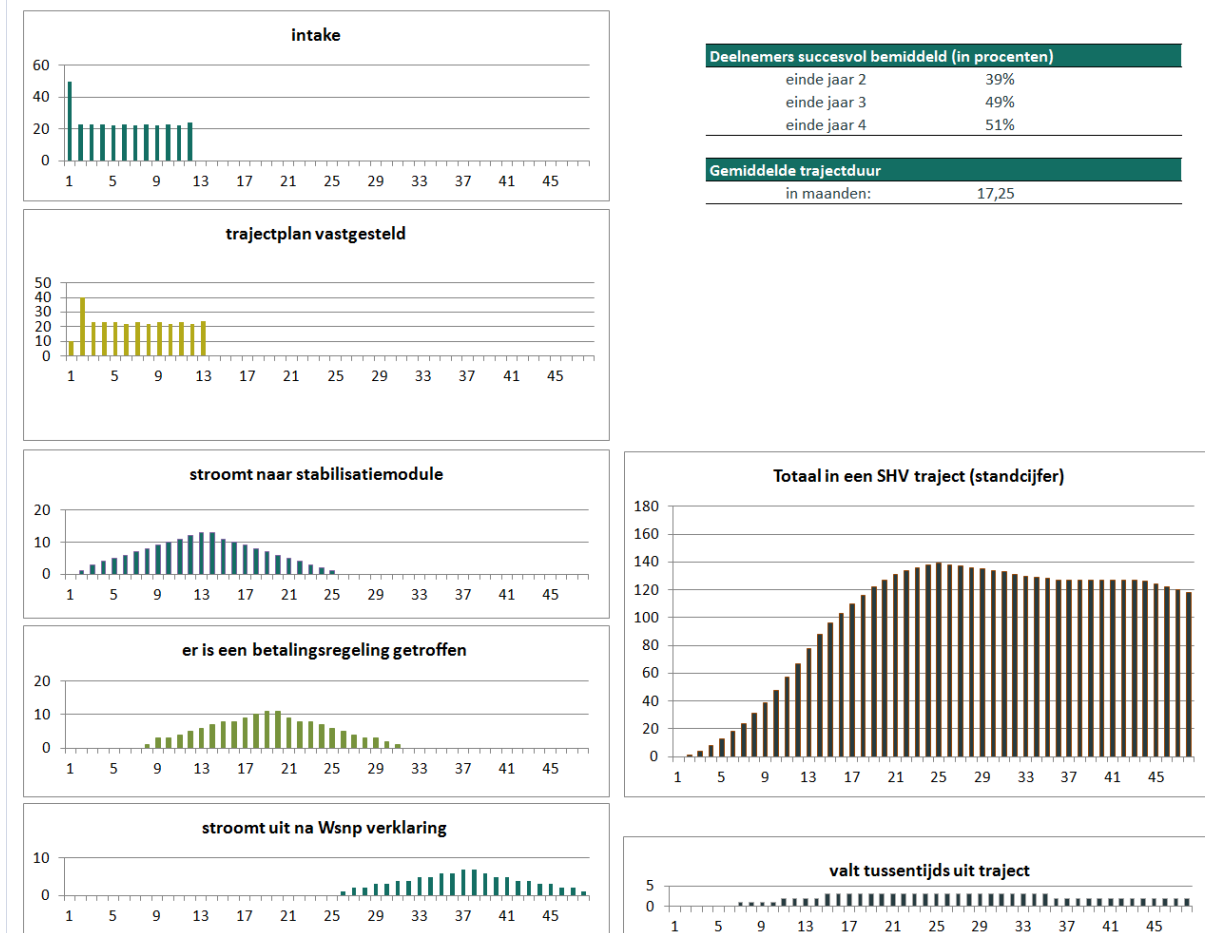
5.3 Kostenminimalisatie

Een onderzoek naar vijf grotere Nederlandse gemeenten laat zien dat deze gemiddeld iets meer dan € 14 per inwoner uitgeven aan schuldhulpverlening.³ De bandbreedte tussen de gemeente met de laagste en hoogste uitgaven bedraagt ruim € 4 (dit is 30 procent). Dit verschil wordt niet geheel door verschillen in doelmatigheid van de uitvoering verklaard maar wel voor een (waarschijnlijk aanzienlijk) gedeelte. Hier zijn dus doelmatigheidswinsten te behalen voor gemeenten.

Een goed instrument om controle te houden op de kosten zijn simulatiemodellen die prognoses geven. Deze modellen zijn met enige handigheid in een eenvoudig spreadsheet te maken. In figuur 8 is dit inzichtelijk gemaakt met een fictief voorbeeld voor één cohort (dat wil zeggen: een groep mensen die in de loop van één jaar in een schuldhulptraject instromen).

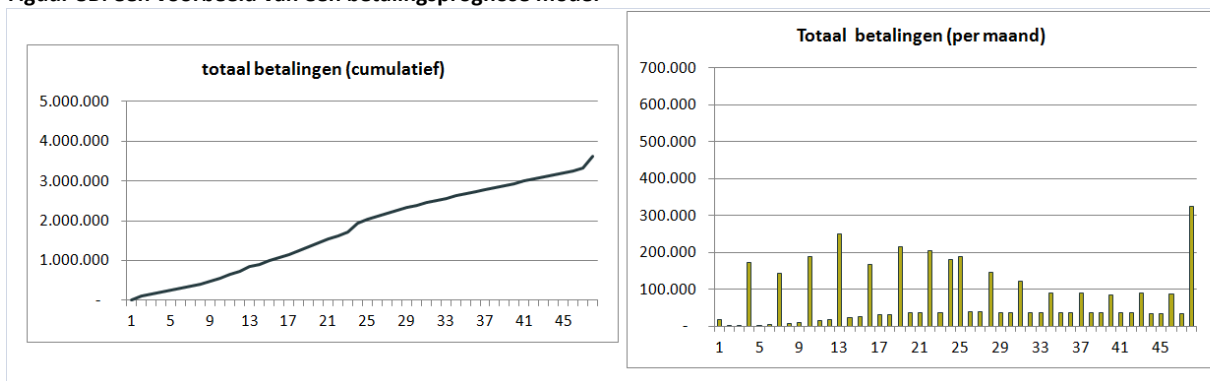
³ SCHULDHULPVERLENING LOONT, Hogeschool Utrecht/Regioplan 2011

Figuur 8A: een voorbeeld van een klantprognose model



Een simulatiemodel als het bovenstaande kan helpen om de uitvoering te monitoren. Verlopen de klantstromen volgens de prognose of zijn er afwijkingen? Indien afwijkingen geconstateerd worden kan dit aanleiding zijn om het gesprek aan te gaan met de uitvoerende dienst. Een soortgelijk model kan helpen om de kosten van de uitvoering inzichtelijk te maken. Ook hier geldt dat het vergelijken van realisatiecijfers met prognosecijfers een hulpmiddel kan zijn om greep te krijgen op overschrijdingen.

Figuur 8B: een voorbeeld van een betalingsprognose model



Met nadruk dient gesteld te worden dat een prognose geen statisch instrument hoort te zijn. Nieuwe inzichten moeten aanleiding zijn om de prognose bij te stellen. Het gaat er steeds om dat de uitvoering kritisch gevolgd kan worden; dus factoren die exogeen zijn (buiten de invloed van de uitvoering liggen) moeten zoveel mogelijk geactualiseerd worden. De prognoses zijn een handvat om inzicht te krijgen in de uitvoering, niet meer dan dat.

Voer regelmatig gesprekken met uitvoerende diensten – laat ze merken dat u over hun schouder meekijkt (in hoofdstuk 7 komen we hierop terug).

Indien u werkt met eenduidige productdefinities en gebruikmaakt van de in hoofdstuk 3 geïntroduceerde klant/producten/financiën matrix helpt dit voorkomen dat u meer keren betaalt voor dezelfde dienstverlening. In de praktijk komt dit helaas nog regelmatig voor.

5.4 Rendementsmaximalisatie

Het in de vorige paragraaf genoemde onderzoek laat ook grote verschillen zien in rendement. Het rendement van schuldhulpverlening kan liggen in een kortere uitkeringsduur. Het onderzoek schat het effect van schuldhulpverlening op een verkorting van de uitkeringsduur van 4 tot 12 maanden. Een uitkering koste de gemeente gemiddeld circa € 17.000 per jaar (inclusief uitvoeringskosten) dus dit is een aanzienlijke besparing.

Maar er zijn ook andere maatschappelijke baten, zoals het voorkomen van huisuitzettingen, minder kosten voor verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg. Een aanzienlijk deel van de baten van schuldhulpverlening komt daarmee bij andere partijen terecht, zoals het Uitkeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), instellingen voor GGZ, werkgevers en woningcorporaties.

Wilt u meer weten over...

Kosten en baten van SHV

Kijk dan op ...

[KOSTEN EN BATEN VAN SCHULDHULPVERLENING](#), APE/Stimulansz juli 2011.

[SCHULDHULPVERLENING LOONT](#), Regioplan/Hogeschool Utrecht, juli 2011

[REKENTOOL](#) omvang doelgroep per gemeente. Gebruikershandleiding is te vinden in het rapport [KOSTEN EN BATEN VAN SCHULDHULPVERLENING](#) (p. 46).

6

Regie op de uitvoering

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

- Welke uitvoeringsvarianten zijn er – in theorie en in de praktijk?
- Welke factoren spelen een rol bij de keuze tussen deze uitvoeringsvarianten?
- Mandateren en bezwaar en beroep: wat is het verschil bij zelf doen en uitbesteden?

6.1 Inleiding: uitvoeringsvarianten

In theorie zijn er drie verschillende uitvoeringsvormen. De gemeente kan de gehele schuldhulpverlening zelf uitvoeren. Daarnaast kan de gemeente de schuldhulpverlening in samenwerking met andere organisaties uitvoeren. Dit is de tweede vorm. Vaak gaat het hierbij om gesubsidieerde organisaties. De derde vorm is die waarin de gemeente de gehele schuldhulpverlening uitbesteedt aan één of meer marktpartijen. Het verschil tussen de tweede (samenwerken) en derde (uitbesteden) is dat de gemeente in dit laatste geval een contractrelatie aangaat met deze partijen.

In de praktijk komen deze drie vormen niet of nauwelijks in zuivere vorm voor. Meestal is er sprake van een combinatie van onderdelen zelf uitvoeren en andere onderdelen door andere partijen laten uitvoeren al dan niet in ruil voor een financiële vergoeding of een compensatie voor gemaakte kosten.

Dit hoofdstuk gaat in op deze verschillende uitvoeringsmodaliteiten en tracht met een afwegingskader te komen: wanneer ligt welke variant het meest voor de hand?

Schema: Uitvoeringsvormen



6.2 Zelf doen of uitbesteden?

In het beslisschema (figuur 9) zijn de belangrijkste factoren die in de praktijk bepalend zijn voor de keuze van de uitvoeringsvorm geclusterd in drie groepen.

Een eerste cluster zijn *politiek/strategische en pragmatische factoren*. Politiek kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij de markt: “de markt heeft op sociaal terrein niets te zoeken”, of juist omgekeerd: “het gaat hier niet om een kerntaak voor de gemeente”. Politieke factoren (de ‘kleur’ van het College en de Raad) zijn vaak heel bepalend voor de keuze tussen zelf doen en uitbesteden.

Maar tegelijk geldt natuurlijk dat schuldhulpverlening niet nieuw is. Schuldhulpverlening staat bovendien niet op zichzelf. Schuldhulpverlening is één onderdeel van een veel breder spectrum aan dienstverlening dat de gemeente gedeeltelijk zelf uitvoert en gedeeltelijk door andere organisaties laat uitvoeren. Het is dus niet zo dat gemeenten ineens voor een soort van ‘blanco’ keuzesituatie staan: ga ik schuldhulpverlening zelf uitvoeren of koop ik het in op de markt? Het is evenmin zo dat de keuze losstaat van de verdere inrichting van de dienstenketen. De keuze voor een specifieke uitvoeringsvorm of een combinatie van vormen is gerelateerd aan een ‘uitvoeringscultuur’ die voor elke gemeente verschillend is.

Een tweede cluster is *effectiviteit en doelmatigheid*. Gemeenten staan de komende jaren voor de uitdaging om met minder budget betere resultaten te realiseren. Dit geldt niet alleen voor schuldhulpverlening maar dit geldt voor het brede terrein van de sociale dienstverlening. Kosteneffectiviteit: optimaal resultaat tegen minimale kosten, is daarmee de sleutel en de vraag is: wat is kosteneffectiever – zelf de schuldhulpverlening uitvoeren of het overlaten aan een marktpartij? Het antwoord hierop is niet eenvoudig te geven. Het probleem is dat harde gegevens meestal ontbreken en dan gaat de beeldvorming een rol spelen. Het is echter van groot belang om niet op beelden te sturen maar op basis van harde feiten.

In elk geval geldt dat uitbesteden transactiekosten met zich mee brengt. Dit zijn de kosten van aanbesteden en het monitoren van het contract. Schuldhulpverlening geldt als een zogenoemde 2B dienst en dit betekent dat het onder het ‘lichte aanbestedingsregime’ valt (in bijlage 4 wordt nader ingegaan op de aanbestedingsregels). Dit betekent dat de gemeente bij aanbesteding veel vrijheid heeft om de procedure zo in te richten dat de inhoudelijke vraagstelling leidend is. Maar een goede vraagformulering en een goede sturing op de uitvoering kosten natuurlijk inspanning. Anderzijds geldt als de grote valkuil van zelf doen: niet meer ‘naar buiten kijken’ – niet meer openstaan voor een geheel andere aanpak. Daar valt wel wat aan te doen overigens. We komen hier in de volgende subparagraaf op terug.

Figuur 9: Beslisschema Zelf doen/uitbesteden



Het derde cluster in het beslisschema is de *controle op het proces*. Wanneer de gemeente schuldhelpverlening in eigen beheer uitvoert houdt zij in beginsel meer grip op de uitvoering. Dit kan een voordeel zijn bij onvoorziene situaties waarin snelle bijsturing noodzakelijk is. We zullen in het volgende hoofdstuk zien dat dit wel van de gemeente een goede interne organisatie vraagt. Maar als aan die voorwaarde voldaan is dan houdt de gemeente die de uitvoering zelf uitvoert, meer flexibiliteit om in te spelen op veranderende omstandigheden – de lijnen zijn dan korter. Daar staat tegenover dat een gemeente die de dienstverlening uitbesteedt meer flexibiliteit heeft. De overhead is kleiner en het is in tijden van bezuinigingen gemakkelijker om uitvoeringscapaciteit te reduceren. Een niet onbelangrijk voordeel van uitbesteden is bovendien dat de gemeente zakelijker kan sturen. Hier komen we in hoofdstuk 10 nog op terug.

6.3 Succes- en faalfactoren bij zelf doen en uitbesteden

Het uitgangspunt is dat elke uitvoeringsvorm succesvol kan zijn, maar dit hangt helemaal af van de manier waarop deze precies wordt vormgegeven. Succesfactoren zijn regie voeren, communicatie, transparantie en een lerende insteek. Deze staan voor *goed opdrachtgeverschap* (extern of intern). Met een lerende insteek wordt bedoeld dat de gemeente continu alert blijft op verbeteringen – het betekent niet achteroverleunen. Opmerkelijk genoeg zijn dit kritische succesfactoren in beide uitvoeringsvarianten. De uitvoering staat of valt er mee. Daarnaast zijn er factoren die specifiek als een kritische faalfactor binnen een bepaalde uitvoeringsvorm gelden. De tabel (figuur 10) vat de faalfactoren samen en laat tevens zien wat er eventueel verbeterd kan worden.

Figuur 10: Wat zijn de kritische faalfactoren bij zelf doen en uitbesteden?

Variant: zelf doen	Wat valt hieraan te verbeteren?
resultaatgerichtheid (scherp blijven)	benchmark met andere gemeenten intervisie: 'lerende houding' organiseren
Variant: uitbesteden	
administratieve lasten	procedure niet onnodig zwaar optuigen niet meer informatie uitvragen dan nodig is
onzekerheid	risico's goed balanceren over beide partijen
kwaliteit lijdt onder prijsconcurrentie	andere manier van scoren bij gunning
rigide (vastzitten aan contractvoorwaarden)	contract meer vanuit doelstelling formuleren
geen continuïteit over de keten heen	adequaat ketenregie voeren

Het grote pluspunt van een opdrachtgever-/nemerrelatie is dat er één partij is die verantwoording aflegt tegenover de andere partij. De uitvoerder wordt afgerekend op het resultaat – in het uiterste geval door het contract stop te zetten. Dé kritische factor bij zelf doen is daarom resultaatgerichtheid (scherp blijven). Wanneer de gemeente de uitvoering zelf doet is het gevaar dat er onvoldoende kritisch getoetst wordt of het gerealiseerde resultaat nog wel optimaal is. En als dit wel gebeurt dan is het vervolgens lastig om de aanpak te veranderen want het zijn dezelfde mensen die dit moeten doen. Manieren om toch een 'lerende insteek' te houden bij zelf uitvoeren zijn: vergelijken met andere gemeenten en een kritische

houding bij de eigen medewerkers organiseren. Kritische succes-/faalfactoren bij uitbesteden liggen vooral op het terrein van professioneel opdrachtgeverschap. Veel aanbestedingsprocedures worden onnodig zwaar opgetuigd (zie hoofdstuk 9). Dit leidt zowel bij de gemeente als bij de inschrijvende marktpartijen tot een zware administratieve belasting. Daarnaast is een goed contractbeheer een vereiste. Vaak is het contractbeheer niet goed belegd in de gemeentelijke organisatie. Het geldt dan als een taak die 'iemand er wel bij kan doen'. Er wordt voorafgaand aan de aanbesteding ook niet eerst nagedacht hoe de gemeente werk gaat maken van een goede contractsturing. Hiermee roept de gemeente de moeilijkheden

over zich af. In hoofdstuk 10 komen we hierop terug. Een tweede factor is onzekerheidsreductie. Gemeenten schuiven onnodig veel risico's naar de dienstverleners toe en dit komt uiteindelijk de kwaliteit van de dienstverlening niet ten goede. Dit is de derde factor. Een vierde kritische succes-/faalfactor is dat beide partijen niet vastzitten aan rigide contractvoorwaarden. Door het contract vooral in functionele termen (doelstellingen, producten) te formuleren, en verder alleen procedurele afspraken op hoofdlijnen contractueel vast te leggen en de concretisering daarvan over te laten aan het periodieke opdrachtgever-/nemeroverleg, kan voorkómen worden dat het contract een keurslijf wordt. De laatste factor is de continuïteit over de keten heen. Dit vraagt van de gemeente ketenregie.

6.4 Marktpartijen

De volgende partijen zijn actief op het terrein van de schuldhulpverlening: commerciële organisaties, gemeentelijke kredietbank (afzonderlijke rechtspersoon), Gemeenschappelijke Regeling waaraan de gemeente zelf deelneemt (met een onderscheid tussen een 'lichte' en een 'zware' variant), gesubsidieerde maatschappelijke organisaties zonder winstoogmerk (zoals maatschappelijk werk, sociaal raadslieden) en vrijwilligers.

6.5 Mandateren

Het uitgangspunt bij gemeentelijke schuldhulpverlening is dat de burger bezwaar kan aantekenen, of in beroep kan gaan indien hij het niet eens is met de inhoud van bepaalde *besluiten* of de wijze waarop zijn verzoek tot het nemen van een besluit wordt afgehandeld. Iemand kan zich bijvoorbeeld verzetten als hij wordt afgewezen voor schuldhulp, de plicht krijgt de auto te verkopen of wanneer de afhandeltermijn voor de aanvraag wordt overschreden.

Als de gemeente de schuldhulpverlening zelf uitvoert en zelf de besluiten neemt is bezwaar en beroep mogelijk. In hoeverre bij uitbesteding bezwaar en beroep mogelijk is, hangt af van de vraag in welke mate de gemeente via het inkoopcontract stuurt op de uitvoering en de besluiten. Wanneer de ingehuurde organisatie de taken volledig uitvoert binnen het door de gemeente vastgestelde beleid en/of de gemeente zelf zitting heeft in het bestuur van de organisatie (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regeling), dan zijn besluiten vatbaar voor bezwaar en beroep. Bijlage 4 gaat nader in op bezwaar en beroep in relatie tot de Algemene wet bestuursrecht.

Wilt u meer weten over...

Succes-/faalfactoren bij samenwerken en uitbesteden

Kijk dan op ...

Handreiking [GOED OPDRACHTGEVERSCAP IN HET KADER VAN INBURGERING](#), Ministerie VROM/WWI, december 2009

Handreiking [OPDRACHTGEVERSCAP EN ONDERNEMERSCHAP IN HET KADER VAN DE OVERHEVELING EXTRAMURALE BEGELEIDING](#), Transitiebureau, maart 2012.

7

Regie zelf uitvoeren

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

- Hoe geef ik vorm aan intern opdrachtgeverschap?
- Wat zijn goede prestatie-indicatoren
- Hoe kom ik tot een Balanced Scorecard?

7.1 Inleiding: ‘intern opdrachtgeverschap’

Dit hoofdstuk behandelt het regievraagstuk bij zelf doen. Het is belangrijk om het intern opdrachtgeverschap goed op orde te hebben. In de kern betekent dit dat u inzicht hebt in de kwaliteiten en behoeften van uw klanten, dat u de dienstverlening in weet te richten rond deze kwaliteiten en behoeften, dat u heldere en meetbare doelen stelt, dat u de verschillende uitvoerende diensten goed inpast in één organisatorisch geheel, dat u stuurt op resultaat en op elk moment weet hoe het met de voortgang staat. Goed opdrachtgever zijn, betekent voortdurend willen leren, goed communiceren op alle niveaus en werkprocessen optimaal op elkaar afstemmen. Op een paar aspecten na die in hoofdstuk 10 aan de orde komen, is er geen onderscheid tussen de opdrachtgeverrol bij zelf doen en uitbesteden.

Hieronder wordt een aantal factoren beschreven die ook in de twee andere uitvoeringsvormen (samenwerken en uitbesteden) actueel zijn. Dit zijn in de eerste plaats een goede communicatie tussen beleid en uitvoering en tussen de diverse uitvoeringsgeledingen onderling – in dit geval zijn dit diensten van de gemeente zelf – en het op orde hebben van de managementinformatie.

7.2 Het belang van transparantie en heldere communicatie

Sturing werkt het meest optimaal wanneer er sprake is van een goed samenwerkingsklimaat (dat wil zeggen: wanneer de belangen zo veel mogelijk gelijkgericht zijn) en wanneer de noodrem werkt. Met de noodrem bedoelen we de ‘controls’ die een goed regisseur op orde moet hebben om vertrouwen te kunnen geven.

Eerst de samenwerking. Binnen een interne opdrachtgeverrelatie ligt het accent doorgaans wat minder op de financiële

afrekenmechanismen. De sturing vindt vooral plaats langs andere kanalen. Houding en gedrag bijvoorbeeld, zijn heel belangrijk. Het gedrag van de kant van de manager leidt tot tegengedrag van de kant van de medewerker – dit staat in elke managementhandleiding. Dit heeft ook betrekking op de aansturing van interne diensten. Straal het gedrag uit wat u ook terugverwacht: vertrouwen wordt beloond. Maar ook: stel heldere doelen en wees daarin consistent.

7.3 Het bewaken van voortgang, kwaliteit en resultaat

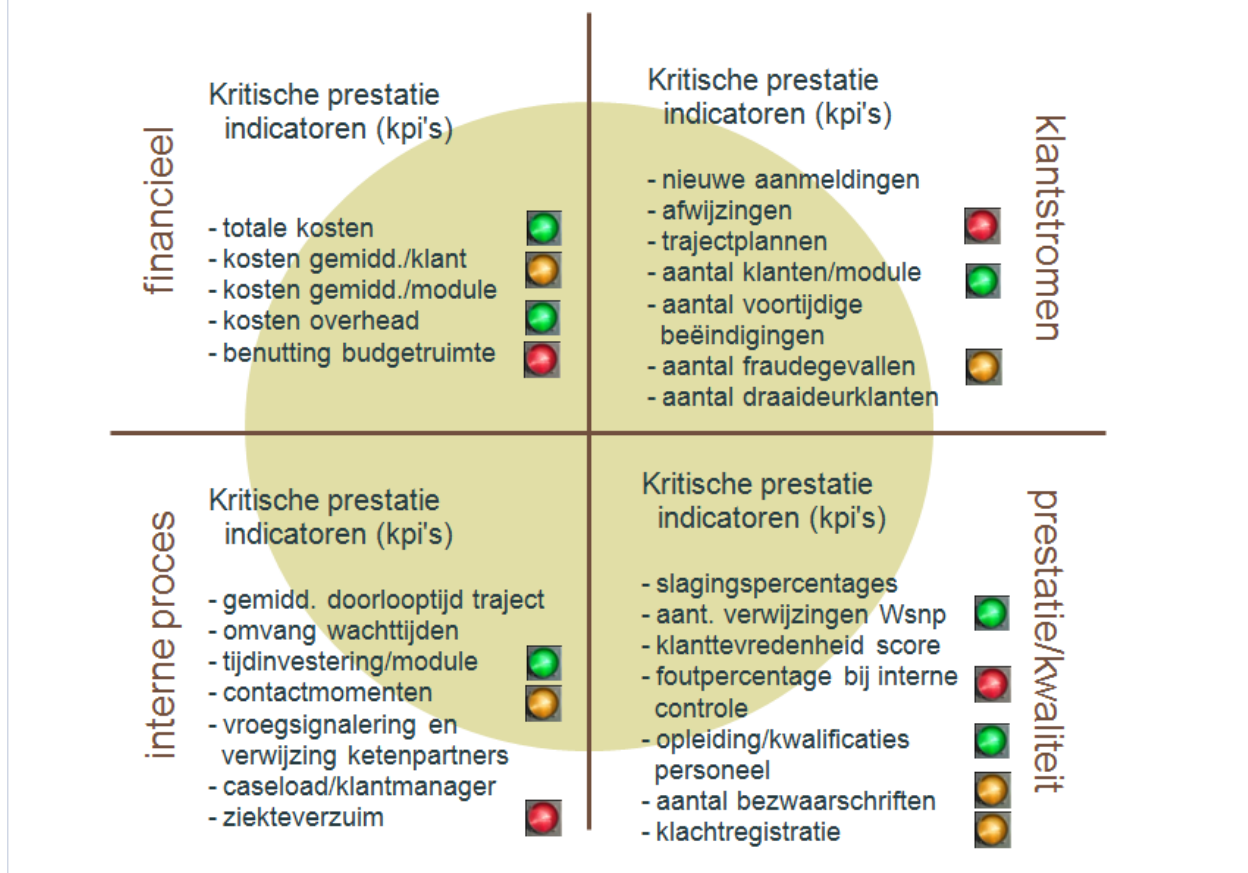
In een samenwerkingsrelatie grijpt de sturing veelal aan op outcome (prestaties: bijvoorbeeld aantallen mensen die weer zelfstandig hun financiële zaakjes regelen) en output (een aantal mijlpalen vanuit het contract die voor bekostiging in aanmerking komen). Om in control te blijven echter is het wenselijk ook te sturen op mogelijke risico’s en hierover afspraken te maken met de uitvoerende diensten. De belangrijkste risico’s zijn: wachtlijsten, uitval uit het traject, verzuim, doorlooptijden en de klanttevredenheid.

Prestaties, mijlpalen en risico’s kunnen opgenomen worden in een Balanced Scorecard (BSC). Het gebruik van een BSC helpt om de prestaties van de organisatie te verbeteren door een focus op de belangrijkste factoren. De naam geeft al aan dat het gaat om ‘evenwicht’. Het betreft het evenwicht tussen:

- korte en lange termijn doelstellingen
- financiële en niet-financiële indicatoren
- ‘harde’ en ‘zachtere’ (minder goed kwantificeerbare) indicatoren
- intern (organisatie) en extern (resultaten) perspectief

Figuur 11 laat zien hoe zo'n BSC voor schuldhulpverlening er uit zou kunnen zien.

Figuur 11: voorbeeld van een Balanced Scorecard voor Schuldhulpverlening



De kritische prestatie indicatoren zijn onderverdeeld in vier categorieën: financieel, klantstromen, interne processen en prestaties en kwaliteit. De gegevens voor de meeste van deze indicatoren kunnen eenvoudig opgehaald worden uit de klant/product matrix die in hoofdstuk 3 besproken is. Zo zijn de aantallen nieuwe aanmeldingen, trajectplannen, intakes, etc. direct uit de klant/producten matrix af te lezen. Hetzelfde geldt voor de aantallen afgeronde en voortijdig beëindigde trajecten. De doorlooptijden van traject en afzonderlijke modules zijn ook af te leiden uit de klant/productmatrix door de einddatum en de startdatum van elkaar af te trekken.

Wanneer van elke kritische prestatie-indicator ook een normwaarde en een tolerantiewaarde gegeven is (deze kan de gemeente zelf bepalen) is het mogelijk om aan de uitkomsten in de BSC een groen/oranje/rood stoplicht mee te geven. Een groen licht betekent dat het resultaat aan de goede kant van de normwaarde ligt. Een oranje licht betekent dat de normwaarde weliswaar overschreden wordt maar nog binnen de tolerantiegrens. Dit is dus een waarschuwing en een reden om met de betreffende dienst te gaan praten. Een rode waarde betekent dat de tolerantiegrens overschreden is en dat het tijd is om actie te ondernemen. Het gebruik van 'stoplichten'

maakt in één oogopslag inzichtelijk hoe het er met de uitvoering voorstaat en op welke onderdelen alertheid geboden is.

7.4 Maatschappelijke effecten

Mede naar aanleiding van recente onderzoeken naar de kosten en baten van schuldhulpverlening, proberen steeds meer gemeenten de bredere maatschappelijke effecten van de schuldhulpverlening te meten. Denk bijvoorbeeld aan terugdringing van het aantal huisuitzettingen, energieafsluitingen,

het beroep op maatschappelijke opvang en het versnellen van re-integratietrajecten. Deze effecten zijn niet altijd direct of 100% toe te rekenen aan de schuldhulpverlening, maar zijn wel relevant om in kaart te brengen. Meer inzicht in de mechanismen is nodig en kan er toe bijdragen dat de kritische prestatie indicatoren scherper gedefinieerd worden, wat vervolgens kan leiden tot een effectieve en doelmatige sturing op deze maatschappelijke effecten.

Wilt u meer weten over...

Maatschappelijke effecten
Benchmarkcijfers

Kijk dan op ...

[KOSTEN EN BATEN VAN SCHULDHULPVERLENING](#), APE/Stimulansz juli 2011.

[SCHULDHULPVERLENING LOONT](#), Regioplan/Hogeschool Utrecht, juli 2011

[REKENTOOL](#) omvang doelgroep per gemeente. Gebruikershandleiding is te vinden in het rapport [KOSTEN EN BATEN VAN SCHULDHULPVERLENING](#) (p. 46).

[BENCHMARKS KWIZ](#) en [STIMULANSZ](#).

[BENCHMARK MO-GROEP](#) met prestaties van welzijnsinstellingen.

[BENCHMARK WELZIJN](#) met maatschappelijke effecten, welzijnsresultaten en inzet van financiële middelen per gemeente.

[NVVK JAARVERSLAG](#).

Bijlage 3 (doelgroep in cijfers)

8

Regie bij samenwerken met andere gemeenten

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

- Hoe voer ik gezamenlijk met andere gemeenten regie op de schuldhulpverlening?
- Hoeveel stuurruimte houd ik over wanneer ik met andere gemeenten samenwerk?

8.1 Inleiding

De laatste jaren is er een versnelling gekomen in het zoeken en vinden van samenwerking in het openbaar bestuur. Veel gemeenten zoeken naar wegen om samen tot betere resultaten te komen. Om op deze ontwikkelingen een adequaat antwoord te kunnen geven wordt een zeker schaalniveau noodzakelijk geacht: om voldoende uitvoeringskracht te hebben, risico's te kunnen managen, voldoende expertise en capaciteit te kunnen borgen en maatwerk aan de burger te kunnen leveren. Ook op het vlak van schuldhulpverlening is deze tendens zichtbaar. Tegelijk blijkt het niet altijd eenvoudig de beoogde meerwaarde van de samenwerking ook daadwerkelijk te realiseren.

8.2 Vraag: hoe voert u effectief gezamenlijk de regie op de schuldhulpverleningsorganisatie?

De kernvraag van dit hoofdstuk is de vraag hoe u de meerwaarde uit gezamenlijke regievoering kunt realiseren. Dit is een tweeledige vraag. In de eerste plaats gaat het er om te onderzoeken waar de meerwaarde ligt. Gesteld dat er voldoende meerwaarde in de samenwerking zit, is vervolgens de vraag: hoe voert u vervolgens regie?

Voorbeeld uit de praktijk: samenwerken met een centrumgemeente

Een situatie met een hoog actualiteitsgehalte is ongeveer de volgende:

Een grote gemeente doet de schuldhulpverlening ook voor een aantal andere gemeenten. Deze kunnen voor het dilemma komen te staan dat eerstgenoemde een beleidsplan ontwikkeld heeft zonder hen daarin te kennen. Zij moeten zich vervolgens 'in no time' beraden op het feit of ze het zelf moeten gaan doen, samen met andere gemeenten, het werk alsnog uitbesteden aan de grote gemeente of een andere partij.

De samenwerkende partijen zoals maatschappelijk werk, vrijwilligersorganisaties rechtbank verschillen per gemeente, zodat iedere gemeente bovendien genoodzaakt is de afstemming binnen zijn gebied goed te regelen.

De grote gemeente is zich er niet altijd van bewust dat ze de andere gemeenten beter mee zou kunnen nemen in het visietraject. Maar dit heeft ook met de bestuurlijk/politieke verhoudingen in de grote gemeente te maken. De wethouder wil bijvoorbeeld misschien de ruimte nemen om het plan binnen de eigen gemeente voor elkaar te krijgen en dat kan al lastig genoeg zijn.

Aan de andere kant moet de grote gemeente zich ook afvragen of ze nog wel voor andere gemeenten wil blijven werken. Vaak geldt dat er vanuit de gemeente onvoldoende zicht bestaat op de kostprijs van hun producten en de overhead. Of ze vervolgens maatwerk per gemeente of alleen de eigen producten aan andere gemeenten aanbiedt is voor deze centrumgemeente nu een actuele vraag.

8.3 Verschillende modellen van samenwerking tussen gemeenten

Er zijn meer mogelijkheden tot samenwerken. Een kleine gemeente kan ook aansluiting zoeken bij een grotere centrumgemeente en op deze manier profiteren van de expertise die er binnen deze grotere gemeente bestaat – eventueel ook op het gebied van inkoop en contractmanagement. Uiteindelijk telt immers het resultaat.

Maar het kan natuurlijk zijn dat aansluiten bij een centrumgemeente niet gewenst is. De gemeente heeft dan immers meestal niet veel mogelijkheden meer om zelf te sturen. Samenwerking tussen een aantal kleinere gemeenten kan dan het alternatief zijn. Er zijn verschillende varianten voor wat betreft het bereik en intensiteit van de samenwerking:

- Samenwerking *op het inkoopproces*. Iedere gemeente besteedt dan nog steeds apart aan, maar er wordt expertise gedeeld hoe dat het beste kan.
- Samenwerking *op de dienstverlening*. Er wordt gezamenlijk aanbesteed. De dienstverlener biedt zijn diensten regio-

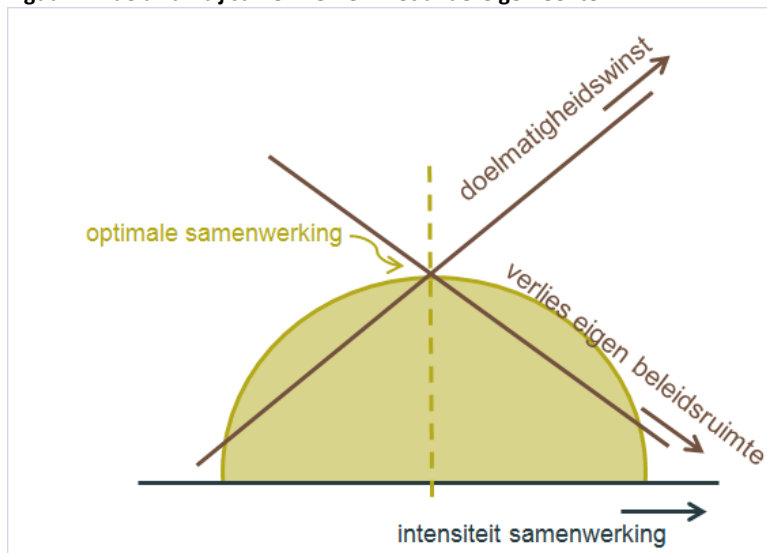
- naal aan; iedere gemeente kan gebruikmaken van het regionale aanbod.
- Samenwerking *op de uitvoering*. Ook de uitvoering in eigen huis, bijvoorbeeld door de Stadsbank, is onderwerp van samenwerking.
- Samenwerking *op beleid*. Binnen deze meest intensieve vorm van samenwerking wordt ook het beleid op elkaar afgestemd, eventueel zelfs geüniformeerd.

In de praktijk bestaan al deze vormen.

8.4 De afruil tussen samenwerking en beleidsvrijheid

Hoe intensiever de samenwerking, hoe minder groot de kans dat u als gemeente voor de volle honderd procent uw zin krijgt. Dat wil zeggen: de uitvoering zal niet volledig meer aansluiten op uw eigen beleid en uitvoering. Ietswat gechargeerd gesteld vindt er een afruil plaats tussen uw eigen beleidsvrijheid en dat wat de samenwerking u oplevert. Onderstaande figuur schetst deze afruil.

Figuur 12: de afruil bij samenwerken met andere gemeenten



U kunt deze afruil in uw voordeel proberen te beslechten door sterk te blijven vasthouden aan de eigen voorwaarden en uitgangspunten, en de gemeenten waar u mee samenwerkt, kunnen dit eveneens nastreven. Maar hoe meer de condities per gemeente verschillen des te minder zult u de schaalvoorwaarden van de samenwerking realiseren.

8.5 Doelgericht samenwerken – hoe realiseert u dit?

De belangrijkste vragen met betrekking tot samenwerking in de regio op de schuldhulpverlening liggen in de voorfase: *de strategiebepaling*. Liggen uw beleidsdoelstellingen en uw visie op de inrichting van de uitvoering voldoende in het verlengde van andere gemeenten in de regio? In hoeverre komen wensen van u en uw collega-gemeenten met betrekking tot het palet aan dienstverlening en de manier van regievoeren en aansturen van de samenwerkingspartners overeen? Dit zijn

voorbeelden van de vragen die u in dat stadium zult moeten stellen. Nadat u dit helder hebt kunt u bepalen *of* samenwerken voor u zinvol is en *hoe* u deze samenwerking optimaal kunt vormgeven.

8.6 Een goed begin is het halve werk

Regionale samenwerking start meestal niet uit het niets. Vaak wordt al op andere vlakken samengewerkt. Er zijn in Nederland een aantal ISD-samenwerkingsverbanden. Het is zinvol gezamenlijk te evalueren hoe de samenwerking loopt en/of wat de ervaringen zijn ten aanzien van de dienstverlening die tot nog toe individueel werd uitgevoerd. Bevraag daarbij elkaar scherp: niet iedereen verstaat hetzelfde onder 'onvoldoende resultaat', 'te weinig maatwerk', 'onvoldoende kwaliteit', en dergelijke. Hierbij is het wel van belang om de evaluatiecriteria vooraf op te stellen en het daar eveneens vooraf ook over eens te zijn.

9

Regie op samenwerken binnen de keten

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

- Wat zijn mijn doelstellingen voor samenwerking?
- Hoe geef ik vorm aan ketensamenwerking?
- Hoe geef ik sturing aan vrijwilligers?

9.1 Inleiding

Samenwerking tussen ketenpartners maakt het mogelijk om, naast de schulden, ook de oorzaken van schulden aan te pakken en aldus tot meer duurzame oplossingen te komen. Samenwerking kan ook voorkomen dat organisaties langs elkaar heen werken en dat klanten van het kastje naar de muur worden gestuurd. De vraag die in dit hoofdstuk opgepakt wordt luidt: *hoe* geeft u sturing aan de ketensamenwerking met het oog op het realiseren van een integrale dienstverlening?

9.2 Invalshoeken voor samenwerking: probleemgericht, doelgroepgericht, organisatiegericht

Samenwerken doe je vanuit een gemeenschappelijk doel. Gemeenten initiëren samenwerking veelal vanuit de volgende drie invalshoeken: probleemgericht, doelgroepgericht en organisatiegericht. Een *probleemgerichte* aanpak is bijvoorbeeld het terugdringen van het aantal huisuitzettingen. Samenwerking tussen de schuldhulpverlening en woningbouwcorporaties is dan cruciaal, maar ook ondersteunende organisaties zoals maatschappelijk werk kunnen betrokken worden. Alle samenwerkingspartners hebben een belang bij het oplossen van het probleem. De tweede invalshoek is de *doelgroepgerichte* aanpak. Voorbeelden zijn multiprobleemgezinnen, werkzoekenden met schulden en mensen met een GGZ problematiek. De derde invalshoek is een samenwerkingsgestuurde of *organisatiegerichte* aanpak. De invalshoek is hier meer programmatisch. De gemeente wil een betere samenwerking bewerkstelligen tussen de verschillende organisaties op bijvoorbeeld het breder terrein van zorg- en participatiedienstverlening. Belangrijk in deze organisatorische benadering is dat de verschillende

organisaties met elkaar benoemen waar de meerwaarde van elk ligt en sluitende afspraken maken over communicatie zodat cliënten snel en effectief onderling kunnen worden doorverwezen. Wanneer een dergelijk netwerk er eenmaal staat dan is het relatief gemakkelijk voor de samenwerkende organisaties om in te spelen op veranderende omstandigheden en verschuivende beleidsprioriteiten.

9.3 Organisaties die betrokken kunnen zijn in de samenwerking

Veel gemeenten maken onderscheid tussen technische schuldhulpverlening en psychosociale schuldhulpverlening. Technische schuldhulpverlening omvat het in kaart brengen van schulden, op orde brengen van de administratie, stabiliseren, opzetten van een schuldregeling en uitvoeren van budgetbeheer. Het beheersbaar maken van de schuld zelf staat centraal. Dit in tegenstelling tot psychosociale schuldhulpverlening die zich juist richt op gedragsverandering en het wegnemen van belemmeringen (omgevingsfactoren) die een oplossing in de weg staan.

De technische kant wordt meestal opgepakt door de gemeente zelf, een kredietbank, een private schuldhulpverleningsorganisatie en soms sociaal raadslieden. De gedragskant wordt in bescheiden mate ook door deze partijen opgepakt en door het maatschappelijk werk. Wanneer het gaat om complexere gedragsproblemen of omgevingsfactoren wordt vaak de hulp van meer gespecialiseerde hulp- en dienstverleners ingeschakeld. Samenwerking tussen de verschillende organisaties binnen en tussen deze domeinen is belangrijk. Vaak wordt daarbuiten ook samenwerking gezocht met de belangrijkste schuldeisers, zoals woningcorporaties en energie- en nutsbedrijven.

Voorbeeld uit de praktijk: samenwerken met de woningcorporaties en GGD

Woningcorporaties worden in toenemende mate geconfronteerd met huurachterstanden. En huurachterstanden leiden niet zelden tot huisuitzettingen. De gemeente Zaanstad, woningcorporaties en GGD Zaanstreek-Waterland hebben in het Centraal Meldpunt Voorkoming Betalingsachterstanden de handen ineengeslagen om dit ultieme middel voor te blijven. Via het meldpunt worden huurachterstanden effectief en in een vroeg stadium aangepakt.

Ook het project [VOORKOM HUISUITZETTING!](#) in Utrecht is succesvol in het terugdringen van huisuitzettingen in samenwerking met de GG&GD, corporaties en welzijnsinstellingen.

9.4 Samenwerking in het werkproces

De samenwerking op de werkvloer begint met een goede (afhankelijk van de invalshoek van de samenwerking: pro-

bleemgerichte of doelgroepgerichte) diagnose aan de kop. Samenwerking veronderstelt dat deze diagnose gemeenschappelijk gedragen wordt.

Voorbeelden uit de praktijk: gezamenlijke screening en wijkcoaches

Binnen de gemeente Arnhem maken het Budget Adviescentrum (een dienst van de gemeente) en welzijnsorganisatie Rijnstad gebruik van hetzelfde screeningsinstrument. Dit instrument biedt een stappenplan om vast te stellen of een klant in aanmerking moet komen voor schuldsanering en welk traject het meest passend is. De professionals van beide organisaties werken met hetzelfde instrument, kunnen op basis hiervan naar elkaar doorverwijzen en slagvaardig richting cliënt opereren.

Een ander voorbeeld van samenwerken zijn de wijkcoaches in de gemeente Enschede. De wijkcoaches zijn voor veel gezinnen het aanspreekpunt en deze professionals hebben de ruimte (het mandaat) om ondersteunende dienstverlening in te zetten vanuit de verschillende organisaties in het samenwerkingsverband.

Een voorwaarde is dat taken, werkwijze en expertises over en weer helder zijn. Wanneer dit het geval is, kunnen de verschillende organisaties zich op de eigen taken en deskundigheden richten en optimaal gebruikmaken van de expertise van de partners. Dit ontstaat niet vanzelf. Veel samenwerkingsverbanden ontwikkelen deze kennis en vertrouwen door hun professionals in duo's te laten werken en mee te laten lopen in andere organisaties – leren van elkaar.

Samenwerken betekent dat er afspraken worden gemaakt over uitgangspunten, zoals doorlooptijden en dienstverleningsstandaarden, maar werkprocessen zelf worden bij voorkeur zoveel mogelijk open gelaten. Dit om te voorkomen dat formeel vastgelegde procedures een eigen leven gaan leiden. Het gaat bij samenwerken om de geest en niet om de letter.

Wel moet altijd duidelijk zijn waar de regie op de klant ligt (dit is al eerder gezegd). Zijn hier geen heldere afspraken over gemaakt dan kunnen klanten uit beeld verdwijnen en bepaalde dienstverlening niet ontvangen. Of vanuit verschillende organisaties zijn professionals met de klant aan de slag zonder dat het geheel goed op elkaar aansluit. De casemanager moet

bewaken dat de verschillende stappen uit het werkproces ook worden uitgevoerd en dat elke organisatie zijn taak naar tevredenheid uitvoert. Bij een complexe problematiek moet de regisserende professional het mandaat van de andere organisaties hebben om hen te kunnen aanspreken op de uitvoering en waar nodig te kunnen bijsturen.

9.5 Samenwerken is niet beperkt tot één niveau maar raakt alle lagen van de organisatie

Een goede samenwerking vereist een overlegstructuur op meerdere niveaus. Op uitvoerend niveau dient er intensief contact te zijn tussen de verschillende professionals. Op managementniveau richt het overleg zich op het bewaken van de afspraken en het oplossen van eventuele knelpunten. Dit lijkt makkelijker dan het is. Het gaat er om te voorkomen dat een samenwerkingspartner 'niet kan leveren'. Een randvoorwaarde voor een goede samenwerking *tussen* verschillende organisaties is daarom ook dat de communicatie tussen management,

beleid en uitvoering *binnen* de verschillende organisaties goed loopt. Met andere woorden, er moet sprake zijn van ‘goed intern opdrachtgeverschap’.

Voorwaarden voor het goed functioneren van samenwerking zijn verder:

- kennis – van elkaars werkwijze en elkaars sterke punten;
- flexibiliteit in houding en gedrag – bereid zijn (incidenteel) gaten voor elkaar op te vullen; en
- onderling vertrouwen – investeren in een langdurig partnership helpt hierbij.

9.6 Wederkerigheid in een samenwerkingsrelatie

Partnership betekent in de kern wederzijds commitment. Het gaat in de eerste plaats om een gedeelde resultaatverantwoordelijkheid op het operationele (uitvoerings-)niveau. Dit vraagt van beide partijen het een en ander op het vlak van houding en gedrag. Van de dienstverlener vraagt het anticiperen op wat nodig is om de beleidsdoelstellingen van de opdrachtgever te realiseren: een partner is oplossingsgericht. Een partner is bovendien creatief, initiatiefrijk en denkt mee. Vaak gaat het nog een stap verder, bijvoorbeeld wanneer beide partijen: gemeente en dienstverlener, gezamenlijk een ontwikkelrelatie aangaan. Er geldt dan een langer termijnperspectief.

De dienstverlener denkt daarin ook op het strategische niveau mee met de gemeente: wat is er nodig om de beleidsdoelstellingen van de gemeente op middellange termijn te realiseren en hoe kan de dienstverlener hierop inspelen? Een partnership vraagt hoe dan ook van de dienstverlener dat deze over zijn eigen (private) belang heen kijkt naar het grotere publieke belang. De dienstverlener moet bijvoorbeeld zonder enige terughoudendheid bereid zijn om een kandidaat te verwijzen naar andere dienstverleners in de keten.

9.7 Het aansturen van vrijwilligers

Vrijwilligers spelen een belangrijke rol binnen de schuldhulpverlening. De sturingsrelatie tussen de gemeente en vrijwilligers loopt doorgaans via een professionele tussenschakel – meestal een stichting waarmee de gemeente een subsidierelatie onderhoudt. Vanuit de gemeente is het belangrijk om helder te communiceren over het gemeentebeleid en de eigen rol van de gemeente. Verder kan de gemeente een bijdrage leveren in voorwaardenscheppende betekenis: zoals het beschikbaar stellen van faciliteiten voor training (lesruimte, instructie en lesmateriaal), coördinatie en onkostenvergoeding. In het kader hieronder vindt u een link naar een handreiking over de aansturing van vrijwilligers in de schuldhulpverlening. De gemeente Amersfoort is een voorbeeld van een gemeente die de inzet van vrijwilligers bij de schuldhulpverlening tot speerpunt heeft gemaakt.

Wilt u meer weten over...

Best practices schuldhulpverlening in de keten
 Het aansturen van vrijwilligers
 Wijkgericht werken

Kijk dan op ...

Handreiking [SCHULDHULPVERLENING IN DE KETEN](#)
 Handreiking [VRIJWILLIG, EFFECTIEF EN EFFICIËNT](#)
 Rapport [KWALITEITSVERBETERING SCHULDHULPVERLENING](#)

10

Regie bij uitbesteden

Vragen die in dit hoofdstuk behandeld worden

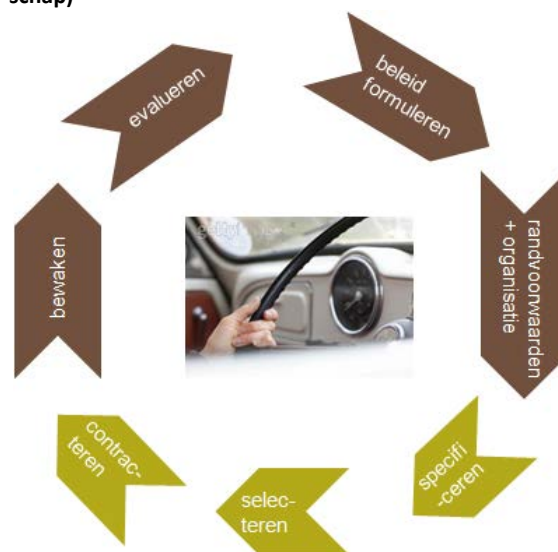
- Wat moet ik al in de aanbestedingsfase regelen?
- Stuur ik verschillende contractpartners op verschillende wijze aan?
- Wat is het een goed aangrijppunt voor sturen: het proces of het resultaat?
- Welke financiële prikkels leiden tot resultaat?

10.1 Inleiding: van beleid naar uitvoering

Belangrijk bij uitbesteden is dat veel keuzen vooraf gemaakt moeten worden, al voordat de gunning rond is. Dit geldt zeker ook voor de keuze van de manier van regievoeren. Dit komt tot uitdrukking in de beleidskring bij uitbesteden (zie schema). Het uitgangspunt van elk sturingsmodel is dat het effectiever is naarmate het beter aangrijpt bij het belang van de opdrachtnemer. Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de belangen van (commerciële en niet-commerciële) dienstverleners. Vervolgens beschrijft dit hoofdstuk de sturingsinstrumenten in een opdrachtgeverrelatie. Het accent ligt in dit hoofdstuk op de financiële sturing maar dit is alleen omdat er over de 'zachtere' vormen van aansturing in de voorgaande hoofdstukken reeds een en ander gezegd is.

Voor goed opdrachtgeverschap bij uitbesteden gelden dezelfde criteria als in hoofdstuk 7 beschreven zijn voor het interne opdrachtgeverschap. Maar er komen wel enkele criteria bij. Goed opdrachtgeverschap bij uitbesteden betekent dat u uw inkoopproces zó inricht dat u precies datgene inkoop wat werkt in uw situatie. U hebt kennis van de wettelijke kaders (zie bijlage 4). Maar vooral geldt dat u de ruimte binnen de wettelijke kaders weet te benutten om uw dienstverlening optimaal toe te snijden op de behoeften van de klanten. Goed opdrachtgeverschap betekent ook dat u uw regie stevig hebt verankerd. Maar let wel: een goed regisseur zit op de eigen stoel en niet op die van de dienstverleners. U stuurt op duurzaam resultaat en weet op ieder moment hoe het met de voortgang van het contract staat. Goed opdracht geven betekent vooral ook 'goed opdracht volgen'.

Schema: Het stuurmodel bij uitbesteden (opdrachtgeverschap)



10.2 Belangen en risico's

Iedere dienstverlener heeft (enigszins gestileerd) drie belangen:

1. continuïteit
2. een goede reputatie
3. een goed werkgever zijn

Deze belangen vormen de aangrijppunten voor de aansturing vanuit de gemeente. Het laatste belang wordt wel eens vergeten maar elke werkgever wil zijn personeel interessant werk en een stukje vastheid bieden.

In de aansturing van dienstverleners is het slim om rekening te houden met deze belangen. Hoe meer de aansturing aangrijpt op de belangen van de dienstverlener (hoe meer 'de neuzen dezelfde richting uit wijzen') des te effectiever zal de sturing zijn. Dit heeft een relatie met de risico's die de gemeente bij het bedrijf neerlegt. Een cumulatie van risico's is niet verstandig. Dat leidt er niet toe dat dienstverleners harder voor u lopen. Probeer daarom een goede risicobalans neer te zetten. Een te korte contractduur is in elk geval niet verstandig. Flexibiliteit kun je als gemeente beter binnen het contract realiseren dan via een dichtgemetseld contract met een korte looptijd.

10.3 Controle versus vertrouwen

De manier waarop je als gemeente 'in control' kunt zijn, kan variëren. Binnen een partnership staan vertrouwen en ruimte voorop. Alleen onder die omstandigheden kun je de creativiteit en het innovatievermogen van marktpartijen optimaal naar boven halen.

Hoe kun je in een contractrelatie effectief sturen?

- Door middel van 'soft controls' hoofdstuk 9 is daar al het een en ander over geschreven: *communiceren* (niet alleen 'zenden' maar ook 'ontvangen', d.w.z. kunnen luisteren) en eventueel *visitatie* (d.w.z. goed op de hoogte zijn van wat er op de werkvloer speelt, waar er evt. knelpunten zijn).
- Door middel van kritische prestatie indicatoren (kpi's). In hoofdstuk 7 is hier dieper op ingegaan mede in relatie tot de Balanced Score Card. Deze BCS is ook een instrument bij contractsturing.
- Maar natuurlijk ook door middel van de financieringsrelatie. Hier gaat dit hoofdstuk dieper op in.

10.4 De financiële aansturing

Er is een lastig vorm te geven dilemma tussen prikkels en risico's. Het streven zou moeten zijn om de financiële prikkels zo hoog mogelijk te laten zijn. Marktpartijen lopen harder naarmate ze meer financieel geprikkeld worden. Maar wel van belang is dan om de prikkels goed te richten – dat wil zeggen, zoveel mogelijk op het te realiseren resultaat. Naarmate de prikkel meer op resultaat is gericht, ligt er meer financieel risico bij de opdrachtnemer en dient de opdrachtgever zich minder met de inhoud/het proces te bemoeien. Bij opdrachten op het terrein van de sociale dienstverlening is het functioneren van de opdrachtgever echter mede bepalend voor het behalen van het resultaat (denk aan aanmelding, kwaliteit van de aanmelding, doorlooptijden, etc.). Ook is van belang dat financiële prikkels vaak tot minder gewenst gedrag kunnen leiden. De beoordeling met behulp van de schuldenladder is een voorbeeld. Financiële prikkels kunnen een objectieve beoordeling in de weg staan. Ook kan dit 'afroomgedrag' in de hand werken waarbij de uitvoerder alleen die mensen helpt waarvan verwacht mag worden dat zij kansrijk zijn – de minder kansrijke klanten worden eenvoudigweg 'geparkeerd'. Uitvoerders kunnen ook klanten op de duurste trajecten zetten. Er is weinig harde informatie over het daadwerkelijk vóórkomen van dit ongewenst gedrag maar het is niet onwaarschijnlijk dat het in de praktijk voorkomt. Een manier om dergelijk ongewenst gedrag tegen te gaan, kan zijn het 'meelopen' met de uitvoerder (visitatie) – eerst intensief en later (wanneer die ruimte gegeven kan worden) meer steekproefsgewijs. Bovendien is het van belang om het risico dat ook een gevolg is van financiële prikkels zorgvuldig te wegen en eventueel op andere onderdelen van het contract te compenseren (d.w.z. ook zekerheden bieden).

In een uitvoeringsrelatie wordt veelal op proces of output gestuurd. Daarbij geldt een afriuil. Naarmate de uitvoerder meer afgerekend wordt op de output ligt het voor de hand om minder op het proces te sturen.

In een partnership wordt een keuze gemaakt voor sturing op outcome (prestaties: bijvoorbeeld aantallen mensen die weer zelfstandig hun financiële zaakjes regelen) en output (een aantal mijlpalen vanuit het contract die voor bekostiging in aanmerking komen). De control van de gemeente moet dan aansluiten op die mijlpalen en op het eindresultaat. Daar moet de rapportage van de dienstverlener duidelijkheid over bieden.

Het is binnen een partnership ook mogelijk om juist niet op het resultaat maar volledig op het proces te sturen. Dit is vooral relevant wanneer het gaat om een strategisch partnership waarbij het resultaat niet altijd van tevoren goed is te benoemen. Er geldt dan een gezamenlijk ontwikkelperspectief. De gemeente doet er dan wel verstandig aan om mijlpalen te benoemen – dat wil zeggen, tussentijdse ijkpunten waaraan kan worden afgemeten of het partnership nog steeds aan de verwachtingen voldoet.

Eén beste manier om de financiering vorm te geven is er helaas niet – het blijft enigszins een zaak van ‘trial and error’. Echter, wanneer de gemeente oog heeft voor de verschillende risico’s en neveneffecten en zoveel mogelijk ruimte in het contract reserveert om tussentijds bij te sturen, is er al veel gewonnen.

10.5 Help uw contractpartners met het managen van hun risico’s

U bent waarschijnlijk niet de enige die in control wil zijn; uw dienstverleners willen dit ook. Hoe meer zij in control zijn en hoe evenwichtiger de risico’s verdeeld zijn, hoe harder zij waarschijnlijk willen en kunnen lopen. Help uw dienstverleners om goede prestaties te kunnen leveren, verstrek hen sturingsinformatie die zij nodig hebben (soms beschikt u over informatie die zij niet hebben), leg risico’s zo neer dat dienstverleners ook een stukje rendement kunnen maken – zij zullen dan ook harder voor u willen lopen.

10.6 Schuldbemiddeling door private partijen

Tot slot het volgende. Op het moment dat deze handreiking wordt geschreven, wordt door het (demissionaire) kabinet gewerkt aan een voorstel om private partijen de mogelijkheid te geven aan de schuldenaar een vergoeding te vragen voor schuldbemiddeling. Dit zou kunnen betekenen, dat er in de toekomst private spelers binnen de gemeentegrenzen gaan opereren, zonder dat de gemeente daarmee een formele (inkoop-) relatie heeft. Dit maakt het lastiger om regie te voeren op de schuldhulpverlening. De gemeente kan overwegen met deze private organisaties afspraken te maken (voor zover is te achterhalen om welke organisaties het gaat) over bijvoorbeeld doorverwijzing van klanten. Mogelijk richten de private partijen zich meer op de ‘eenvoudige’ gevallen, en kan de gemeente de multiprobleem-gevallen die een integrale aanpak vereisen, oppakken. Het is echter nog te vroeg om goed te voorspellen hoe deze regeling zal uitwerken in de praktijk en of hij daadwerkelijk wordt ingevoerd.

Wilt u meer weten over...

Goed opdrachtgeverschap

Kritische prestatie indicatoren en BSC

Kijk dan op ...

Handreiking [GOED OPDRACHTGEVERSCHAP IN HET KADER VAN INBURGERING](#), Ministerie VROM/WWI, december 2009

Handreiking [OPDRACHTGEVERSCHAP EN ONDERNEMERSCHAP IN HET KADER VAN DE OVERHEVELING EXTRAMURALE BEGELEIDING](#), Transitiebureau, maart 2012
hoofdstuk 7 van deze verkenning

Bijlage A

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, overige kaders en stappenplan invoering

Op 1 juli 2012 treedt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in werking. Gemeenten krijgen hiermee expliciet de verantwoordelijkheid om schuldhulpverlening uit te voeren. De wet schrijft maar heel beperkt voor *hoe* gemeenten de schuldhulpverlening moeten uitvoeren, maar dwingt gemeenten wel om er een visie op te formuleren en vast te leggen in een beleidsplan. Hieronder worden de belangrijkste bepalingen samengevat.

- Het beleid is 'integraal', dat wil zeggen: niet alleen de schulden aanpakken, maar ook de oorzaken.
- Gemeenten hebben de plicht voor maximaal vier jaar een beleidsplan vast te stellen met daarin ten minste de volgende onderdelen:
 - Beoogde resultaten
 - Kwaliteitsborging
 - Beoogde maximale wachttijd
 - Beleid voor gezinnen met minderjarige kinderen
 - Voorwaarden voor een verplichte Basisbankrekening
- Gemeente *mag* schuldenaar weigeren in geval van recidive
- Gemeente *mag* schuldenaar weigeren in geval van fraude
- De gemeente kan de rechtbank verzoeken een afkoelingsperiode ('moratorium') af te kondigen, waarin elke bevoegdheid van de schuldeiser tot verhaal op de goederen van de schuldenaar en tot opeising van goederen die zich in de macht van de schuldenaar bevinden niet kan worden uitgeoefend, voor een periode van maximaal zes maanden.
- Klanten van de schuldhulpverlening hebben recht op een Basisbankrekening.
- De wachttijd tussen aanmelding en gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld, is gemaximeerd:
 - Binnen vier weken vaststelling hulpvraag (drie dagen bij crisis);
 - De schuldhulpverlener moet de schuldenaar inzicht geven in verwachte doorlooptijden.
- De wet plaatst de schuldhulpverlening binnen de kader van het Algemene wet bestuursrecht (Awb):⁴
 - Het schuldhulpverleningsaanbod en de voorwaarden voor burgers om ervoor in aanmerking te komen, moeten helder worden vastgelegd, bij voorkeur in beleidsregels.
 - Er gaan wettelijke beslissingstermijnen gelden voor afhandeling van aanvragen en het nemen van besluiten. Bij overschrijding geldt de Wet Dwangsom.
 Bezwaar en beroep is van toepassing op de schuldhulpverlening.

Op WWW.EFFECTIEVESCHULDHULP.NL vindt u uitgebreide informatie over schuldhulpverlening en de nieuwe wet.

⁴ Zie bijlage 4

Overige kaders voor gemeentelijke schuldhulpverlening

Naast de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening moet de gemeente rekening te houden met:

- Wet op het consumentenkrediet (Wck). Deze ziet onder meer op de gelijkberechtiging van schuldeisers en het vragen van een vergoeding voor schuldbemiddeling aan de schuldenaar.
- Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De Wsnp regelt een wettelijke schuldsanering wanneer een gemeentelijke of 'minnelijke' schuldregeling is mislukt.
- Wet financiële dienstverlening (Wfd). De Wfd legt kredietverstrekking aan banden en eist van financiële dienstverleners dat zij objectieve voorlichting geven aan klanten.

Verder zijn er nog:

- [GEDRAGSCODES NVVK](#). Veel gemeenten zijn aangesloten bij de NVVK of hebben de schuldhulp uitbesteed aan een NVVK-organisatie. De gedragscodes geven vorm en inhoud aan de schuldhulpverlening.
- [NEN-NORMEN](#). De NEN heeft kwaliteitsnormen voor schuldhulpverlening vastgesteld. Gemeenten en organisaties kunnen zich vrijwillig certificeren. De Commissie van Deskundigen van het NEN adviseert NEN bij het onderhoud en beheer van de normen. Daarin nemen NVVK, MOgroep, Divosa, maar ook de NVB en andere koepels van schuldeisers deel. De NVVK heeft in opdracht van het Ministerie van SZW een [ADVIESCENTRUM CERTIFICERING](#) opgesteld.

Het beleidsmatig/bestuurlijke implementatietraject binnen de gemeente

In het volgende schema leest u welke stappen moeten worden gezet om te komen tot effectieve schuldhulpverlening en te voldoen aan de criteria van de wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

Gemeenten die hun beleid al helder op papier hebben staan en een goed draaiende schuldhulpverleningsorganisatie hebben, kunnen volstaan met het regelen van bezwaar en beroep en een check of alle verplichte onderdelen in hun beleidsplan zijn opgenomen. Gemeenten die de schuldhulpverlening nog niet op orde hebben en gemeenten die de schuldhulpverlening breed willen herijken zullen meer moeten investeren in tijd, mankracht en middelen. Het stappenplan gaat uit van een brede herijking van de schuldhulpverlening. Afhankelijk van de huidige opzet en kwaliteit van de schuldhulpverlening in uw gemeente, kunnen sommige stappen dus worden overgeslagen.

Schema 1: Stappenplan naar effectieve schuldhulpverlening

1. Verzoek van raad of college om voor beleidsplan op te stellen	- Bemensing
2. Huidige situatie in kaart brengen	- Deskundigheidsbevordering
3. Alleen voldoen aan verplichtingen Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (sn)	- Bezwaarprocedure
4. Projectplanning	- Werkproces
- Communicatieplan	- P&C
- Projectbudget	- ICT
- Menskracht	10. Begroting
- Stuur- en werkgroep	11. Voorbereiden uitvoering
5. Organisatie	- Aanbesteding (eventueel)
- Zelf doen	- Contracten
- Samenwerken met buurgemeenten	- Mandatering
- Uitbesteden	- Borgstelling
6. Budget reserveren (voorjaarsnota)	- Communicatie
7. Visie bepalen – zie handreiking ‘Visie en Beleid’	- Inrichting bureau
8. Vertalen van visie in doelen (kadernota)	- Werving medewerkers
9. Doelen vertalen in uitvoering	12. Beleidsplan vaststellen
- Loket	13. Beleidsregels vaststellen
- Producten	14. Uitvoering

Hier volgt een toelichting op enkele van de punten. Formeel begint het traject met een opdracht vanuit de gemeenteraad of het college voor het opstellen van een beleidsplan (punt 1). Vervolgens is de eerste vraag: waar staan we? (punt 2) Dit kan in kaart worden gebracht aan de hand van managementinformatie, maar ook cijfers van andere gemeenten, het jaarverslag of Monitor van de NVVK, terugkoppelingen vanuit gebruikers en onderzoeksrapporten of evaluaties kunnen hierbij helpen. De nieuwe Wet gemeentelijke schuldhulpverlening biedt weinig houvast aan criteria voor het meten van effectiviteit en doelmatigheid. Nuttige ‘meetinstrumenten’ zijn:

- Zijn we NEN-proof?
- Werken we conform NVVK-gedragscodes?
- Hoe scoren we in benchmarks?

Veel gemeenten grijpen de nieuwe wet, de bezuinigingen, de toename van het aantal klanten en wachtlijsten aan om de

schuldhulpverlening in de volle breedte te herijken (punt 3). Maar dat hoeft uiteraard niet – als de gemeente ervoor kiest alleen aan te passen aan de wet, kan worden volstaan met het schrijven van een beleidsplan (met een beschrijving van het bestaande beleid) en het regelen van bezwaar en beroep.

Het is zinvol om reeds in een vroeg stadium te kijken of je de schuldhulpverlening regionaal wilt oppakken (punt 5). Dan weet je of je in de vervolgstappen (visie, beleid en uitvoering) rekening moet houden met visie en beleid van andere gemeenten. Verken dit op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen eerst een eigen model te ontwikkelen en dit – zodra het operationeel is – aan te bieden aan omliggende gemeenten.

Voor meer informatie met betrekking tot het vertalen van de visie in doelen (punt 8) verwijzen we naar de publicatie

SCHULDHULPVERLENING; STRATEGISCHE KEUZES VOOR GEMEENTEN en de handreiking GEMEENTEN EN SCHULDHULPVERLENING; BOUWSTENEN VOOR DE ONTWIKKELING VAN VISIE EN BELEID.

Het vertalen van doelen naar uitvoering (punt 9) kan deels ook worden opgepakt na vaststelling van het beleidsplan. Veel gemeenten kiezen er echter voor om de uitvoering op hoofdlijnen te beschrijven en te begroten in het beleidsplan.

Het opstellen van beleidsregels (punt 12) is niet verplicht, maar

wel aan te raden.⁵ Het beleidsplan dient op het moment van invoering van de wet vastgesteld te zijn, dus op 1 juli 2012 (punt 13). Het ministerie van SZW stelt zich op het standpunt dat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening een onmiddellijke werking heeft, wat betekent dat de gemeente op 1 juli een beleidsplan moet hebben. De gemeenteraad houdt toezicht op de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

⁵ Zie punt 8 in § 2.2.

Bijlage B

Relatie met Wwb/WWNV, Bbz, Wmo en Jeugdzorg

Wat zijn de raakvlakken tussen de verschillende regelingen die gemeenten uitvoeren?

Hieronder wordt beschreven waar de raakvlakken tussen schuldhulpverlening en aanpalende terreinen zitten. Het is op deze raakvlakken dat de gemeente alert moet zijn op een goede aansluiting tussen de diverse voorzieningen én een goede samenwerking tussen de uitvoerende afdelingen en organisaties.

Wet werk en bijstand (Wwb), en straks de Wet werken naar vermogen (Wwnv)

- Bijstandsverstrekking in natura (art. 48 Wwb);
- Automatische doorbetaling vaste lasten (bijv. huur, zorgpremie, gas, water en licht);
- Medewerking aan schuldhulpverlening kan als voorwaarde voor bijstandsverlening worden opgelegd (art. 9);
- Bijzondere bijstand en leenbijstand voor het aflossen van schulden (art. 13 g en art. 49);
- Bij aanvraag bijstand nagaan of er schulden zijn (preventie);
- Re-integratietraject afstemmen met schuldhulpverlening;
- Bijverdiensten: gemeente bepaalt of de klant deze (deels) zelf mag houden, afdraagt aan schuldeisers of dat de bijverdiensten worden gekort op de uitkering;
- Gemeente mag inkomensbeheer vergoeden via bijzondere bijstand;
- Beleid terugvordering bijstand: de gemeente is in bepaalde gevallen zowel schuldhulpverlener als schuldeiser. Op het moment van schrijven ligt het WETSVOORSTEL aanscherping handhaving en sanctiebeleid szw-wetgeving in de Tweede Kamer. Als deze wet wordt aangenomen, betekent dit een beperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid voor terugvordering en schuldregeling in geval van bijstandsfraude;
- Bij bijstandsverlening en het bepalen van de beslagvrije voet wordt gekeken naar het gezinsinkomen (huishoudtoets). Inwonende meerjarige kinderen worden geacht kostgeld te betalen en zo indirect mee te helpen aan de aflossing van de schulden van de ouders.

Bijstandsverlening zelfstandigen

- Voor zelfstandig ondernemers van wie de onderneming nog levensvatbaar is, is schuldsanering mogelijk via een krediet in het kader van het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ). Wanneer sprake is van een inkomen boven een bepaalde grens of wanneer de onderneming niet meer levensvatbaar is, komt de zelfstandige niet meer in aanmerking voor BBZ. Een verwijzing naar de Wsnp is dan een alternatief. De rechter zal echter eisen dat de onderneming wordt afgebouwd. De gemeente kan (minnelijke) schuldhulpverlening als alternatief aanbieden en kijken of de onderneming kan worden doorgestart.

Wet maatschappelijke ondersteuning

- Zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid zijn centrale begrippen in de Wmo. Het is belangrijk dat deze begrippen binnen schuldhulpverlening op dezelfde manier zijn uitgewerkt.
- Bij Wmo-huisbezoek peilen of er schulden zijn;
- Klanten van de maatschappelijke opvang beschikken vaak niet over een betaalrekening. Een betaalrekening is noodzakelijk om schulden te kunnen beheren en te regelen. In het verplichte beleidsplan kan de gemeenteraad aangeven onder welke voorwaarden het college de verzoeker verplicht over een basisbankrekening te beschikken.
- In het Wmo-plan is vaak beleid gemaakt rond vroegsignalering, wijkgerichte aanpak, participatiecoaches, preventie, outreachende hulpverlening, etc. Hierbij kan schuldpreventie een aandachtspunt zijn.
- De eigen bijdrage voor zorg (bijvoorbeeld verslavingszorg) is voor een deel van de schuldenaren niet (direct) betaalbaar. Tegelijkertijd is de betreffende zorg vaak voorwaarde om deel te nemen aan schuldhulpverlening. Zorg dus voor een goede afstemming.

Jeugdbeleid en –zorg

- Jongeren hebben vaak nauwelijks of geen afloscapaciteit. Schuldeisers zijn niet snel geneigd akkoord te gaan met een aflossingsvoorstel van ‘slechts’ drie jaar en de Wsnp biedt alleen een uitkomst als de jongere stopt met studeren. Schuldhulpverlening voor jongeren vraagt daarom om een specifieke aanpak.
- Schuldpreventie begint bij de jeugd. Denk aan voorlichting en advies, bijvoorbeeld wanneer jongeren het huis uit gaan.

Bijlage C

De doelgroep in cijfers

In deze paragraaf wordt - voor zover mogelijk - aangegeven hoe groot de (overlappen in) doelgroepen zijn. Het betreft landelijke gemiddelden en totalen. Uiteraard zullen de percentages per gemeente verschillen. Deze informatie is relevant voor een goede aansluiting tussen voorzieningen en coördinatie tussen de verschillende uitvoerende organisaties, maar ook voor het opstellen van een begroting en het ramen van het aantal mensen dat gebruikmaakt van deze voorzieningen en op welke begroting (van welke afdeling) de kosten geboekt gaan worden.

Ongeveer 1 op de 10 huishoudens heeft problematische

schulden. Bron: [EINDRAPPORT: HUISHOUDENS IN DE RODE CIJFERS, OMVANG EN ACHTERGRONDEN VAN HUISHOUDENS MET \(EEN RISICO OP\) PROBLEMATISCHE SCHULDEN](#). Bekijk ook de [REKENTOOL](#) om de geraamde omvang van de doelgroep *per gemeente* te bekijken. Een gebruikershandleiding is te vinden in het rapport [KOSTEN EN BATEN VAN SCHULDHULPVERLENING](#) (p. 46).

Ongeveer één derde van de bijstandsgerechtigden heeft problematische schulden en nog eens één derde heeft niet-problematische schulden. Een minderheid derhalve (eveneens een derde) heeft geen schulden.

In de volgende tabel is de doelgroep uitgesplitst naar geslacht, leeftijd en soort inkomen

	2007	2008	2009	2010
Geslacht				
man	0,57	0,57	0,59	0,57
vrouw	0,43	0,43	0,41	0,43
Leeftijd				
jonger dan 25	0,07	0,09	0,1	0,12
25-45 jaar	0,55	0,57	0,56	0,51
46-65 jaar	0,34	0,31	0,31	0,32
ouder dan 65 jaar	0,04	0,03	0,03	0,05
Soort inkomen				
werk	0,18	0,18	0,37	0,4
uitkering	0,82	0,82	0,63	0,57
overig (studiefinanciering, alimentatie, etc.)				0,03

bron: Jaarverslag NVVK 2010

In de volgende tabel is te zien dat klanten van schuldhulpverlening steeds vaker een hoger inkomen hebben

	2007	2008	2009	2010
Inkomen				
lager dan modaal	84%	84%	61%	..
modaal tot 1½ keer modaal	14%	14%	14%	..
1½ tot 2 keer modaal	20%	20%	17%	..
2 tot 3 keer modaal	0%	0%	8%	..
hoger dan 3 keer modaal	0%	0%	0%	..

bron: Jaarverslag NVVK 2009

Bijlage D

De aanbestedingsregels

- *Vragen die in deze bijlage behandeld worden*
Moet ik aanbesteden of kan ik een opdracht ook gewoon rechtstreeks gunnen?
- Moet ik altijd voor een zware procedure kiezen?
- Kan ik een aanbesteding vermijden door te subsidiëren?

Inleiding

Wanneer u als gemeente de markt op gaat dan krijgt u te maken met drie – elkaar deels overlappende en elkaar deels aanvullende – terreinen in de regelgeving: de aanbestedingsregels, de mededingingsregels en de staatssteunregels. Deze drie terreinen hebben betrekking op respectievelijk: de overheid in haar rol als *opdrachtgever*, de overheid in haar rol als *aanbieder* van diensten in een markt en de overheid in haar rol als *subsidieverstrekker*. We lopen in dit hoofdstuk deze drie terreinen langs.

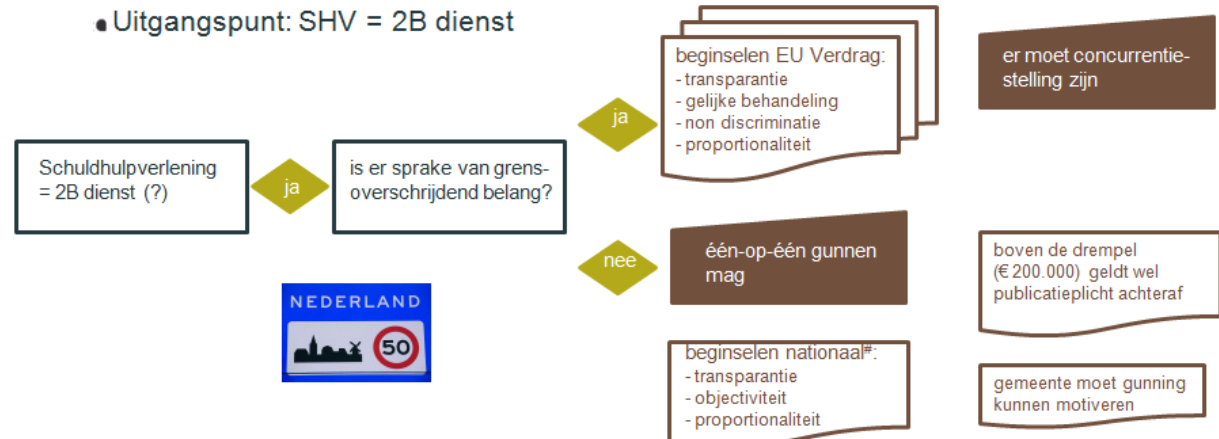
De aanbestedingsregels

De juridische ruimte om een opdracht onderhands te gunnen. Schuldhulpverlening is een overheidsopdracht die in beginsel zonder aanbesteding (onderhands) aan een marktpartij mag worden gegund. Dit wordt anders wanneer er sprake is van een opdracht met een ‘duidelijk grensoverschrijdend belang’. Criteria voor dit grensoverschrijdend belang zijn onder meer de waarde van de opdracht, de marktsituatie binnen de sector en de geografische plaats van uitvoering. De gemeente kan zelf bepalen in hoeverre er sprake is van een dergelijk duidelijk grensoverschrijdend belang. Bij een overheidsopdracht met een grensoverschrijdend belang zijn de grondbeginselen van het EU-verdrag van toepassing. Dat zijn transparantie, gelijke behandeling, non-discriminatie, en proportionaliteit. Transparantie houdt in dat er in elk geval een zekere mate van openbaarheid en concurrentiestelling dient plaats te vinden. Het betekent dat een opdracht vooraf gepubliceerd dient te worden. Onderhandse gunning van een opdracht met een duidelijk grensoverschrijdend belang is niet toegestaan. Het betekent overigens niet dat er een volledige

aanbestedingsprocedure volgens het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) gevolgd hoeft te worden. Gelijke behandeling en non-

discriminatie betekenen dat er een document met selectie- en gunningcriteria moet zijn. En het betekent dat de gemeente niet van deze criteria afwijkt bij de keuze voor een dienstverlener. Proportionaliteit tenslotte betekent dat de criteria in overeenstemming met de opdracht moeten zijn. Dit betekent onder meer dat criteria niet onnodig zwaar zijn. Maar het heeft ook betrekking op de procedure – deze moet voor marktpartijen geen onnodig zware administratieve belasting opleveren. De rechter kan dus ook vinden dat u een te zware aanbestedingsprocedure heeft toegepast!

Beslisschema: welke aanbestedingsregels zijn van toepassing op schuldhulpverlening?



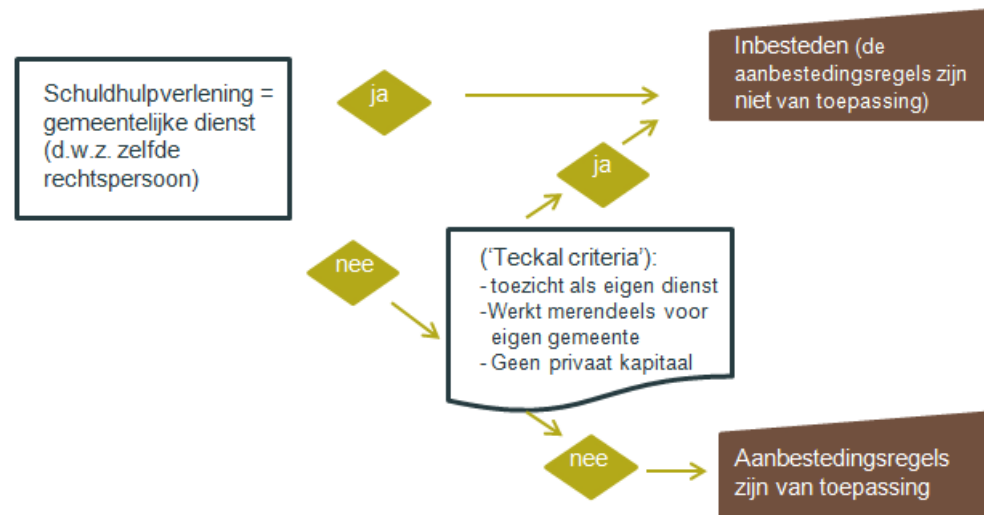
: dat wil zeggen, m.i.v. 2013 wanneer naar verwachting de Aanbestedingswet van kracht wordt.

'(Quasi) inbesteden' en alleenrecht

De aanbestedingsregels zijn niet van toepassing indien een aanbestedende dienst – een gemeente bijvoorbeeld – een opdracht verstrekt aan een dienst die onderdeel is van dezelfde rechtspersoon. Dit wordt inbesteden genoemd. Een voorbeeld is een kredietbank die een dienst van de gemeente is. De kredietbank is een onderdeel van de gemeente en heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. Er zijn daarnaast beperkte mogelijkheden een opdracht zonder concurrentie te verstrekken aan een andere rechtspersoon. Dit heet: quasi inbesteden. Als voorwaarde geldt in ieder geval dat de opdrachtgevende gemeente op de betreffende organisatie toezicht moet uitoefenen zoals op zijn eigen diensten. Ook moet deze organisatie het merendeel van haar werkzaamheden voor deze gemeente verrichten. Een voorbeeld is een gemeenschappelijke regeling en instelling van een openbaar lichaam. Vaak wordt er door de samenwerkende gemeenten ruimte gelaten voor het verrichten van

commerciële activiteiten en wordt er in het kader van een gemeenschappelijke regeling een zelfstandig bedrijf opgericht (bijvoorbeeld een NV of BV). Wanneer er sprake is van private deelname aan het kapitaal van de organisatie – zoals het geval kan zijn bij publiek/private samenwerking – dan sluit dit (quasi-) inbesteden uit. Het is in beginsel mogelijk een opdracht op basis van alleenrecht te gunnen aan een partij, mits deze juridisch onderscheiden is van de gemeente. Deze organisatie dient dan aangemerkt te worden als een aanbestedende dienst – het is daarmee een publiekrechtelijke instelling. Wel gelden enkele beperkende criteria. Eén criterium is in het bijzonder belangrijk: de organisatie moet zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in een behoefte van algemeen belang die niet van commerciële aard is. Het is sterk de vraag of dit voor schuldhulpverlening geldt.

Beslisschema: gelden de aanbestedingsregels bij inbesteden?



Staatssteun

Indien een aanbestedende dienst, zoals een gemeente, een opdracht onderhands gunt aan een onderneming dan kan sprake zijn van staatssteun. Dit is het geval indien de begunstigde onderneming een voordeel krijgt dat hij onder normale marktomstandigheden niet zou hebben verkregen.⁶ In het algemeen geldt dat er geen sprake is van 'onverenigbare staatssteun' wanneer de vergoeding voor een bepaalde opdracht marktconform is.

Het verschil tussen een overeenkomst en een subsidie

Een subsidie is, volgens de definitie uit de Algemene wet bestuursrecht, een 'aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten'. Wanneer wel goederen of diensten worden geleverd aan het bestuursorgaan, is doorgaans sprake van een overeenkomst of contract.

Voor het instrument subsidie wordt meestal gekozen wanneer een aanvrager op eigen initiatief bepaalde activiteiten van algemeen belang wil uitvoeren. Aan het verlenen van een subsidie kunnen voorwaarden worden verbonden. Als de subsidieontvanger die niet nakomt, kan het bestuursorgaan de subsidie terugvorderen. Maar hiermee houden de stuurmogelijkheden wel op. Wanneer een overheidslichaam een bepaalde taak wil laten uitvoeren door een derde, en daar ook op wil kunnen sturen, dan ligt het meer voor de hand met die derde een overeenkomst te sluiten waarin de voorwaarden voor dienstverlening worden vastgelegd. Indien de dienstverlener zijn verplichtingen niet nakomt, kan de opdrachtgever voor de civiele rechter nakoming van de

⁶ Bij zuiver inbesteden is de begunstigde geen ondernemer maar bij quasi inbesteden kan dit wel het geval zijn. Bijkomende voorwaarde is dat de vergoeding voldoende van omvang is dat hiermee het handelsverkeer tussen de Lidstaten van de EU wordt beïnvloed. In de praktijk blijkt de rechter dit al snel te vinden.

overeenkomst vorderen. Bij subsidieverlening bestaat die mogelijkheid niet.

Ook voor de verlening van een subsidie kan aanbestedingplicht gelden, vooral wanneer het gaat om een subsidie die wordt verstrekt voor de uitvoering van activiteiten die ook een ander dan de subsidieontvanger zou kunnen uitvoeren. Een subsidie is dus niet een 'achterdeur' om niet te hoeven aanbesteden! In de meeste gevallen is een subsidie niet het juiste instrument omdat er sprake is van een betaling voor geleverde diensten en ook andere organisaties de betreffende taak zouden kunnen uitvoeren. Zoals in de vorige alinea gezegd biedt een subsidie bovendien minder gelegenheid om een uitvoerder op zijn prestaties aan te spreken.

Mandateren van bezwaar en beroep

Als de gemeente de schuldhulpverlening zelf uitvoert en zelf de besluiten neemt is bezwaar en beroep mogelijk. In hoeverre bij uitbesteding bezwaar en beroep mogelijk is, hangt af van de vraag in welke mate de gemeente via het inkoopcontract stuurt op de uitvoering en de besluiten. Wanneer de ingehuurd organisatie de taken volledig uitvoert binnen het door de gemeente vastgestelde beleid en/of de gemeente zelf zitting heeft in het bestuur van de organisatie (bijvoorbeeld gemeenschappelijke regeling), dan zijn besluiten vatbaar voor bezwaar en beroep. Wanneer de gemeente een commerciële organisatie inhurt of subsidie verleent aan bijvoorbeeld een instelling voor maatschappelijk werk, zal een rechter eerst bepalen in welke mate de gemeente stuurt op de besluiten en uitvoering.

Algemene wet bestuursrecht

De mogelijkheid van bezwaar en beroep is een uitvloeisel van het feit dat schuldhulpverlening met de nieuwe wet expliciet een gemeentelijke verantwoordelijkheid is geworden. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is daardoor van toepassing. De precieze doorwerking van de Awb in de schuldhulpverlening is nog niet bekend. Jurisprudentie is er nog niet.

Wilt u meer weten over...

Goed opdrachtgeverschap

Toepassing van veiling van sociale dienstverlening

Subsidierelatie versus contractrelatie

Algemene wet bestuursrecht

Kijk dan op ...

Handreiking [GOED OPDRACHTGEVERSCHAP IN HET KADER VAN INBURGERING](#), Ministerie VROM/WWI, december 2009

Handreiking [OPDRACHTGEVERSCHAP EN ONDERNEMERSCHAP IN HET KADER VAN DE OVERHEVELING EXTRAMURALE BEGELEIDING](#), Transitiebureau, maart 2012

WWW.STIPTEER.NL

WWW.PIANOO.NL

[DOORWERKING VAN DE AWB IN DE SCHULDHULPVERLENING](#) (Stimulansz dec. 2010)

Bijlage E

Totstandkoming van deze handreiking

Deze handreiking is in opdracht van Divosa gemaakt door Arthur van de Meerendonk (Magazijn13) en Martijn Schut (Stimulansz). De handreiking is gemaakt in het kader van het Programma 'Op weg naar effectieve schuldhulp' en is mogelijk gemaakt door het ministerie

van SZW. Lees meer over het programma op WWW.EFFECTIEVESCHULDHULP.NL. Op deze website is ook deze handreiking en andere nuttige informatie te vinden.

De volgende personen hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze handreiking:

Erik Bakker	Gemeente Amersfoort
Hidde Brink	Divosa
Ingrid Dudink	Gemeente Spijkensisse
Carel Eltingh	Gemeente Arnhem
Anna Hooijenga	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Margriet Jongerius	Divosa
Katja Kok	Gemeente Almere
Menno Meihuizen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Michel Noordermeer	Gemeente Rotterdam
Sandra Perton	Gemeente Utrecht
Sandra de Vries	NIM

