

Signaalnota: Schuldbemiddeling binnen de CAW's

1 SITUERING

Zorginspectie inspecteerde de elf Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) in Vlaanderen voor hun dienstverlening als erkende instelling voor schuldbemiddeling (ISB). We vroegen informatie op bij de CAW's en bezochten vervolgens in elk CAW de deelwerking of minstens één van de deelwerkingen waar schuldhulpverlening wordt aangeboden en waar erkende schuldbemiddelaars ingezet zijn.

Deze signaalnota is gebaseerd op de inspecties in de elf CAW's die gebeurden tussen mei 2019 en juli 2021. Bij elke inspectie keken we de voorgelegde documenten na, bespraken we de werking met de (beleids)medewerkers en lieten we ons de praktijk toelichten door de medewerker(s) aan de hand van een steekproef van vier dossiers.

Het is aan de CAW's zelf om de schuldhulpverlening binnen hun werking te organiseren. Het is hun keuze of ze de taken verdelen tussen verschillende teams of de volledige schuldhulpverlening in één team opnemen. Er werd enkel beoordeeld op vaststellingen binnen het bezochte team. We hebben dus niet altijd het volledige traject van schuldhulpverlening onderzocht.

Omwille van de corona-pandemie was deze thematische inspectieronde een langdurend traject met een tussenpauze. We beluisterden welke impact corona gehad heeft op de schuldhulpverlening in de CAW's die we in de tweede fase bezochten.

Omwille van de grote tijdspanne tussen de inspecties en het beperkt aantal inspecties hebben we ervoor gekozen om onze bevindingen te bundelen in de vorm van een signaalnota in plaats van in een uitgebreider rapport. In deze nota willen we de globale resultaten van de inspecties terugkoppelen: vaststellingen, knelpunten voor de gebruiker en signalen voor het beleid, waaronder knelpunten in regelgeving.

2 BEGRIPSOMSCHRIJVINGEN

2.1 SCHULDBEMIDDELING

Voor de begripsomschrijving van de term 'schuldbemiddeling' hebben we ons gebaseerd op de regelgeving.

Artikel 1.9, 55° van het Wetboek van Economisch Recht definieert schuldbemiddeling als: "de dienstverlening, met uitsluiting van het sluiten van een kredietovereenkomst, met het oog op het tot stand brengen van een regeling omtrent de wijze van betaling van de schuldenlast die geheel of ten dele uit één of meer kredietovereenkomsten voortvloeit." Schuldbemiddeling is aldus een vrijwillige vorm van hulpverlening gericht op het tot stand brengen van een regeling tussen schuldenaar en schuldeiser omtrent de wijze van betaling van de schuldenlast van de schuldenaar.

In Vlaanderen mag schuldbemiddeling bij schulden uit een consumentenkrediet enkel uitgevoerd worden door een advocaat, een ministerieel ambtenaar, een gerechtelijk mandataris in de uitoefening van zijn beroep of zijn ambt of door een overheids- of particuliere instelling die daartoe door de bevoegde overheid is erkend.¹

In de decretale modelovereenkomst staat dat de instelling voor schuldbemiddeling zich verbindt de schuldbemiddeling niet te zullen doen zonder de instemming van de aanvrager/cliënt/schuldenaar. Deze modelovereenkomst is bijgevoegd als bijlage bij het uitvoeringsbesluit (besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 1997) van het erkenningsdecreet (decreet van 24 juli 1996 houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van de instellingen voor schuldbemiddeling).

Er is in deze modelovereenkomst sprake van schuldbemiddeling wanneer één van onderstaande acties wordt ondernomen²:

- indien de hulpverlener contact opneemt met en inlichtingen inwint bij de verschillende schuldeisers;
- indien de hulpverlener de gegrondheid of wettelijkheid van de door de schuldenaar aangegane verbintenissen onderzoekt en indien nodig de verjaring van een schuld opwerpt of de schuld t.a.v. de schuldeiser betwist;
- indien de hulpverlener een betalingsplan opstelt, het aan de schuldeisers voorlegt en erover onderhandelt, het plan uitvoert en het verloop ervan nagaat;
- indien de hulpverlener de aanvrager advies verstrekt over de wijze waarop zijn belangen het best verdedigd worden als het geschil voor de rechtbank gebracht moet worden.

Voor de inspecties is de begripsomschrijving van de modelovereenkomst gebruikt. Dit is op voorhand afgetoetst met Welzijn en Samenleving.

¹ Bron: Artikel 67 van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet. Dit artikel werd opgeheven, het principe van het verbod op schuldbemiddeling werd ongewijzigd overgenomen in artikel VII.115 van het wetboek van 28 februari 2013 van economisch recht: De schuldbemiddeling is verboden, behalve :

1° wanneer zij wordt verricht door een advocaat, een ministerieel ambtenaar of een gerechtelijk mandataris in de uitoefening van zijn beroep of zijn ambt;

2° wanneer zij wordt verricht door overheidsinstellingen of door particuliere instellingen die daartoe door de bevoegde overheid zijn erkend.].

² Ook het rapport "Vlaamse gezinnen in budget- en/of schuldhulpverlening: cijfergegevens 2013-2016, Vlaams Centrum Schuldenlast, juli 2017, verwijst hiernaar.

2.2 SCHULDBEMIDDELAAR IN EEN ISB

Een schuldbemiddelaar is de persoon die de schuldbemiddeling uitvoert. Volgens artikel 5 van het decreet van 24 juli 1996 moeten de overheids- of particuliere instellingen die een erkenning hebben als ISB, ten behoeve van de aangeboden schuldbemiddeling, zowel een maatschappelijk werker als een jurist in dienst hebben. Men kan er ook voor opteren om een overeenkomst te sluiten met een externe jurist. De maatschappelijk werker en de jurist moeten bovendien over minstens drie jaar nuttige ervaring beschikken of een gespecialiseerde opleiding van ten minste zestig uur gevolgd hebben.

2.3 CONSUMENTENKREDIET

Een consumentenkrediet is een krediet dat een consument aangaat om:

- een roerend goed te kopen (bv. een auto, een televisietoestel, ...);
- een dienst aan te schaffen (bv. een trouwfeest organiseren);
- om een privé-uitgave te financieren (bv. belastingen betalen)³.

3 BEVINDINGEN

3.1 ORGANISATIE VAN DE ISB

3.1.1 Aantal erkende schuldbemiddelaars - personeelsinzet

Er werden grote verschillen vastgesteld. Er zijn CAW's waar op het moment van inspectie één erkende schuldbemiddelaar effectief aan het werk was als schuldbemiddelaar en er zijn CAW's met tien of zelfs meer dan twintig erkende schuldbemiddelaars als schuldbemiddelaar aan het werk. De CAW's hebben in september 2019 moeten besparen. Een aantal CAW's gaven aan dat dit een afslanking van het personeel dat ingezet wordt voor schuldbemiddeling tot gevolg had. In 2 CAW's werd aangegeven dat het moeilijk is om personeel te vinden voor het team schuldbemiddeling. Verschillende factoren die kunnen meespelen worden aangehaald:

- het vereiste diploma;
- beperkte interesse in het thema van financiële hulpverlening;
- onderbelichting van het thema schuldhulpverlening in de opleiding maatschappelijk werk;
- de taalproblematiek (werd enkel door CAW Brusselesignaleerd).

De informatie over het aantal erkende schuldbemiddelaars komt uit de applicatie van Welzijn en Samenleving. Tijdens de inspecties bleek dat er verschillen zijn in de manier waarop de erkende schuldbemiddelaars in de applicatie van Welzijn en Samenleving worden ingegeven en actueel gehouden. Hier moet rekening mee gehouden bij gebruik van deze gegevens.

3.1.2 Schuldbemiddeling in de onthaalfase, als onderdeel van een integrale begeleiding of vanuit een tweede lijn binnen een gespecialiseerd team

Er zijn grote verschillen in de manier waarop de CAW's zich organiseren om schuldbemiddeling aan te bieden.

In alle CAW's gebeurt er binnen het **onthaal** een eerste vraagverheldering en indien nodig worden de eerste stappen in de hulpverlening gezet. Een aantal CAW's geven aan dat indien dringend en eenvoudig, dit ook kan voor schuldbemiddeling.

³ Bron: <https://economie.fgov.be/nl/geraadpleegd> op 15/11/2021.

In verschillende CAW's bieden de erkende schuldbemiddelaars intern vorming aan en kan elke CAW-collega op hen beroep doen als financiële 'experten' voor een consult.

In een aantal CAW's doen de schuldbemiddelaars de **integrale begeleiding** van een cliënt, waarbij de schuldhulpverlening een onderdeel van de begeleiding is. Hier wordt er voorzien in een spreiding van de schuldbemiddelaars over het hele CAW.

In een aantal CAW's zijn er teams gespecialiseerd in **ruime financiële hulpverlening** die budgetbegeleiding, budgetbeheer en schuldbemiddeling aanbieden. Wanneer een andere problematiek te prominent aanwezig is om aan de schulden te werken, wordt er eerst doorverwezen naar de gepaste deelwerking.

In een aantal CAW's volgen erkende schuldbemiddelaars de schuldbemiddeling op **vanuit een tweede lijn** voor alle cliënten in de andere deelwerkingen binnen het CAW. De schuldbemiddelaar heeft zelf weinig persoonlijke contacten met de cliënt en is afhankelijk van de cliënten en informatie die wordt doorgegeven door de oorspronkelijke hulpverlener van de andere deelwerking.

Enkele vragen en bedenkingen die hierbij gesteld kunnen worden:

- Worden dossiers met een complexe schuldenproblematiek of met schulden uit consumentenkrediet steeds tijdig doorgegeven aan erkende schuldbemiddelaars?
- Is het voor CAW's met een beperkt aantal erkende schuldbemiddelaars haalbaar om iedere cliënt binnen het CAW met een vermoedelijke (complexe) schuldenproblematiek of met schulden uit het consumentenkrediet voldoende kwaliteitsvolle ondersteuning en begeleiding te bieden door een erkend schuldbemiddelaar?

Er werd aangegeven dat de COVID-19 crisis mogelijks de discrepantie tussen vraag en aanbod op termijn nog zou kunnen vergroten, gezien de grotere vraag naar financiële hulpverlening.

- Hebben de CAW's waar wordt gekozen voor een **integrale begeleiding** en spreiding van de schuldbemiddelaars over het hele CAW voldoende erkende schuldbemiddelaars in elk team?
- Hebben de schuldbemiddelaars die werken vanuit een **tweede lijn** voldoende actuele informatie over de cliënt om de schuldhulpverlening op de voet te kunnen opvolgen?

CAW's bieden voornamelijk schuldhulpverlening wanneer dit ingebed is in een integrale begeleiding. Wanneer er enkel nood is aan financiële hulpverlening wordt de cliënt doorverwezen naar het OCMW. Alle CAW's, met uitzondering van één, geven aan dat er een goede samenwerking met de OCMW's in hun werkingsgebied is en dat er vlot wordt doorverwezen. In teams waar schuldhulpverlening niet de hoofdtaak is, wordt er complementair samengewerkt met het OCMW waarbij het OCMW zorgt voor de financiële hulpverlening en het CAW voor de begeleiding op andere levensdomeinen.

3.2 HET UITVOEREN VAN TAKEN VAN EEN SCHULDBEMIDDELAAR

3.2.1 Ruimer inzetten van erkende schuldbemiddelaars dan enkel voor schulden uit een consumentenkrediet

Tijdens de inspecties werd aangegeven dat schulden uit een consumentenkrediet weinig voorkomen en niet altijd bepalend zijn voor de complexiteit en de noodzaak aan expertise binnen de schuldhulpverlening. In één CAW wordt aangegeven dat de complexiteit van schulden, de hoogdringendheid en de mogelijke gevolgen voor de schuldenaar belangrijkere maatstaven zijn om rekening mee te houden. Een ander CAW

geeft aan dat het eerder het onderscheid tussen de pre-gerechtelijke en de gerechtelijke fase is die de complexiteit van een dossier bepaalt.

3.2.2 Taken van schuldbemiddeling uitgevoerd door niet-erkende hulpverlener

Bij deze inspectieronde wordt vertrokken van de regelgeving dat schuldbemiddeling bij schulden uit consumentenkredieten, moet uitgaan van de medewerkers die voldoen aan de erkenningsvereisten, m.a.w. maatschappelijk werker en juristen die de gespecialiseerde opleiding schuldbemiddeling hebben gevolgd of drie jaar ervaring hebben in de financiële hulpverlening⁴. Naar analogie met de inspectieronde bij de OCMW's in 2018 werd door Zorginspectie de interpretatie aangehouden dat wanneer we spreken over schuldbemiddeling, het gaat om alle taken zoals in de modelovereenkomst opgesomd (zie hoger bij Begripsomschrijvingen).

In de praktijk werd vastgesteld dat in sommige CAW's één of meerdere taken door niet erkende schuldbemiddelaars worden gedaan: het uitvoeren en opvolgen van een betalingsplan, contact nemen met schuldeisers om inlichtingen in te winnen, opstellen van een betalingsplan of voorleggen van een betalingsplan aan schuldeisers. Zeker bij taken waarbij gecommuniceerd wordt met schuldeisers is echter de expertise schuldbemiddeling vereist: bepaalde acties houden een vorm van erkenning van de schuld in, zodat de schuld nadien niet meer betwist kan worden.

3.3 BACK-UPSYSTEEM

Er zijn grote verschillen tussen de CAW's wat back-up betreft voor geplande en ongeplande afwezigheden van de schuldbemiddelaars. In één CAW is er geen back-up meer door langdurige afwezigheid van een schuldbemiddelaar.

Het is ook belangrijk dat de geactualiseerde informatie geheel overdraagbaar is. In acht CAW's hebben de personen die moeten instaan voor back-up toegang tot het schriftelijk en het elektronisch dossier, evenals tot het mailverkeer en de agenda van de schuldbemiddelaar(s). In drie CAW's is de informatie niet altijd geactualiseerd toegankelijk.

3.4 CONTROLE BETALINGSVERRICHTINGEN

In vier CAW's gebeuren afbetalingen door de schuldbemiddelaar. In één CAW werd een intern controlesysteem op de betalingsverrichtingen ingevoerd. In drie daarvan is geen interne controle voorzien. In één van deze CAW's wordt dit wel gepland in de toekomst.

In twee CAW's gebeuren de betalingsverrichtingen niet door het geïnspecteerde team schuldbemiddeling, maar door de hulpverlener die budgetbeheer biedt in een andere deelwerking. Deze andere deelwerkingen werden in deze inspectieronde niet bevraagd.

⁴ Bron: Artikel 67 van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet. Dit artikel werd opgeheven, het principe van het verbod op schuldbemiddeling werd ongewijzigd overgenomen in artikel VII.115 van het wetboek van 28 februari 2013 van economisch recht: De schuldbemiddeling is verboden, behalve :

1° wanneer zij wordt verricht door een advocaat, een ministerieel ambtenaar of een gerechtelijk mandataris in de uitoefening van zijn beroep of zijn ambt;

2° wanneer zij wordt verricht door overheidsinstellingen of door particuliere instellingen die daartoe door de bevoegde overheid zijn erkend.].

In vijf CAW's doen de cliënten alle betalingen zelf, met begeleiding.

Nergens werden onregelmatigheden vastgesteld in de gecontroleerde dossiers.

3.5 VOORWAARDEN VOOR DE OPSTART VAN SCHULDBEMIDDELING

Er worden geen uitsluitingscriteria gehanteerd door de CAW's.

Door een aantal gesprekspartners wordt de opmerking gegeven dat er een groeiende groep van mensen is die niet in staat zijn om menswaardig te leven doordat ze onvoldoende inkomsten hebben. Ze kunnen niet anders dan schulden opbouwen en worden daardoor aangemerkt als 'onbemiddelbaar'. Er zijn maatregelen nodig om deze mensen te helpen. Deze cliënten blijven nu wel verder door de CAW's begeleid bij gebrek aan een alternatief. CAW's geven aan dat dit geen duurzame oplossing is.

3.6 WACHTTIJDEN

In drie CAW's zijn er geen wachttijden voor de opstart van schuldbemiddeling. In twee CAW's bedraagt de wachttijd tussen 3 weken en twee maanden. In zes CAW's liep de wachttijd voor schuldbemiddeling op het moment van inspectie op tot langer dan drie maanden, in één CAW tot zelfs gemiddeld een zestal maanden. Er wordt aangegeven door verschillende CAW's dat de wachttijd nu langer is dan normaal door personeelstekort.

Er worden in zeven CAW's tijdens de wachttijd reeds een aantal stappen gezet: de cliënten op de wachtlijst worden opgebeld om te vragen of er nog een afspraak nodig is en of er nog bijkomende vragen zijn. In deze CAW's kan de cliënt tijdens de wachttijd indien nodig ook al terecht bij een onthaalwerking. De gesprekspartners geven aan dat daar reeds stappen gezet worden naar rechtenverkenning, verhoging van het inkomen, in orde brengen van nodige inschrijvingen voor betaalbare huisvesting, ... door een onthaalmedewerker. Er worden soms contacten met schuldeisers opgenomen om te melden dat de cliënt op de wachtlijst staat. Uitstel vragen aan de schuldeisers gebeurt in samenspraak met een schuldbemiddelaar of jurist.

3.7 ONDERSTEUNING DOOR JURIST

De tandem maatschappelijk werker-jurist is essentieel in de werking van de ISB. Er zijn heel grote verschillen tussen de CAW's in de beschikbaarheid en de betrokkenheid van de jurist(en).

De inzet varieert van een interne jurist die systematisch op dienst is, deelneemt aan teamvergaderingen en dossierbesprekingen, tot een externe jurist waar ondersteuning ad hoc kan gevraagd worden:

- Zes CAW's hebben een jurist in dienst, variërend van 20% vte tot meerdere juristen. Vier CAW's hebben een overeenkomst met één of meerdere OCMW's of een vzw die een samenwerkingsverband is tussen OCMW's en CAW's. Eén CAW heeft een overeenkomst met een advocaat voor enkele uren per maand.
- In zes CAW's neemt de jurist systematisch deel aan teamvergaderingen en dossierbesprekingen. In drie CAW's kan dit ad hoc gevraagd worden. In twee CAW's gebeurt dit helemaal niet.
- In zeven CAW's kan de aanwezigheid van de jurist ad hoc gevraagd worden bij besprekingen met de cliënten en biedt de jurist daarnaast ook consult op afstand. In vier CAW's biedt de jurist enkel ondersteuning op afstand.

3.8 RECHTEN VERKENNEN

De vraag werd gesteld aan de CAW's welk systeem ze hanteren om op de hoogte te blijven van de rechten van de cliënt (juridische informatie, sociale rechten, mogelijkheden voor het verhogen van inkomen en het besparen van kosten). Alle kennen ze en gebruiken (of gebruikten ze in het verleden) de Rechtenverkenner van de Vlaamse overheid. Drie CAW's vermelden dat ze gebruik maken van websites als Helder Recht, My Benefits en lokale platformen. In een aantal CAW's is het de taak van collega's van andere deelwerkingen om de rechtenverkenning te doen. Deze andere deelwerkingen werden in deze inspectieronde niet bezocht. De CAW's geven aan dat ze samenwerken met Budget In Zicht (BIZ) en het Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO). Vele teams schuldbemiddeling organiseren in het hele CAW vormingen of bieden nieuwsbrieven aan de collega's aan.

Knelpunten die door de CAW's gesignaleerd worden in dit verband zijn:

- Het **niet up to date zijn van de Rechtenverkenner** van de Vlaamse overheid zorgt ervoor dat deze niet meer goed bruikbaar is. Deze toepassing wordt momenteel ook niet aangevuld met alle regionale en lokale rechten voor cliënten.
- Acht CAW's maken **zelf** werk van een **oplijsting** van mogelijke rechten, in samenwerking met BIZ en lokale overheden. Bij de andere wordt dit niet systematisch opgesteld of is er **nog geen systeem** ingebouwd.

3.9 SCHULDENPLANNEN

Er zijn grote verschillen tussen de CAW's m.b.t. het maken van budget- en schuldenplannen. De werkwijze verschilt naargelang de keuzes die het CAW maakt: de doelgroep, doet men budgetbeheer of beheren de cliënten zelf hun budget, werkt de schuldbemiddelaar alleen of samen met een collega van een andere deelwerking in een gedeeld elektronisch dossier, ... :

- Budgetplan:
 - o Bij zes CAW's vinden we in alle gecontroleerde dossiers een budgetplan dat volledig is en bij elke wijziging geactualiseerd wordt.
 - o Bij twee CAW's vinden we hiaten in de budgetplannen.
 - o Bij drie CAW's worden budgetplannen gemaakt door een andere deelwerking of maken de cliënten deze zelf op basis van modellen of apps.
- Schuldenplan:
 - o Bij drie CAW's vinden we in alle gecontroleerde dossiers een schuldenplan dat volledig is en bij elke wijziging geactualiseerd wordt.
 - o Bij vier CAW's vinden we hiaten in de schuldenplannen. Hier kon niet in alle gecontroleerde dossiers alle actuele informatie gevonden worden over het budget en de schulden in de dossiers van de schuldbemiddelaars.
 - o Bij twee CAW's worden schuldenplannen volledig opgemaakt bij het begin van de begeleiding, maar worden deze enkel geactualiseerd op vraag van de hulpverlener van de andere deelwerking die de individuele begeleiding en opvolging doet.
 - o Bij twee CAW's worden de schuldenplannen gemaakt door de cliënten zelf op basis van modellen of apps.

- Cliëntvolgsysteem:
 - Er wordt overal Myneva gebruikt (voorheen Regas). Dit is een elektronisch cliëntdossier waardoor toegangsrechten kunnen worden gedeeld met verschillende betrokken schuldbemiddelaars en hulpverleners.
 - Eén CAW gebruikt de financiële module van Myneva waarin budget- en schuldenplannen kunnen opgemaakt en geactualiseerd worden.
 - Andere CAW's werken met een sjabloon in Excel (dit wordt ook aangeboden door SAM, als onderdeel van het Handboek Schuldbemiddeling) of Word. Die budget- en schuldenplannen kunnen opgeladen worden in Myneva. Eens opgeladen kunnen er geen wijzigingen meer in aangebracht worden. We stelden vast dat niet na elke aanpassing een actueel bestand werd opgeladen.

3.10 SCHRIFTELIJKE OVEREENKOMST

Negen van de elf CAW's werken met een overeenkomst schuldbemiddeling. Zeven CAW's gebruiken de modelovereenkomst zoals bepaald in artikel van het decreet van 24 juni 1996⁵ en twee CAW's werken met een zelf opgestelde overeenkomst. In vijf van de negen CAW's die met een overeenkomst werken, kon tijdens de steekproef niet in alle gecontroleerde dossiers een ondertekende overeenkomst worden teruggevonden.

In twee CAW's wordt niet gewerkt met een schriftelijke overeenkomst schuldbemiddeling.

Vanuit de CAW's wordt het signaal gegeven de verplichte modelovereenkomst niet helemaal in heldere en toegankelijke taal, aangepast aan de doelgroep, is geschreven.

⁵ Decreet houdende regeling tot erkenning en subsidiëring van de instellingen voor schuldbemiddeling (24/07/1996): Artikel 9: § 1. De erkende instellingen voor schuldbemiddeling moeten, gebeurlijk om erkend te blijven of opnieuw erkend te worden, de volgende verplichtingen naleven: 7° de modelovereenkomst inzake schuldbemiddeling opgemaakt door de Vlaamse regering gebruiken.