

Toelichting beleidsregel schuldhelpverlening Deurne 2021

In dit document worden in het eerste hoofdstuk de aanleiding, het wettelijk kader, afwijkingmogelijkheden, toegelicht. Het tweede hoofdstuk voorziet in een artikelsgewijze toelichting op de Beleidsregel schuldhelpverlening Deurne 2021. Deze toelichting biedt daarmee technische en juridische handvatten voor de toepassing en de interpretatie van de beleidsregel.

Aanleiding

De Wet tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens (Stb. 2020, 239) (hierna: de wet) en het Besluit gemeentelijke schuldhelpverlening (Stb. 2020, 240) (hierna: het besluit) treden in werking met ingang van 1 januari 2021 (Stb. 2020, 241). Naar aanleiding van deze aankomende wetswijziging is er door de gemeente gekeken naar welke gevolgen deze wijziging heeft voor de huidige gemeentelijke regelgeving.

Het wettelijke kader

De wet en het besluit vormen het wettelijke kader. Vaak bieden wetten en besluiten slechts de kaders en dienen gemeenten daarnaast op gemeentelijk niveau nog aanvullende regelgeving vast te stellen. Hierbij zijn diverse varianten van gemeentelijke regelingen te onderscheiden. De bekendste voorbeelden zijn: verordeningen, nadere regels en beleidsregels. Deze drie varianten hebben juridisch gezien een andere betekenis, dus het is van belang deze varianten goed te onderscheiden en de juiste zaken in het juiste 'juridische jasje' te steken. De inhoud van de aanvullende regelgeving bepaalt uiteindelijk de kwalificatie daarvan.

Anders dan de huidige wet verplicht deze nieuwe wet de gemeenteraad in artikel 4a, derde lid, om bij verordening te bepalen binnen welke termijn na het eerste gesprek met de inwoner een beslissing wordt afgegeven. Tevens wordt bepaald, dat deze termijn maximaal acht weken mag bedragen.

Het gemeentelijk beleidskader: het regionale beleidsplan, de verordening en de beleidsregel.

1. Het regionale beleidsplan schuldhelpverlening 2019-2022 vormt de onderleggen voor de inrichting van de schuldhelpverlening.
2. De gemeentelijke verordening beslistermijn schuldhelpverlening

Op grond van het voorgaande is de gemeenteraad verplicht een Verordening schuldhelpverlening (hierna: verordening) met daarin een bepaling over de beslistermijn vast te stellen. De wettekst laat geen ruimte voor een andere uitleg. Gelet op het voorgaande is in dit kader ten aanzien van de beslistermijn de **Verordening beslistermijn schuldhelpverlening Deurne 2021** vastgesteld.

3. De gemeentelijke beleidsregel schuldhelpverlening.

Een groot verschil met de regels in een verordening en nadere regels zijn de beleidsregels. Een verordening en nadere regels hebben een normatief karakter. Beleidsregels niet. Een bestuursorgaan kan een beleidsregel vaststellen als een bestuursorgaan een nadere uitleg wil geven over de wijze waarop een bevoegdheid wordt uitgeoefend. Dit vloeit voort uit artikel 4:81 van de Algemene wet Bestuursrecht.

Door deze beleidsregel wordt door het college een nadere uitleg gegeven over de manier waarop zij invulling aan deze bevoegdheid om schuldhulpverlening te verlenen, geven. De beleidsregels geven kaders voor de uitvoering. De basis is het regionale beleidsplan schuldhulpverlening dat in 2019 door de gemeente is vastgesteld en een looptijd heeft tot en met 2022.

Afwijkingsmogelijkheden

1. De hardheidsclausule (art. 4:84 Awb) en art. 6 van de beleidsregel.

Het is denkbaar dat een correcte toepassing van deze beleidsregel in individuele situaties een onredelijke uitkomst tot gevolg kan hebben. Het is altijd mogelijk om maatwerk toe te passen en af te wijken van deze beleidsregels.

2. Het afwegingskader bij weigering en beëindiging.

De artikelen 3 en 5 van de beleidsregel gaan over de inlichtingen- en medewerkingsplicht in de aanvraagfase en tijdens de uitvoering van het plan van aanpak en vloeien voort uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 3, lid 2 en 3.

Het afwegingskader van art. 3 en 5 van de beleidsregel gaat over de vraag welk ongewenst gedrag van de verzoeker dient te resulteren in een beëindiging of weigering van schuldhulpverlening.

Het causale verband tussen het gedrag en de ineffectiviteit van de schuldhulp staat voorop. Het is niet wenselijk om alle vormen van ongewenst gedrag vooraf exact te formuleren in beleidsregels. Bovendien gaat het niet om incidenten, maar om consistent gedrag.

a. Gedragsuitingen

- wanneer de verzoeker zich niet houdt aan een of meerdere afspraken uit het plan van aanpak, waardoor de schuldhulpverlening niet (langer) effectief is of zelfs onmogelijk is (= medewerkingsplicht).
- wanneer de verzoeker onjuiste gegevens verstrekt waardoor de schuldhulpverlening niet (langer) effectief of zelfs onmogelijk is (= inlichtingenplicht).
- wanneer de gedragingen van de verzoeker aantoonbaar leiden tot een gevoel van onveiligheid bij de uitvoerder(s) (= ongewenst gedrag)

b. Consistent gedrag

Het gedrag herhaalt zich. Het gedrag wordt benoemd en is objectief. Alleen dan kan het een grondslag zijn voor het (negatieve) besluit. De interpretatie en beoordeling van de signalen en het besluit om hieraan gevolgen te verbinden in de schuldhulpverlening, geeft de nodige ruimte aan de uitvoering om verantwoord maatwerk te leveren.

3. Collegiale toets in de vorm van een werkinstructie

Het is wenselijk om voorafgaand aan een besluit tot weigering of beëindiging over het voorgenomen besluit te sparren met een collega. Dit noemen we een collegiale toets. Dit wordt uitgewerkt in een werkinstructie.

Definitie collegiale toetsing

Een vorm van kwaliteitsbewaking vóóraf, bij de voorgenomen besluiten die weigering van de toelating tot schuldhulpverlening of beëindiging van een lopend traject inhouden. De toetsing gebeurt met specialisten uit het eigen team of andere professionals met wie in multidisciplinair verband aan hetzelfde proces wordt samengewerkt. Er wordt gereflecteerd op het eigen handelen en op het afwegingsproces dat heeft geleid tot het oordeel dat de (toelating tot) schuldhulp moet worden geweigerd of beëindigd. Het doel ervan is om te toetsen of het voorgenomen besluit voldoet aan de eisen van:

1. Een zorgvuldige belangenafweging: zijn de gevolgen,-de situatie en de persoon van de verzoeker voldoende meegewogen?
2. Is het besluit voldoende onderbouwd: Is het oorzakelijk verband tussen het ongewenste gedrag en de ineffectiviteit van schuldhulp voldoende onderbouwd?-

Artikelsgewijze toelichting beleidsregel schuldhulpverlening Deurne 2021

Artikel 1 Definities

Het uitgangspunt is dat aan alle definities die in deze beleidsregel worden gehanteerd dezelfde betekenis toekomt als in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (de wet) en de Algemene wet bestuursrecht (de Awb). De wet heeft de begrippen: cliënt, college, inwoner, onze minister, en schuldhulpverlening gedefinieerd. De belangrijkste begrippen zijn in dit artikel nader omschreven in de onderdelen a tot en met d van het tweede lid.

In onderdeel b wordt gesproken over fase 2 schuldhulpverlening. Binnen schuldhulpverlening onderscheiden we fase 1 en fase 2. Fase 2 is in deze beleidsregel gedefinieerd. Fase 1 schuldhulpverlening is niet gedefinieerd in deze beleidsregel. Naar deze fase wordt namelijk niet verwezen in deze beleidsregel. In fase 1 vindt de aanmelding en intake plaats en wordt beoordeeld welke instrumenten noodzakelijk zijn, om alle (financiële) zaken op orde te brengen en de slagingskans van een mogelijk (minnelijke) traject te vergroten.

Deze overige onderdelen spreken voor zich en behoeven geen nadere toelichting.

Artikel 2 Doelgroep gemeentelijke schuldhulpverlening

Inwoners die rechtmatig in Nederland verblijven komen in aanmerking voor schuldhulpverlening (dit volgt uit artikel 3 eerste lid onder a en artikel 3 vierde lid van de wet). Een inwoner wordt in de wet gedefinieerd als degene die als ingezetene in de basisregistratie personen staat ingeschreven (artikel 1 van de wet). Onder inwoners vallen personen van alle leeftijden. Er is namelijk geen leeftijdsgrens opgenomen in de wet. Wel moet worden opgemerkt dat jongeren onder de 18 een bijzondere positie hebben wanneer het gaat om schulden. In veel gevallen zijn hun ouders namelijk aansprakelijk voor deze schulden. Wanneer er sprake is van schuldhulpverlening aan een jongere, valt deze schuldhulpverlening en de uitvoering van het daarbij behorende plan van aanpak onder de regie van de Gezins- en Jongerencoach.

Voorts gaat de wet uit van schuldhulpverlening aan natuurlijke personen. Hieronder vallen ook ondernemers (ZZP'ers). Uitsluiting van deze groep laat de brede toegang tot schuldhulpverlening namelijk niet toe. Over de doelgroep ondernemers vindt altijd afstemming plaats met Senzer, met als doel om deze doelgroep tijdige en op maat gemaakte schuldhulpverlening aan te kunnen bieden.

Het vijfde lid van artikel 3 van de wet vormt een uitzondering op het in de wet bepaalde dat alleen inwoners van een gemeente in aanmerking kunnen komen voor schuldhulpverlening bij die gemeente. In dit lid wordt namelijk aangegeven dat het college in bijzondere omstandigheden, zo nodig in overleg met het college van een andere gemeente, kan afwijken en ook schuldhulpverlening kan verlenen aan een persoon die geen inwoner is. Voor de toepassing van de wet wordt deze persoon gelijkgesteld met een inwoner. Dit omdat er omstandigheden kunnen zijn die het wenselijk maken om schuldhulpverlening aan te bieden (en hiervoor persoonsgegevens te verwerken) aan een persoon die geen inwoner (meer) is van de desbetreffende gemeente.

Op basis van voornoemd artikellid kan het college in een beleidsregel vastleggen wanneer sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een persoon die geen inwoner is, in het kader van de schuldhulpverlening met een inwoner gelijk wordt gesteld.

In deze beleidsregel wordt in het tweede lid van artikel 2 een opsomming gegeven van bijzondere omstandigheden.

Het college neemt onder bijzondere omstandigheden verzoeken van niet-inwoners in behandeling die voldoen aan het bepaalde in het eerste lid onder a en b en voor zover het betreft:

- a. een dakloze, die sociale binding met de gemeente Deurne heeft, en die staat ingeschreven bij de gemeente Helmond;

Daklozen die binding hebben met een van de gemeente staan in verband met het ontvangen van bijstand met een briefadres ingeschreven bij de Centrumgemeente van de desbetreffende regio. In het geval van de gemeente wordt de gemeente Helmond als centrumgemeente aangemerkt.

- b. een persoon, die aantoonbaar van plan is om binnen 3 maanden naar de gemeente Deurne te verhuizen;
- c. een (ex)gedetineerde, die vóór detentie woonachtig was in de gemeente Deurne en van plan is zich na detentie weer binnen de gemeente Deurne te vestigen; of

In het kader van de terugkeer van gedetineerden in de samenleving kan het bijvoorbeeld wenselijk zijn om in voorkomende gevallen al een schuldhulpverleningstraject op te starten voordat de gedetineerde vrijkomt. Een gedetineerde dient wel aantoonbaar van plan te zijn om zich na detentie weer binnen de gemeente te vestigen. Dit kan bijvoorbeeld worden aangetoond middels een huurovereenkomst, relatie enz.

- a. een inwoner van de gemeente Deurne, die tijdens de opstart of looptijd van fase 2 van schuldhulpverlening is verhuisd naar een andere gemeente, maar waarvan is vastgesteld dat het in het belang van de schuldregeling is, dat deze via de gemeente Deurne wordt voortgezet.

Wanneer een persoon in een schuldhulpverleningstraject fase 2 zit en verhuist naar een andere gemeente kan het vanwege de continuïteit van de schuldregeling zowel in het belang van de schuldregeling als in het belang van deze voormalige inwoner zijn, om deze voormalige inwoner te blijven helpen vanuit de gemeente waaruit deze persoon vertrekt.

Voornoemde bijzondere omstandigheden zijn niet-limitatief. In praktijk kunnen zich naast deze bijzondere omstandigheden nog meer bijzondere omstandigheden voordoen. Dit is tot uitdrukking gebracht met de woorden: 'in ieder geval'.

Artikel 3 Weigering schuldhulpverlening

De beschikking kan een plan van aanpak inhouden of een weigering tot schuldhulpverlening. De beschikking waarmee het college de schuldhulpverlening weigert, bevat een motivering.

Er is slechts één absolute weigeringsgrond welke is opgenomen in het vierde lid van artikel 3 van de wet, te weten een persoon die geen verblijfstatus heeft komt niet in aanmerking voor schuldhulpverlening.

In de beleidsregel is deze absolute weigeringsgrond zowel verweven in de doelgroep (artikel 2), als in artikel 3 eerste lid van deze beleidsregel. De motivering kan bij deze weigeringsgrond beperkt blijven tot de constatering dat iemand geen verblijfstatus heeft. De overige redenen om te weigeren zijn minder absoluut (artikel 3, tweede en derde lid, van de wet) en vereisen een deugdelijke motivering.

Op grond van het tweede lid van artikel 3 van de wet weigert het college schuldhulpverlening in ieder geval indien een verzoeker al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening, in de volgende gevallen:

- a. als de schuldhulpverlening op grond van de wet minder dan een half jaar voorafgaand aan de dag waarop een aanvraag is ingediend, als gevolg van een gedraging van de verzoeker is beëindigd door het college én er bij het indienen van de aanvraag blijk van geeft dat dit gedrag niet is veranderd; of
- b. als de verzoeker minder dan een jaar voorafgaand aan de dag waarop een aanvraag is ingediend een wettelijk of minnelijk traject heeft doorlopen, dat voortijdig is beëindigd wegens het niet nakomen van de inlichtingen- en/of medewerkingsplicht én de verzoeker er blijk van geeft dat het gedrag dat heeft geleid tot dit besluit, zich nog steeds voordoet.

De woorden 'in ieder geval' maken ook in dit artikel weer duidelijk dat er naast bovengenoemde situaties zich in praktijk ook nog andere situaties kunnen voordoen op grond waarvan het college tot weigering van de schuldhulpverlening kan overgaan.

Op grond van artikel 3, derde lid van de wet kan het college de schuldhulpverlening in ieder geval ook weigeren in geval een inwoner fraude heeft gepleegd die financiële benadeling van een bestuursorgaan tot gevolg heeft en die inwoner in verband daarmee onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld of een onherroepelijke bestuurlijke sanctie, die beoogt leed toe te voegen, is opgelegd. Voordat tot weigering wordt overgegaan maakt het college een zorgvuldige belangenafweging conform de Algemene Wet Bestuursrecht. Hierbij moet het college ook nagaan of die weigering tot disproportionele onredelijkheid of onbillijkheid zal leiden. Deze weigeringsgrond is op grond van het afwegingskader in deze beleidsregel uitgewerkt. Zie ook de toelichting in hoofdstuk 1, pag. 1

Afwijkingsmogelijkheden/Toelichting op het afwegingskader bij weigering en beëindiging.

Artikel 4 Verplichtingen

In dit artikel is de inlichtingen- en medewerkingsplicht uit de artikelen 6 en 7 van de wet nader uitgewerkt. Het behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van inwoners om tijdig relevante informatie te verstrekken, medewerking te verlenen en zich in te spannen om inkomsten en uitgaven in evenwicht te brengen en te houden. Dit geldt zowel voor fase 1 als 2 van schuldhulpverlening.

Wat betreft de verplichting tot medewerking is in het tweede lid van dit artikel in de beleidsregel, aangegeven wat hieronder door het college in ieder geval wordt verstaan:

- a. het nakomen van afspraken, zoals opgenomen in het plan van aanpak;
- b. het zich – indien van toepassing – houden aan de bepalingen van de schuldregelingsovereenkomst en stabilisatieovereenkomst.

Ook dit betreft weer een niet-limitatieve opsomming.

Artikel 5 Beëindiging schuldhulpverlening

Uit de bevoegdheid van het college om aan al de inwoners van zijn gemeente schuldhulpverlening te verlenen, vloeit impliciet de bevoegdheid om schuldhulpverlening in bepaalde gevallen te beëindigen voort. In dit artikel van de beleidsregel is aangegeven in welke gevallen het college in ieder geval van deze bevoegdheid gebruik maakt en de schuldhulpverlening zal beëindigen.

Het betreffen de navolgende gevallen:

- a. indien de verzoeker niet voldoet aan de toelatingscriteria als opgenomen in de wet of in artikel 2 van deze beleidsregel;
- b. op schriftelijk verzoek van de verzoeker;
- c. door overlijden van de verzoeker;
- d. door een rechterlijke uitspraak tot voorlopige of definitieve toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen op de verzoeker, tenzij de noodzaak tot nazorg is vastgesteld;
- e. indien het college heeft vastgesteld dat de verzoeker onjuiste gegevens heeft verstrekt en bij het overleggen van correcte gegevens tot een ander besluit zou zijn gekomen;
- f. wanneer de verzoeker zich aantoonbaar niet houdt aan een of meerdere afspraken uit het plan van aanpak en/of de schuldregelings- en stabilisatieovereenkomst, waardoor de schuldhulpverlening niet (langer) effectief is;
- g. wanneer de verzoeker aantoonbaar onjuiste gegevens verstrekt of in het verleden heeft verstrekt, waardoor schuldhulpverlening niet (langer) effectief is.

De woorden 'in ieder geval' maken duidelijk dat er naast bovengenoemde situaties zich in praktijk ook nog andere situaties kunnen voordoen op grond waarvan het college tot beëindiging van de schuldhulpverlening kan overgaan. Denk daarbij bijvoorbeeld aan agressief gedrag.

Voordat tot beëindiging wordt overgegaan maakt het college een zorgvuldige belangenafweging conform de Algemene Wet Bestuursrecht. Hierbij moet het college ook nagaan of die beëindiging tot disproportionele onredelijkheid of onbillijkheid zal leiden. Zie

ook de toelichting in hoofdstuk 1, pag. 1, Afwijkingsmogelijkheden/Toelichting op het afwegingskader bij beëindiging of weigering.

Artikel 6 Maatwerkbepaling

De hardheidsclausule van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht biedt ruimte om in gevallen van een onredelijke toepassing af te wijken. De maatwerkbepaling van artikel 6 gaat nog iets verder dan de hardheidsclausule en geeft ruimte om op de individuele situatie passend maatwerk te leveren.

Artikel 7 Overgangsrecht

Uit dit artikel vloeit voort dat besluiten, genomen krachtens de eerdere beleidsregel schulddienstverlening Peel 6.1 2015-2018 en die gelden op het moment van inwerkingtreding van deze beleidsregels van kracht blijven tot aan het moment dat zij van rechtswege vervallen, worden ingetrokken of beëindigd.

Dit betekent in de praktijk ook dat, voor wat betreft in het verleden gedane toekenningen die gelden na datum inwerkingtreding van onderhavige beleidsregel bij een eventuele herbeoordeling gelegen op een moment na inwerkingtreding van onderhavige beleidsregels, een nieuw besluit genomen dient te worden met toepassing van onderhavige beleidsregel.

Voorts is het algemene bestuursrechtelijke uitgangspunt dat aanvragen die voor de inwerkingtreding van deze nieuwe beleidsregel zijn ingediend maar waarop bij de inwerkingtreding van deze beleidsregel nog niet is beslist, worden afgehandeld op basis van de nieuwe beleidsregel hier van toepassing.

Het is niet de bedoeling dat verzoekers of cliënten nadeel ondervinden van de nieuwe beleidsregels. Mocht in voorkomende situatie er sprake zijn van een nadelig gevolg omdat de nieuwe beleidsregels van toepassing zijn, dan kan er een maatwerkbesluit worden genomen op grond van artikel 6.

Artikel 8 Intrekking

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze beleidsregel, vervalt de beleidsregel schulddienstverlening Peel 6.1 2015-2018.

De voorgaande beleidsregels "Beleidsregels Toelating tot de schuldhulpverlening Deurne 2012" worden eveneens ingetrokken. Dit was abusievelijk in 2015 nog niet gedaan. Er is een formeel intrekkingbesluit nodig om deze verouderde beleidsregels van overheid.nl te verwijderen.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze beleidsregel.