



GEMEENTE
Schagen

Rekenkamercommissie

Rekenkameronderzoek Evaluatie Schuldhulp- verlening Schagen

Colofon

Dit is een onderzoek van de Rekenkamercommissie Schagen. Deze rekenkamercommissie is door de gemeenteraad van Schagen ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur te onderzoeken.

Leden

Dhr. mr. dr. drs. P. J.J. van der Kruit (voorzitter)

Mevr. drs. M. van der Meer (vicevoorzitter)

Mevr. dr. ir. P. Domburg

Ambtelijk secretaris

Mw. M. Teijema

Dhr. L. Hooghiemstra

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Schagen uitgevoerd door:

Berenschot

Ad Baan

Johannes ten Hoor

Schagen, maart 2021

© 2021 Rekenkamercommissie Schagen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding voor het onderzoek	4
1.2. Onderzoeksactiviteiten	5
1.3. Leeswijzer	5
2. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
2.1. Samenvattend beeld van schuldhulpverlening in Schagen	7
2.2. Conclusies	8
2.3. Aanbevelingen	10
2.4. Bestuurlijke reactie	13
2.5. Nawoord Rekenkamercommissie Schagen	14
3. Onderzoeksverslag	16
3.1. Landelijke en lokale context	16
3.1.1. Landelijke context	16
3.1.2. Lokale context in de gemeente Schagen	17
3.2. De totstandkoming van beleid	18
3.2.1. Proces en samenspel binnen de gemeente	20
3.2.2. Proces en samenspel buiten de gemeente	21
3.3. Evaluatie en doorontwikkeling	23
3.3.1. Zijn de beoogde doelen gehaald en waarom wel/niet?	23
3.3.2. Sturing en doorontwikkeling	25
3.3.3. Informatiepositie van de raad en sturingsmogelijkheden	28
Bijlagen	30
Bijlage 1. Recente wetswijzigingen	31
Bijlage 2. Overzicht verantwoordingsinformatie	33
Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners	36
Bijlage 4. Overzicht gebruikte termen	37
Bijlage 5. Overzicht gebruikte bronnen	39

1. Inleiding

De Rekenkamercommissie Schagen wil met dit onderzoek inzicht verschaffen in het schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente Schagen vanaf 2015, inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering ervan en inzicht in de sturingsmogelijkheden van de raad. Het onderwerp schuldhulpverlening was ook al vanuit de gemeenteraad van Schagen zelf naar voren gebracht als mogelijk onderwerp voor onderzoek door de Rekenkamercommissie. In opdracht van de Rekenkamercommissie heeft Berenschot, in samenwerking met de Rekenkamercommissie zelf, dit onderzoek uitgevoerd.

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

De huidige coronacrisis heeft invloed op de economie en ook de werkgelegenheid in de gemeente Schagen is hierdoor onder druk komen te staan. Het aantal uitkeringen van het UWV in Noord-Holland Noord is de afgelopen maanden toegenomen. Dit kan ook gevolgen hebben voor de schuldenproblematiek en de vraag naar schuldhulpverlening in de gemeente. Mede daarom heeft de Rekenkamercommissie besloten dit onderzoek uit te voeren naar de schuldhulpverlening in Schagen. Daarnaast heeft het belang van een goed functionerende schuldhulpverlening voor de lokale samenleving meegewogen bij de keus dit onderzoek uit te voeren.

Terugblik

In februari 2016 heeft de gemeenteraad van Schagen het Beleidsplan Schuldhulpverlening 2016-2019 vastgesteld met daarin duidelijk benoemde resultaten. Dit beleidsplan gaf voor de jaren na 2016 richting aan de integrale schuldhulpverlening aan inwoners van de gemeente. Met de komst van dit beleidsplan Schuldhulpverlening werd de nadruk meer dan voorheen gelegd op preventie, vroegsignalering en gedragsverandering. In de aanloop naar het nieuwe beleidsplan is in februari 2020 een Evaluatie van de decentralisaties Jeugdwet, Wmo en Participatiewet aan de raad gepresenteerd (Factsheet 3D) en is er een cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd door I&O Research (2019). In deze stukken wordt wel aandacht besteed aan schuldhulpverlening, maar het blijft in deze evaluatie onduidelijk in hoeverre de gestelde resultaten uit het beleidsplan Schuldhulpverlening 2016-2019 zijn behaald. Er is toen ook geen aparte evaluatie van het Beleidsplan Schuldhulpverlening aan de raad gepresenteerd.

Hoofdvraag

De hoofdvraag die is meegegeven aan het onderzoek is:

Hoe is het beleid voor schuldhulpverlening in de gemeente Schagen vanaf 2015 vormgegeven en is dit doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

Deelvragen hierbij zijn:

- Hoe is het beleid op het gebied van schuldhulpverlening tot stand gekomen en wie zijn daarbij betrokken? (Beleidsplan 2016-2019, gemeentelijke stukken – Integraal Beleidsplan Sociaal Domein 2020)
- Hoe is het beleid uitgewerkt in een Uitvoeringsplan?
- Zijn de beoogde doelen gehaald en waarom wel/niet?
- Wat zijn aandachtspunten voor schuldhulpverlening in het nieuwe beleid?
- Heeft de gemeente (regelmatig/tussentijds) vastgesteld in hoeverre de doelstellingen - de vier benoemde concrete resultaten - worden behaald? (o.a. prestatie-indicatoren, frequentie)
- Hoe is de raad hierover geïnformeerd?
- Hoe heeft de raad zijn rollen op dit onderwerp vervuld? (kaderstellen, controleren / informatieverstrekking)
- Wat ging goed en wat zijn aandachtspunten voor de raad?

1.2. Onderzoeksactiviteiten

Binnen het onderzoek zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Documentstudie van de beleids- en verantwoordingsstukken van de gemeente.
- Literatuurstudie van relevante landelijke ontwikkelingen en/of praktijkvoorbeelden uit andere gemeenten.
- Interviews en groepsgesprekken binnen de gemeente Schagen: daarbij is gesproken met een vertegenwoordiging uit de raad, met de portefeuillehouder en met de medewerkers van beleid en uitvoering.
- Interviews met een aantal belangrijke samenwerkingspartners van de gemeente zoals Humanitas, het Noodfonds, de Nederlandse Kredietbank, Diversion (de uitvoerder van de preventieve aanpak 'Moneyways') met deurwaarderskantoor Snijders en met schuldeisers zoals de Wooncompagnie en het Hoogheemraadschap.

Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de verschillende partijen die bij het onderzoek betrokken waren.



Figuur 1: Partijen die bij het onderzoek betrokken zijn

Het was binnen de reikwijdte van het onderzoek niet haalbaar om gesprekken te voeren met een representatieve groep inwoners met schuldenproblemen. Wel is in de analyse van beleid en uitvoering het gezichtspunt van de schuldenaar steeds impliciet meegenomen.

1.3. Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit 2 delen. Deel 1 bevat:

- een samenvatting van de onderzoeksuitkomsten met daaraan gekoppeld de conclusies en aanbevelingen;
- de bestuurlijke reactie op het rapport;
- het nawoord van de Rekenkamercommissie.

Deel 2, het onderzoeksverslag bevat:

- de landelijke en lokale context
- de beschrijving van de totstandkoming van beleid
- de punten voor evaluatie en doorontwikkeling

Bijlagen:

- Bijlage 1: Actuele wetswijzigingen
- Bijlage 2: Overzicht verantwoordingsinformatie
- Bijlage 3: Overzicht gesprekspartners
- Bijlage 4: Overzicht gebruikte termen
- Bijlage 5: Overzicht gebruikte bronnen

Deel 1:

- Samenvatting, conclusies en aanbevelingen
- Bestuurlijke reactie
- Nawoord RKC

2. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag: hoe is het beleid voor schuldhulpverlening in de gemeente Schagen vanaf 2015 vormgegeven en is dit beleid doeltreffend en doelmatig uitgevoerd? De nadruk in het onderzoek ligt op de betrokkenheid van de gemeenteraad van Schagen bij beleid en uitvoering. Daarbij staat de vraag centraal: had de raad zicht en grip op de mate waarin dit beleid doeltreffend en doelmatig is uitgevoerd?

2.1. Samenvattend beeld van schuldhulpverlening in Schagen



In 2015 heeft de gemeente bewust de keuze gemaakt schuldhulpverlening zelf uit te gaan voeren. Eerst van 2015 tot 2016 door een externe partij, en vervolgens binnen het wijkteam. Deze stap heeft de volgende beoogde voordelen opgeleverd:

- Meer integraliteit in het sociaal domein doordat de schuldhulpverlening werd ingebed in de dienstverlening binnen het sociaal domein.
- Verankering van de schuldhulpverleningsexpertise in de wijkteams, waardoor schuldhulpverlening dichterbij de burger werd aangeboden en de specialistische kennis die nodig is om dat kwalitatief goed te doen, werd geborgd.

Na het in eigen beheer gaan uitvoeren van de schuldhulpverlening, heeft de gemeente de uitvoering uitgebreid met de volgende activiteiten:

- Vroegsignalering: zo vroeg mogelijk in beeld krijgen van schuldenproblematiek en daar actief op reageren.
- Saneringskrediet: het afkopen van de schulden door één partij (in dit geval uitgevoerd door de Kredietbank Nederland in opdracht van de gemeente Schagen). Schuldsanering heeft als voordeel dat schulden in één hand komen. Dat vereenvoudigt en versnelt het schuldhulpverleningsproces.

Een van de ambities toen de gemeente de taken zelf ging uitvoeren, was gecertificeerd te worden door de NVVK (de branchevereniging voor schuldhulp- en financiële dienstverlening). Deze ambitie is gerealiseerd, dus Schagen voldoet volledig aan het pakket van eisen dat de NVVK stelt aan het lidmaatschap. Het moeten voldoen aan de certificeringseisen bleek voor de gemeente een goede stok achter de deur om de uitvoering goed in te richten. Nu Schagen gecertificeerd NVVK-lid is, kan de gemeente ook profiteren van de ondersteuning vanuit de NVVK bij vele initiatieven en projecten. Dat geldt op dit moment bijvoorbeeld voor het voldoen aan de eisen rond vroegsignalering die de aangepaste Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aan gemeenten stelt. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de actuele aanpassingen in de Wgs.



De wijze waarop Schagen de schuldhulpverlening uitvoert, kunnen we als volgt karakteriseren:



Bij de uitvoering van de schuldhulpverlening werkt Schagen actief en constructief samen met een aantal andere partijen, zoals de vrijwilligersorganisatie Humanitas (thuisadministratie), Diversion (uitvoerder van MoneyWays, een preventieproject gericht op jongeren), de Kredietbank Nederland (uitvoering Schuldsanering), het Noodfonds (in samenwerking met kerken) en verschillende partijen die budgetbeheer uitvoeren voor de gemeente (zie ook figuur 1 in paragraaf 1.2).

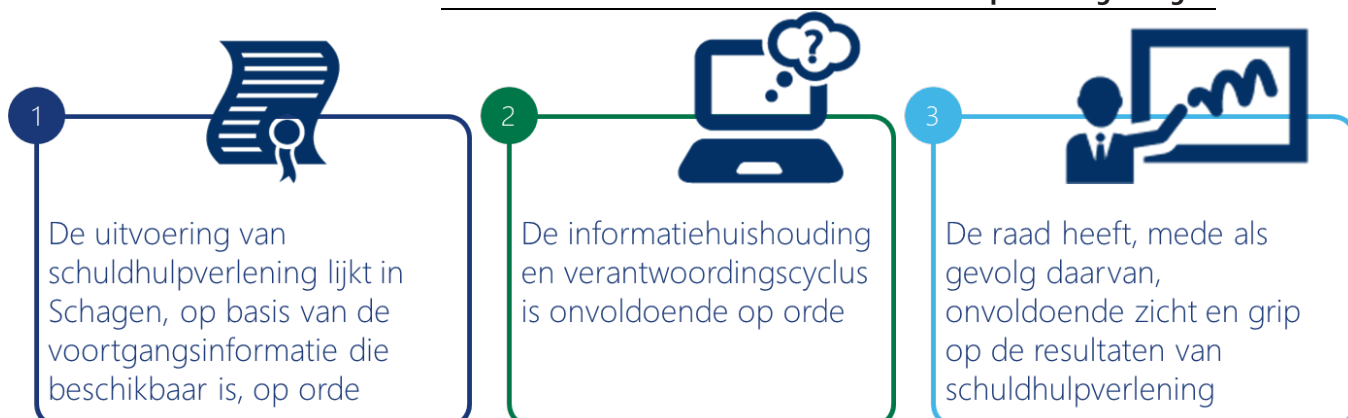
In het kader van vroegsignalering werkt de gemeente actief samen met Wooncompagnie en daarnaast – maar vooralsnog alleen administratief – met tal van andere grote schuldeisers zoals verzekeraars en nutsbedrijven. Om tot een goed samenspel te komen met beschermingsbewindvoerders is de gemeente daarmee in gesprek om tot een samenwerkingsconvenant te komen.

2.2. Conclusies

Ten aanzien van het bereik van de gestelde doelen in het Beleidsplan Schuldhelpverlening 2016-2019 concluderen we het volgende:

- 1  Het aantal huisuitzettingen is iets gedaald.
- 2  Op basis van de beschikbare gegevens is niet te achterhalen of er minder huishoudens zijn met een problematische schuldensituatie.
- 3  Er zijn geen cijfers beschikbaar over de uitval uit trajecten.
- 4  Op basis van de cijfers is niet eenduidig te zeggen of meer huishoudens met financiële problemen in beeld zijn gekomen; het aantal intakes en schuldregelingen is stabiel, bij budgetbeheer en bewindvoering is sprake van een groei.

Ten aanzien van de uitvoering en de positie van de raad trekken we de volgende drie conclusies: Onderstaand kader bevat een verdere toelichting op deze conclusies.



Conclusie 1: de uitvoering van schuldhulpverlening lijkt in Schagen goed op orde

Schagen lijkt het in de uitvoering van de schuldhulpverlening op veel punten behoorlijk goed te doen. De gemeente heeft de schuldhulp geïntegreerd in de dienstverlening in het sociaal domein, heeft ingezet op vroegsignalering, biedt de mogelijkheid van saneringskrediet (wat het merendeel van de gemeenten in Nederland nog niet doet), werkt in- en extern goed samen, en is inmiddels NVVK-gecertificeerd. Ook wordt actief geprobeerd de drempel naar schuldhulp laag te houden, zijn de schuldhulpverleners waar mogelijk gericht op het mogelijk maken van een nieuwe start en zijn ze vasthoudend in hun aanpak (wat belangrijk is om terugval te voorkomen).

Conclusie 2: de informatiehuishouding en verantwoordingscyclus is onvoldoende op orde

De belangrijkste knelpunten voor Schagen liggen bij de informatiehuishouding en de verantwoordingscyclus. De gemeente worstelt rond de schuldhulpverlening met de verantwoordingscyclus en met het genereren van adequate sturingsinformatie en monitoring. In de gevoerde gesprekken kwam overigens het signaal naar voren dat het probleem rond de informatiehuishouding breder speelt dan alleen op het vlak van schuldhulpverlening. Dat maakt dat de genoemde sterke punten nauwelijks met cijfers te onderbouwen zijn.

Het gebrek aan bruikbare sturingsinformatie maakt dat beleid en uitvoering niet goed kan bepalen waar meters gemaakt zijn en waar nog extra aandacht nodig is. Dit staat een gerichte doorontwikkeling en het leren binnen de organisatie in de weg. De kanttekening die we hierbij maken, is dat dit aansluit bij het landelijke beeld: in veel gemeenten zijn de resultaten en effecten van schuldhulpverlening niet goed in beeld. Door onvergelykbaarheid van de lokale cijfers is het landelijke beeld van de resultaten en effecten van schuldhulpverlening bovendien diffuus.

Conclusie 3: de raad heeft onvoldoende zicht en grip op de resultaten van schuldhulpverlening

Een belangrijk knelpunt dat deels samenhangt met de haperende informatiehuishouding in Schagen, is dat de informatievoorziening aan de raad onder de maat is. Dat heeft tot gevolg dat de raad onvoldoende in staat gesteld wordt om te sturen. Dit terwijl uit het met de raad gevoerde gesprek blijkt dat de raad zeer betrokken is bij dit onderwerp. De verantwoording richting raad heeft overigens niet alleen van doen met de aanwezigheid van sturingsinformatie, maar ook in het goed gestructureerd aanbieden daarvan. Zo viel ons op dat een deel van de raadsleden niet wist dat Schagen NVVK gecertificeerd is, terwijl dit wel terug te vinden is in de jaarverslagen. Dergelijke informatie is echter iets om trots op te zijn en duidelijk voor het voetlicht te brengen.

Het antwoord op de vraag 'Had de raad zicht en grip op hoe het beleid voor schuldhulpverlening vanaf 2015 is vormgegeven?' is dan ook dat de raad na de instemming met het beleidsplan het zicht op de voortgang daarvan nauwelijks heeft gekregen. De raad heeft daar dus naar eigen zeggen geen grip op, en kan zijn controlerende rol in de schuldhulpverlening niet goed uitvoeren. Daarbij wordt door de raadsleden aangegeven dat dit meermaals

door hen is aangekaart. We constateren dat de raad wel de knelpunten heeft aangegeven aan het college. Daarnaast constateren we dat – toen verbetering uitbleef – de raad niet alle instrumenten die de raad daartoe ter beschikking heeft, heeft ingezet om die verbeteringen af te dwingen.

Het gebrek aan sturingsinformatie wil overigens niet zeggen dat de raad geen vertrouwen heeft in beleid en uitvoering. Raadsleden vormen zich ook buiten de directe en formele verantwoordingsinformatie via allerlei andere kanalen een beeld. En daarbij zijn bij een deel van de raadsleden ook de sterke punten van de Schagense aanpak wel bekend.

2.3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies geven we de gemeente Schagen (beleid en uitvoering) de volgende vier aanbevelingen mee:



We werken deze aanbevelingen in onderstaand kader verder uit.

Aanbeveling 1: herijk de benodigde informatiebehoefte, en de mogelijkheden daaraan te voldoen

Ons beeld is dat er voor wat betreft de schuldhulpverlening herijkt zou moeten worden: waar kan en wil je op sturen, welke informatie is daarvoor nodig, welke bronnen zijn daarbij te gebruiken en hoe combineer je die (binnen de AVG-richtlijnen). Voor wat betreft het monitoren of het lukt om meer mensen in beeld te krijgen, kan naast de informatie van de vroegsignaleringsmelders (corporaties, nutsbedrijven, verzekeraars etc.) ook informatie van deurwaarders belangrijk zijn. Waar het gaat over het in beeld in krijgen van mensen, kunnen de laagdrempelige vrijwilligersorganisaties mogelijk een rol spelen.

Aanbeveling 2: breng meer structuur aan in de formele informatiestroom richting de raad

Naast het ontbreken van de sturingsinformatie hebben we ook geconstateerd dat de informatie die er wel is niet altijd goed landt bij de raad. Daar staat tegenover dat er themabijeenkomsten en beeldvormende vergaderingen zijn, en dat de informele lijnen in Schagen goed functioneren. Onze aanbeveling is om ook de formele informatiestroom gestructureerder aan te pakken en er stelselmatig voor te zorgen dat de raad de hoofdlijnen in beeld heeft en zich daarover uit kan spreken. En daarbij successen te vieren, maar ook de afwegingen, knelpunten en dilemma's gestructureerd in beeld te brengen.

Aanbeveling 3: overbrug op korte termijn de informatieachterstand van de raad

We constateren dat er in de afgelopen jaren een informatiekloof is gegroeid tussen beleid en uitvoering enerzijds en de raad anderzijds. Een deel van de informatieachterstand is ondervangen met dit evaluatierapport. We bevelen aan om de achterstand op korte termijn verder weg te werken met een of enkele informatiebijeenkomsten. Onze aanbeveling is om daarbij ook te zorgen dat medewerkers van beleid en uitvoering vragen van raadsleden kunnen beantwoorden. Dat kan mogelijk ook een deel van de zorgen bij raadsleden wegnemen.

Op langere termijn is onze suggestie om terugkerende bredere informatiebijeenkomsten ('informatiemarkten') te organiseren. Dergelijke bijeenkomsten werden destijds door de ISD Kop van Noord-Holland georganiseerd. Die bleken ook goed bezocht te worden door raadsleden.

Aanbeveling 4: betrek en benut samenwerkingspartners meer bij beleid en uitvoering

De gemeente Schagen heeft goede banden met diverse partners die een bijdrage leveren aan het voorkomen, vroegtijdig opsporen of oplossen van financiële problemen. De partners die we gesproken hebben zijn tevreden over de samenwerking met de gemeente Schagen. Wel kwam in diverse gesprekken aan de orde dat de expertise en kennis van deze partners nog niet altijd wordt benut om beleid en uitvoering te verbeteren. Contact met de gemeente vindt vooral plaats rondom de specifieke taken die partners uitvoeren. Onze aanbeveling is om de partners ook meer te betrekken en daarmee beter te benutten bij de beleidsvorming en uitvoering. Ook kunnen data van deurwaarders of andere schuldeisers belangrijke informatie bieden aan de gemeente om schulden te voorkomen of tijdig op te lossen.

Voor de samenwerking met de verschillende partijen bevelen we aan om de lijnen van de Nederlandse Schuldhulproute te benutten. Het is in het hele land voor mensen met geldzorgen vaak lastig om een oplossing te vinden. Er zijn naast de schuldeisers zelf nog veel andere partijen waarmee je te maken kan krijgen als je schulden hebt. En het schuldhulpverleningslandschap is onoverzichtelijk. De Nederlandse Schuldhulproute is ontwikkeld in publiek-private samenwerking van hulporganisaties, kennisinstituten, bedrijven, gemeenten en lokale netwerken. Met als doel het mensen zo makkelijk mogelijk te maken om in contact te komen met de juiste hulp. Deels werkt Schagen volgens die route, deels zijn er nog stappen te maken om de route naar hulp in Schagen te vereenvoudigen.

Het initiatief voor de uitvoering van de bovenstaande vier aanbevelingen ligt bij beleid en uitvoering. De informatiebehoefte van de raad dient daar door hen uiteraard bij betrokken te worden.

Hoe verder? Aan de slag met de aanbevelingen

Om de aanbevelingen daadwerkelijk in de praktijk te brengen, doen we een handreiking voor een aantal concrete stappen die gezet kunnen worden binnen de gemeente Schagen. De eerste set stappen is gericht op het verbeteren van de informatievoorziening en sturingsmogelijkheden:

1. Kom in samenspraak met raad, portefeuillehouder, beleidsmedewerkers en professionals uit de uitvoering tot een set zinvolle indicatoren, die daadwerkelijk kwantitatief in kaart te brengen zijn. Initiatiefnemer: beleid in samenspraak met uitvoering.
2. Borg de monitoring middels een opdracht aan de uitvoering, zodat duidelijk is wie ambtelijk verantwoordelijk is voor het opleveren van de benodigde sturingsinformatie. Initiatiefnemer: beleid.
3. Vergroot de frequentie van het rapporteren op de indicatoren (in elk geval voor de interne ambtelijke sturing) zodat er meer routine ontstaat in het ophalen van de benodigde data. Initiatiefnemer: beleid en uitvoering.
4. Rapporteer niet alleen enkelvoudige cijfers, maar koppel deze aan data uit eerdere jaren én aan de geformuleerde doelstellingen, zodat duidelijk is of en welke ontwikkelingen plaatsvinden en hoe die zich verhouden tot de geformuleerde doelstellingen. Initiatiefnemer: beleid en uitvoering.

De tweede set stappen is gericht op het beter benutten van (kennis en expertise van) samenwerkingspartners bij beleid en uitvoering:

1. Inventariseer bij partners over welke data zij beschikken, en welke mogelijkheden er binnen de geldende wettelijke kaders zijn om deze data uit te wisselen. Maak daarvoor een meerjarenplan, en zorg dat data frequent en op uniforme wijze wordt uitgevraagd. Initiatief: beleid.
2. Betrek diverse partners vroegtijdig bij het vormen van nieuwe beleidsplannen, pilots en projecten. Hun expertise en netwerken kunnen de slagingskans daarvan vergroten, en deze manier van betrokkenheid vergroot vaak het draagvlak bij partners voor het gevoerde beleid. Initiatief: beleid.
3. Overweeg het aanstellen van een vaste contactpersoon (binnen het team dwanginvordering) voor externe partijen, zoals het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK).

2.4. Bestuurlijke reactie

AAB8D338-3296-4CFD-9EAD-EB54B12AF7

Ons kenmerk: 21.724169



Relatie met:



2-6-2021

Document verzonden.

Rekenkamercommissie
p/a Laan 19
1741 EA SCHAGEN

Bezoekadres

Laan 19, 1741 EA Schagen

Postadres

Postbus 8, 1740 AA Schagen

Tel. (0224) 210 400

Fax (0224) 210 455

postbus8@schagen.nl

www.schagen.nl

@SchagenGemeente

Gemeente Schagen

KvK 56838328

IBAN NL25BNGH0285156721

BIC BNGHNL2G

Datum 27 mei 2021
Ons kenmerk 21.724169
Uw kenmerk
Contact A. Braakman / team Sociale ontwikkeling
Onderwerp Bestuurlijke reactie op rapport Berenschot
Bijlagen
Afschrift

Geachte heer, mevrouw,

Organisatiebureau Berenschot heeft in uw opdracht onderzoek gedaan naar de schuldhulpverlening in de gemeente Schagen. Berenschot heeft haar bevindingen, conclusie en aanbevelingen neergelegd in het rapport *Evaluatie schuldhulpverlening Schagen*. Wij kunnen ons vinden in de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport.

Bij het vaststellen van het *Integraal Beleidsplan Sociaal Domein Maatwerk voor onze inwoners* is opgemerkt dat er getallen en indicatoren zijn die nader moeten worden uitgewerkt. Met de raad zijn wij in gesprek om deze nader uit te werken. In september staat dit beeldvormend geagendeerd. Dit is ook de reden dat nog niet alle gegevens geleverd kunnen worden.

Erop vertrouwend u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Schagen

De heer P.A. Jager
gemeentesecretaris

Mevrouw M.J.P. van Kampen-Nouwen
burgemeester

INTEGRAAL ONDERZOEKEN



2.5. Nawoord Rekenkamercommissie Schagen

De Rekenkamercommissie Schagen is eind 2020 een onderzoek gestart naar evaluatie van het beleid van de schuldhulpverlening in Schagen. De uitkomsten van het onderzoek presenteren wij in dit rapport.

Hoe is de situatie?

In 2015 heeft de gemeente Schagen ervoor gekozen om zelf de uitvoering van de schuldhulpverlening op zich te nemen. Hiervoor heeft de gemeenteraad in 2016 het *Beleidsplan Schuldhulpverlening 2016-2019* vastgesteld met daarin duidelijk benoemde doelen. In 2020 is een nieuw *Integraal Beleidsplan Sociaal Domein* vastgesteld, waarin het beleid voor de schuldhulpverlening is ondergebracht en minder specifieke doelen zijn gesteld.

Als onderdeel van dit onderzoek zijn de gestelde doelen uit het eerdere beleidsplan geëvalueerd. Hierbij kwam naar voren dat veel zaken goed lopen, maar dat de informatiehuishouding en verantwoordingscyclus onvoldoende op orde zijn. Informatie die nodig is om vast te stellen of gestelde doelen worden behaald is beperkt of niet beschikbaar. Dat maakt het ook voor de raad lastig om zicht en grip te hebben op de resultaten van schuldhulpverlening.

Uit het onderzoek kwam ook naar voren, dat de gemeente nog beter gebruik kan maken van de kennis en expertise van samenwerkingspartners bij beleid en uitvoering.

Hoe verder?

Het college van Schagen geeft in de bestuurlijke reactie aan zich te kunnen vinden in de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek, maar niet of het de aanbevelingen ook daadwerkelijk gaat opvolgen. Wel geeft het college aan dat het met de raad in gesprek is om indicatoren uit te werken voor het gehele nieuwe beleidsplan.

De Rekenkamercommissie Schagen adviseert de raad om de aanbevelingen van dit onderzoeksrapport over te nemen en een actieve rol te nemen bij het maken van concrete afspraken met het college over de informatievoorziening (aanbeveling 1, 2 en 3) en over de gewenste inzet op samenwerking met externe partijen op het gebied van de schuldhulpverlening (aanbeveling 4).

In het rapport zijn, als handreiking voor de uitwerking van de aanbevelingen, concrete stappen aangegeven voor verbetering van informatievoorziening en sturing, en voor het beter benutten van samenwerkingspartners bij beleid en uitvoering.

Wij hopen met dit onderzoek de gemeente te ondersteunen bij het verder ontwikkelen van het beleid op het gebied van de schuldhulpverlening.

Woord van dank

Het onderzoek is vanwege de coronamaatregelen volledig digitaal uitgevoerd. We willen hier de betrokken bestuurders en ambtenaren bedanken voor hun inzet en medewerking aan dit onderzoek. Daarnaast bedanken we in het bijzonder ook de verschillende externe partijen, die bereid waren mee te werken aan het onderzoek.

Rekenkamercommissie Schagen

Deel 2:

- Onderzoeksverslag

3. Onderzoeksverslag

3.1. Landelijke en lokale context

Het stelsel van schuldhulpverlening in Nederland is complex en veelomvattend. Bovendien spelen er een aantal belangrijke ontwikkelingen. In dit hoofdstuk schetsen we in grote lijnen de landelijke context. Vervolgens gaan we in op de lokale context en de visie op schuldhulpverlening in Schagen.

3.1.1. Landelijke context

Gemeenten hebben de wettelijke taak schuldhulpverlening te bieden aan inwoners die dat nodig hebben. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geeft in grote lijnen aan wat die gemeentelijke taak omvat. Het is aan gemeenten zelf om daar invulling aan te geven. De toetsing of dat goed gebeurt is aan de gemeenteraad. Bij schuldhulpverlening gaat het om hulp aan mensen met problematische schulden die hulp nodig hebben om daaruit te komen.

Aantal mensen met schulden

Kijkend naar de landelijke situatie blijkt dat ongeveer 1 op de 5 mensen moeite heeft hun rekeningen op tijd te betalen. Naar schatting kampen al voor de coronacrisis meer dan 500.000 mensen in Nederland met problematische schulden. Kijkend naar de groep mensen met problematische schulden is de gemiddelde schuldenlast hoog (naar schatting meer dan 40.000 euro) en hebben mensen met problematische schulden gemiddeld te maken met veel verschillende schuldeisers (het gemiddelde wordt geschat op dertien schuldeisers). Deze schattingen zijn gebaseerd op meerdere recente landelijke onderzoeken.¹

Het grootste deel van die groep is niet in beeld bij de schuldhulpverlening. Volgens de cijfers van de NVVK kloppen bij haar leden, die met elkaar het overgrote deel van de schuldhulp uitvoeren, jaarlijks een kleine 100.000 mensen aan voor hulp. Als iedereen die al in een traject zit daarbij wordt opgeteld gaat het dan naar schatting om maximaal 200.000 mensen.

De kanttekening daarbij is dat landelijk niet eenduidig is geregistreerd wanneer er sprake is van schuldhulp. Het is niet uitgesloten dat de groep die volgens de cijfers geen schuldhulp krijgt, wel een andere vorm van hulp krijgt, al dan niet van een gemeente. Het is op landelijk niveau, mede omdat gemeenten de vrijheid hebben om de schuldhulpverlening en het vastleggen van de resultaten op hun eigen manier in te vullen, op dit moment uitermate lastig om een eenduidig beeld te krijgen van de resultaten en effecten van schuldhulpverlening.

Het is in Nederland gemakkelijk om op krediet te kopen, maar lastiger om alle verplichtingen die er uit voortkomen goed in te schatten. Het financiële stelsel in Nederland is voor veel mensen ingewikkeld. De problemen rond de toeslagen zijn daar een goed voorbeeld van. Die complexiteit werkt (betalings)problemen in de hand.

Uitgangspunten en knelpunten bij het verlenen van schuldhulp

Het uitgangspunt van het stelsel van schuldhulpverlening in Nederland is dat mensen die er zelf financieel niet meer uitkomen, hulp moeten krijgen. Maar het is inmiddels onmiskenbaar duidelijk dat het stelsel voor die hulp, zelf ook heel ingewikkeld is geworden. Dat draagt eraan bij dat mensen met schulden in heel Nederland vaak moeilijk de weg vinden naar hulp. Dat blijkt onder meer uit diverse onderzoeken van de Nationale Ombudsman (onder andere 'Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij het invorderen van schulden door de overheid, 2019') en uit onderzoek van Berenschot naar de werking van het stelsel van schuldhulpverlening in opdracht van het Ministerie van SZW (Aansluiting gezocht, 2019).

¹ Verkenning geregistreerde problematische schulden, CBS 2019; Geldzaken in de praktijk 2018-2019 Nibud 2019; COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland, Deloitte en Schuldenlab; Aansluiting gezocht, Berenschot, 2019

Waar het gaat om problematische schulden is de Rijksoverheid zelf een van de belangrijkste schuldeisers. En de overheid heeft als schuldeiser veel extra bevoegdheden om in te vorderen en druk op de ketel te zetten bij de schuldenaar. Dat laatste geldt ook voor gemeenten (denk aan gemeentebelastingen) en waterschappen. Het breed inzetten van die overheidsbevoegdheden draagt er in Nederland aan bij dat veel mensen dieper in de schulden raken of er niet uit kunnen komen. Dat is in verschillende onderzoeken aangetoond, o.a. in het onderzoek 'Effecten van bijzondere incassobevoegdheden en overheidspreferenties' (Berenschot, 2018). De overheid streeft naar een socialere incasso. Er worden stappen gezet in die richting, maar dat gaat uitermate langzaam. Daarbij speelt mee dat de coördinatie tussen de verschillende grote overheidsschuldeisers nog steeds veel te wensen overlaat, ook al wordt daar al vele jaren aan gewerkt.

Perspectief van mensen met schulden

Kijkend naar de schuldhulpverlening in Schagen is uiteraard het perspectief van de mensen die in de schulden zitten van groot belang. Wat vinden zij van de schuldhulpverlening? In het kader van dit onderzoek was het niet haalbaar om dat perspectief lokaal in beeld te brengen. Maar er is wel landelijk veel onderzoek gedaan naar dat perspectief en naar de impact van schulden op het gedrag van mensen. Onder meer door het Bureau Landelijke Ombudsman (Een open deur? Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening, 2018). Een aantal belangrijke zaken die daar uit dat onderzoek naar voren komen zijn de volgende:

- Het hebben van schulden levert veel stress op. En leidt mede daardoor heel vaak tot een soort van blikvernauwing bij schuldenaren. Daardoor kiezen mensen die al problemen hebben met geld, voor korte termijn (schijnbare) oplossingen om even van de stress af te zijn.
- Schaamte speelt een grote rol bij het zoeken naar hulp. Het duurt bij veel mensen jaren voordat ze de stap naar hulp bij het oplossen van hun schulden durven maken.
- Als dan de toegang moeilijk te vinden is, of de drempel is hoger dan men verwachtte, kan dat mensen afschrikken om door te zetten bij het verkrijgen van hulp en het oplossen van hun schulden.

Andere factoren die genoemd worden in het rapport COVID-19 en schuldenproblematiek in Nederland (Deloitte en Schuldenlab, 2020) zijn:

- Als schuldenaren geen hulp zoeken is dat veelal omdat zij:
- Angst hebben voor het saneringstraject ('alles wordt afgepakt')
- Het hulpverleningstraject ingewikkeld vinden
- Niet doorhebben dat ze hulp nodig hebben
- Zich schamen voor het hebben van schuld.

Dit verklaart deels waarom zoveel mensen buiten beeld blijven van de schuldhulpverlening of voortijdig afhaken.

3.1.2. Lokale context in de gemeente Schagen

Gemeentelijke visie

In de gemeentelijke visie van Schagen op schuldhulpverlening staan de integrale aanpak, eigen kracht van inwoners en zelfredzaamheid centraal. Deze achterliggende visie is zowel in het oude beleidsplan voor schuldhulpverlening (2016) als in het nieuwe beleid voor schuldhulpverlening (ondergebracht in het Integraal beleidsplan sociaal domein 2021 – 2025) terug te vinden.

Die eigen kracht en zelfredzaamheid van inwoners vormen het vertrekpunt om te bepalen of er ondersteuning of hulp nodig is. Dat geldt niet alleen voor de schuldhulpverlening maar voor de dienstverlening sociaal domein breed. In de praktijk betekent dat dat altijd wordt gekeken naar de mogelijkheden in het eigen netwerk van de inwoner die hulp vraagt of (ongevraagd) hulp nodig lijkt te hebben.

Van uitbesteding naar eigen uitvoering

Sinds 1 januari 2015 heeft de gemeente Schagen zelf de uitvoering van schuldhulpverlening op zich genomen; daarvoor werd deze taak uitgevoerd door de ISD Kop van Noord-Holland. In eerste instantie was ook na 2015 de uitvoering van schuldregeling belegd bij de PlanGroep, een gespecialiseerde externe uitvoerder van

schuldhulpverlening en budgetbeheer. Vanaf 1 januari 2017 heeft de gemeente de uitvoering helemaal in eigen hand genomen, en is de uitvoering dus ook voor het overgrote deel binnen de gemeente belegd. Om de overgang van het oude model, waarin Plangroep de schuldhulpverlening voor Schagen uitvoerde, naar het model van zelf uitvoeren te maken, is een afbouwperiode van de lopende zaken bij Plangroep ingelast.

Bij de uitvoering werkt de gemeente op onderdelen samen met een aantal partners die in opdracht van de gemeente of als samenwerkingspartner van de gemeente hulp of begeleiding bieden aan mensen met problematische schulden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om budgetbeheer (daarbij zijn meerdere partijen betrokken) en preventief gerichte activiteiten, zoals MoneyWays (uitgevoerd door Diversion Holding BV). Daarnaast werkt de gemeente in de uitvoering samen met vrijwilligersorganisatie Humanitas. Humanitas biedt via hun maatjesaanpak laagdrempelige coaching en begeleiding aan mensen met betalings- en of schuldenproblematiek. Daarnaast heeft Humanitas, om mensen met problemen een laagdrempelige toegang te verschaffen, een Financieel café opgezet. Dat café is een manier om op een laagdrempelige manier in contact te komen met de mensen die betalingsproblemen en mogelijk ook schuldenproblemen hebben. In Schagen is de gemeente samen met de kerken betrokken bij een Noodfonds, waar mensen met ernstige betalings- of schuldenproblemen in bepaalde gevallen een beroep op kunnen doen.

Het besluit om zelf uit te gaan voeren had flinke consequenties voor de uitvoering en beleid. De gedachte achter de keuze om zelf uit te gaan voeren was, dat die eigen uitvoering betere mogelijkheden schept om de uitvoering van de schuldhulpverlening aan te laten sluiten op de dienstverlening in het sociaal domein. De gemeentelijke visie op het belang van een integrale uitvoering en het streven om, kijkend naar vragen en behoeften van inwoners, maatwerk aan inwoners te leveren waren daarbij leidend.

Bij een hulpvraag over schulden wordt niet alleen gekeken naar de schulden zelf, maar ook naar de achterliggende oorzaken en eventuele andere problemen die spelen en mogelijk samenhangen met of voortkomen uit de schuldenproblemen. In dat licht was het ook een logische uitvoeringskeuze om de schuldhulpverlening onder te brengen in de wijkteams.

3.2. De totstandkoming van beleid

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe het beleid op het gebied van schuldhulpverlening tot stand is gekomen en wie daarbij zijn betrokken. Daartoe beschrijven we eerst de belangrijkste beleidsuitgangspunten. Daarna gaan we in op het proces en het samenspel binnen de gemeente en met externe partners.

Beleidsplan Schuldhulpverlening Schagen 2016 – 2019

De gemeentelijke visie en het beleid voor de periode vanaf 2016 tot 2020 zijn vastgelegd in het Beleidsplan Schuldhulpverlening Schagen 2016-2019. Dit plan is door de raad vastgesteld in de raadsvergadering op 22 maart 2016. In het raadsvoorstel van 2 feb. 2016 (registratienr. 6.007897) stelt het College van B&W voor het beleid voor schuldhulpverlening te herzien door veel meer dan voorheen de nadruk te gaan leggen op preventie, vroegsignalering en gedragsverandering.

De overkoepelende doelstelling van de schuldhulpverlening is in het raadsvoorstel benoemd als: financiële zelfredzaamheid voor alle inwoners van de gemeente Schagen waardoor: armoede wordt bestreden; sociale en maatschappelijke participatie wordt bevorderd; en onnodige maatschappelijke kosten als gevolg van schuldenproblematiek worden voorkomen.

De missie is dat de aanpak van schuldenproblematiek participatie bevordert. Met de aanpak van schuldenproblematiek wil de gemeente Schagen namelijk (een perspectief op) maatschappelijke participatie bevorderen door de financiële zelfredzaamheid van haar inwoners te stimuleren. Tegelijk wil de gemeente daarmee onnodige maatschappelijke kosten als gevolg van schuldenproblematiek bij inwoners voorkomen.

De algemene uitgangspunten voor het beleidsplan zijn:



Figuur 2: Uitgangspunten (Bron: beleidsplan schuldhulpverlening 2016)

- Eigen kracht: mensen zorgen voor zichzelf.
- Sociaal netwerk: mensen zorgen voor elkaar, mantelzorg, verenigingsleven.
- Algemene voorzieningen: alleen waar nodig.
- Individuele voorzieningen: professionele inzet (schuldhulpverlening) van de overheid als sluitstuk.

De leidende gedachte is gebruik maken van en aansluiten op wat mensen zelf kunnen of uit hun eigen netwerk kunnen halen.

Ter nadere invulling van de algemene uitgangspunten zijn in het bovengenoemde raadsvoorstel d.d. 2 feb 2016 als specifieke uitgangspunten voor schuldhulpverlening opgenomen:

- er is sprake van een integrale aanpak;
- de prioriteit ligt bij preventie en vroegsignalering om (problematische) schuldsituaties te voorkomen;
- we zetten in op gedragsverandering. We werken aan het gedrag en de vaardigheden van de schuldenaar. De schuldenaar heeft zelf inzicht in zijn of haar belemmeringen. Hiermee wordt nieuwe schuldenproblematiek op de lange termijn voorkomen. Om dit objectief te kunnen meten en vaststellen gaan we werken met een diagnose-instrument;
- de schuldenaar is en blijft zelf verantwoordelijk voor zijn of haar schulden. Schuldhulpverlening is niet vrijblijvend. Van de schuldenaar wordt verwacht dat hij/zij zich aan de afspraken houdt. Voor schuldenaren die (tijdelijk) niet zelfredzaam zijn, worden passende instrumenten ingezet zoals beschermingsbewind en budget-beheer;
- als een schuldenaar voldoende motivatie toont om structurele verandering in de financiële situatie aan te brengen, richt de vanuit de gemeente gefaciliteerde ondersteuning zich in elk geval op het stabiliseren van de schuldsituatie ongeacht de vaardigheden en leerbaarheid van de schuldenaar;
- een minnelijke schuldregeling of begeleiding naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) wordt alleen aangeboden als objectief wordt vastgesteld dat de schuldenaar in staat is dit traject te doorlopen en een traject gericht op beheersbare schulden geen oplossing is;
- wanneer er minderjarige kinderen betrokken zijn, gaat het belang van het kind altijd boven andere belangen.

Het beleidsplan 2016 geeft aan dat de gemeente met het geformuleerde beleid de volgende resultaten wil nastreven:

1. Reductie van het aantal huisuitzettingen.
2. Minder huishoudens met een problematische schuldsituatie.
3. Reductie uitval in de stabilisatietrajecten, minnelijke regelingen en wettelijke schuldsaneringstrajecten.
4. Meer huishoudens met een potentiële financiële problematiek in beeld brengen.

Om vervolgens zicht te hebben op het doelbereik zijn in het beleidsplan indicatoren en kengetallen gekoppeld aan deze doelen. Vervolgen is het, zoals we in paragraaf 3.3.3 verder uitwerken, echter maar voor een heel beperkt deel gelukt om hierop te monitoren en te rapporteren.

Integraal beleidsplan sociaal domein 2021 – 2025

Voor vastleggen van het nieuwe beleid vanaf 2020 heeft de gemeente ervoor gekozen het beleid voor schuldhulpverlening voor deze beleidsperiode als één van de deelonderwerpen op te nemen in paragraaf 8 van het 'Integraal beleidsplan sociaal domein 2021 – 2015' (door de raad vastgesteld op 27 okt. 2020).

De doelstelling van schuldhulpverlening zoals die in paragraaf 8 van dat document is opgenomen luidt als volgt: 'We hebben voor jou als inwoner de volgende doelstelling en ambities geformuleerd: we streven ernaar dat je financieel en sociaal maatschappelijk zelfredzaam bent of wordt en werkt als het mogelijk is'.

Vervolgens zijn die ambities op een aantal onderwerpen verder ingevuld en is aangegeven wat de gemeente hiervoor concreet gaat doen. De visie op schuldhulpverlening sluit aan bij de overkoepelende visie op het sociaal

domein. Dat wil zeggen dat ook bij de schuldhulpverlening de integrale aanpak, eigen kracht en zelfredzaamheid centraal (blijven) staan.

Totstandkoming van de beide plannen

De voorbereiding van de beide beleidsplannen (2016-2019 en 2021-2025) is tot stand gekomen via de gemeentelijke beleidscyclus.



Figuur 3: Schema PDCA-cyclus

De beleidscyclus in Schagen is gebaseerd op de zogenaamde Plan-Do-Check-Act (PDCA) cyclus. Deze cyclus geeft organisaties handvatten om de kwaliteit en team- en organisatieprestaties te verbeteren en was dan ook mede leidend voor het Lean project dat het afgelopen jaar in de gemeentelijke organisatie is uitgevoerd.

Het beleidsplan 2016 gaat uit van twee kaders, namelijk artikel 2 van de Wgs² en de kaders van de zogenaamde '3D beleidsplannen' uit 2016³. Hetzelfde geldt voor het beleidsplan schuldhulpverlening 2021-2025. Met dat verschil dat in de beleidsperiode 2021-2025 niet is gekozen voor een apart beleidsplan schuldhulpverlening zoals in 2016, maar voor het opnemen van de beleidsvoornemens voor schuldhulpverlening in een aparte paragraaf (paragraaf 8) van het sociaal domein

brede 'Integraal beleidsplan sociaal domein "Maatwerk voor onze inwoners" (2021-2025)'.

In de aanloop naar beide plannen is door de beleidsambtenaren vooraf overlegd met de collega's van de uitvoering om de haalbaarheid van beleid te toetsen. In dit beleidsproces zijn, conform de gemeentelijke beleidscyclus, ook de portefeuillehouder en vervolgens het hele college betrokken. Uiteindelijk is de hele beleidscyclus doorlopen en is het beleid, zoals opgenomen in de beide plannen, vastgesteld in de raad.

3.2.1. Proces en samenspel binnen de gemeente

Samenspel tussen raad, college en beleid

In de formele raadsvergaderingen wordt het gesprek over schuldhulpverlening slechts beperkt en fragmentarisch gevoerd. In de rapportages en raadsverslagen is weinig terug te vinden over de belangrijke ontwikkelingen en de afwegingen rond beleid en uitvoering. Bijlage 2 geeft een overzicht van wat er uit de formele rapportages en verslagen te vinden was. Daarin valt op dat in een aantal jaarverslagen wel aantallen worden genoemd, maar dat deze niet worden gerelateerd aan eerdere jaren of aan de geformuleerde doelstellingen. Ook worden niet consequent dezelfde indicatoren gerapporteerd, wat een vergelijking van de cijfers over de jaren moeilijk maakt.

Deels vindt het gesprek over schuldhulpverlening wel plaats in informele bijeenkomsten van of met de raad en in de beeldvormende vergaderingen. In de raadsvergaderingen is van een inhoudelijk gesprek over de grote lijnen van de schuldhulpverlening weinig terug te vinden. Wel zijn er specifieke onderwerpen aan de orde geweest, vaak aan de hand van door raadsleden gestelde vragen. Zo zijn er vragen gesteld over de hoogte van het subsidiebedrag voor Humanitas na het achterblijven van het aantal trajecten.

In de beleidscyclus van beleid naar uitvoering volgt de gemeente Schagen de daarvoor geldende formele lijnen. Maar we constateren ook dat die lijnen niet heel sterk ontwikkeld zijn. Het onderwerp schuldhulpverlening komt wel regelmatig in de raadsvergaderingen aan bod. Maar het gaat dan meestal om heel specifieke punten, zoals een subsidie of leesbaarheid van een verordening. Van het inhoudelijke gesprek over de schuldhulpverlening in

² Artikel 2 geeft aan dat de gemeenteraad een plan vast dient te stellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente. Dat geldt steeds voor een periode van ten hoogste vier jaren, waarin het plan wel tussentijds gewijzigd kan worden. Het plan dient te bevatten: de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid; de manier waarop de gemeente wil voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen. Het plan dient verder te bevatten: de beoogde resultaten; de maatregelen om de kwaliteit te borgen; de wettelijk voorgeschreven maximale doorlooptijd na aanmelding (binnen vier weken na aanmelding eerste gesprek); de wijze waarop schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.

³ 3-D staat voor de drie decentralisaties. Het beleidsplan schuldhulpverlening bouwt voort op deze sociaal domein brede beleidsplannen.

de breedte en over de onderbouwing van de besluitvorming is relatief weinig terug te vinden in de raadsstukken. Dit wordt zowel vanuit ambtelijke zijde als vanuit de raad zelf beaamd. Dit is tevens af te lezen uit het overzicht in bijlage 2.

We zien hiervoor de volgende verklaring: met het goed ontwikkelde informele overleg, ontstaat een mate van consensus en wordt ook besluitvorming voorbereid. Daarmee kan het formele gesprek dus bekort worden. De keerzijde daarvan kan zijn dat de transparantie afneemt, doordat onderwerpen in zekere zin zijn voorgekookt, buiten het openbare gesprek in de raad. Een ander punt heeft mogelijk te maken met onze eerdere constatering, dat Schagen op het terrein van schuldhulpverlening moeite heeft met het stellen van heldere doelen en het monitoren daarvan. Dat betekent ook dat er relatief magere sturingsinformatie beschikbaar is.

De raad is ontevreden over de voortgangs- en sturingsinformatie die zij krijgt. De raad geeft aan dit al meerdere keren benoemd te hebben richting college. Toch is die situatie blijven bestaan. De raad geeft zelf aan hiermee onvoldoende in positie te zijn om te sturen. De portefeuillehouder geeft aan door uitvoering en beleid wel goed op de hoogte te worden gehouden van de ontwikkelingen en stappen die worden genomen. Er ligt echter weinig informatie vast in rapportages.

De informele lijnen tussen bestuur en ambtelijke organisatie rond schuldhulpverlening lijken in Schagen wel goed ontwikkeld. Dat heeft te maken met schaal en ook met de cultuur in de gemeente Schagen. Uit de interviews komt de gemeentelijke organisatie naar voren als een voor burgers goed toegankelijke organisatie, een organisatie met korte lijnen, zowel tussen beleid en uitvoering als tussen ambtenaren en bestuur.

Er lijkt dus bestuurlijk en ambtelijk wel sprake van inhoudelijke gedachtewisseling, maar dat gebeurt voor een belangrijk deel buiten de formele raadsvergaderingen, in informele thematisch ingestoken overleggen of in bilaterale gesprekken. Themabijeenkomsten over schuldhulpverlening zijn er niet geweest. Wel is het onderwerp schuldhulpverlening aan bod gekomen in andere thema overleggen, bijv. in de beeldvormende raadsbijeenkomsten over de evaluatie van de decentralisaties Jeugdwet, Wmo en Participatiewet.

Samenspel tussen beleid en uitvoering

Uit de gesprekken met beleid en uitvoering komt van beide kanten naar voren dat beleid en uitvoering regelmatig met elkaar afstemmen. Er zijn vaste afstemmingsoverleggen en ook daarbuiten weten de mensen van beleid en uitvoering elkaar – waar nodig – gemakkelijk te vinden. Dat betekent dat, waar de mensen van beleid bezig zijn (nieuw) beleid te formuleren of uit te werken, ze daarbij toetsen wat de behoeften zijn vanuit de uitvoering en wat er vanuit de praktijk als wel of niet haalbaar en werkbaar verondersteld wordt.

3.2.2. Proces en samenspel buiten de gemeente

Samenwerking met externe partners

Met de externe partners heeft Schagen over de hele linie een goede werkrelatie op weten te bouwen. Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vier externe partners: het Noodfonds, Humanitas, Diversion en Kredietbank Nederland. De partners die we hebben gesproken ervaren de gemeente als goed benaderbaar en ondersteunend. De maatschappelijke partners zoals Humanitas, het Noodfonds en Diversion⁴ onderschrijven dat de gemeente wil investeren in schuldhulpverlening en preventie en zijn tevreden over de samenwerking rond de schuldhulpverlening.

Een aandachtspunt dat bij alle partners terugkomt is dat ze ondanks de goede verstandhouding niet of nauwelijks actief worden betrokken bij de beleidsvorming. Daarmee lijkt de gemeente kansen te missen, omdat de inbreng en de gezichtspunten van de partners waardevolle input kunnen zijn voor het te voeren beleid. De partners geven overigens allen aan dat zij wel adequaat worden geïnformeerd door de gemeente. De gemeente geeft aan dat in de reguliere gesprekken ook het te voeren beleid wel op tafel komt, maar herkent het punt: we koppelen wel terug, maar zeggen niet 'denk mee'.

⁴ Uitvoerder van MoneyWays, het op jongeren gerichte lesprogramma over goed omgaan met geld.

Zowel beleid als uitvoering zijn betrokken in de gesprekken met partners en schuldeisers. Zo heeft de uitvoering regelmatig werkoverleg met Wooncompagnie en met de eigen belastingdienst. In het algemeen neemt beleid het voortouw bij het relatiebeheer.

Samenwerking met het Noodfonds

Het Noodfonds biedt financiële hulp aan inwoners van de gemeente Schagen die in financiële nood verkeren en geen beroep kunnen doen op een voorliggende voorziening of hulp via de gemeente. Bij iedere aanvraag om ondersteuning bij het Noodfonds neemt de secretaris van het Noodfonds contact op met wijkteam om zich ervan te vergewissen dat voor de aanvrager in kwestie daadwerkelijk geen perspectief is om met ondersteuning van de gemeente zijn schulden op minnelijke wijze te regelen. De gemeente heeft aangegeven, dat het Noodfonds ook ingezet kan worden in een lopend traject, waarbij er iets mis dreigt te gaan (ambtelijke reactie, 8 maart 2021).

Het Noodfonds heeft een aparte status in het geheel van samenwerkingspartners. De gemeente was tot 2020, samen met een aantal kerken in Schagen, partner in het Noodfonds. De voorzitter van het Noodfonds is ook door de gemeente benoemd. Na discussie over de (aanvankelijke stopzetting van de gemeentelijke) financiering is in februari 2020 besloten de samenwerking voort te zetten in de vorm van een activiteitensubsidie (bron: Brief, Noodhulpfonds Schagen, 05-02-2020).

Een aandachtspunt is dat het Noodfonds niet naar buiten mag treden met pr-activiteiten. Dat is een afspraak die in de fase van de laatste gemeentelijke fusie over het Noodfonds is gemaakt en die formeel nog steeds van kracht is. Omdat het Noodfonds laagdrempelig wil zijn en oplossingen kan bieden waar de gemeente dat niet kan of mag, is die afspraak inmiddels strijdig met de door Schagen nagestreefde laagdrempeligheid en het streven om zoveel mogelijk mensen met problematische schulden te helpen (dus ook de groep die formeel buiten de boot valt van de gemeentelijke schuldhulpverlening).

Een tweede aandachtspunt is de wijze waarop de gemeente communiceert en handelt richting het Noodfonds. De gemeente heeft het fonds in de ogen van het Noodfonds nu te veel op afstand gezet. Een betere verbinding zou mogelijk nog meer synergie kunnen opleveren. Dit punt is ook binnen de gemeente vanuit beleid en uitvoering benoemd als punt van aandacht.

Samenspel met schuldeisers

In het kader van dit onderzoek is met drie partijen van de kant van de schuldeisers gesproken: Wooncompagnie, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en een deurwaarder. Dit zijn partijen waar de gemeente regelmatig contact mee heeft. Hiernaast zijn er ook tal andere schuldeisende partijen, op lokaal/regionaal niveau (zoals gemeentebelasting, winkels of winkelketens etc.) of landelijk niveau (zoals zorgverzekeringen, CJIB, Belastingdienst, webwinkels etc.) waarmee de gemeente minder rechtstreeks contact heeft.

Met de belangrijkste woningcorporatie in Schagen, **Wooncompagnie**, heeft de gemeente een convenant afgesloten over vroegsignalering. In afstemming met de wijkteams, zijn prestatieafspraken vastgelegd en procedures opgesteld voor wie wat doet rond de gegevensuitwisseling die nodig is voor vroegsignalering. In aanmaningen geeft de corporatie al aan dat ze bij herhaalde overschrijding van de betalingstermijnen wanbetalers bij de gemeente aanmelden. Een inwoner kan dan wel aangeven dat niet te willen. Tweemaal per jaar is er een vast overleg tussen Wooncompagnie en gemeente, waarin ook het wijkteam en openbare orde en veiligheid participeren. De samenwerking verloopt goed.

De samenwerking tussen de gemeente Schagen en het **Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier** (HHNK) is beperkt en bestaat (naast het uitvoeren van de kwijtscheldingsregeling) eigenlijk vooral uit een uitwisseling van brieven rondom de openstaande schuld van inwoners bij HHNK. In schrijnende situaties neemt HHNK wel altijd contact op met de gemeente. HHNK geeft aan dat het prettig zou zijn om daar een vaste contactpersoon bij de gemeente voor te hebben (voor team dwanginvordering). In het algemeen blijkt het voor HHNK bij gemeenten namelijk lastig de juiste persoon te pakken te krijgen.

Het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) is een overheidsschuldeiser en heeft ook de daarbij behorende bijzondere incasso bevoegdheden. Jaarlijks stuurt het schap 600.000 aanslagen uit. Het hele proces is in hoge mate geautomatiseerd, ook de procedure bij wanbetaling. Jaarlijks gaan ongeveer 11.000 dwangbevelen per post de deur uit. Als dan nog niet wordt betaald, wordt bij een hernieuwd bevel een (doorgaans externe) deurwaarder ingeschakeld en die komt dan aan de deur bij de wanbetaler. Net als bij veel overheidsschuldeisers in Nederland is er een cultuuromslag gaande bij het HHNK, waarin meer gewerkt wordt vanuit een visie op dienstverlening aan burgers en bedrijven. Met daarin ook meer oog voor de menselijke maat. Uitgangspunt daarbij is dat alles gedaan moet zijn om contact te krijgen.

Het **deurwaarderskantoor** dat we hebben gesproken, dat in heel Noord-Holland actief is, geeft aan dat het belangrijk is dat je als gemeente zo snel mogelijk in kaart hebt waar een problematische schuld zit en dat je dan ook zo snel mogelijk doorpakt. Voor de schuldeiser is het belangrijk te weten waar hij of zij aan toe is en de schuldeiser is dus in het algemeen gebaat bij snelheid. 'Niet betalen' is dan ook nieuws. Een daadkrachtig en snel proces is in de ogen van de deurwaarder niet alleen van belang voor de schuldeiser maar is in veel situaties ook van belang voor de schuldenaar (voorkomen dat schulden verder oplopen). En dus is doortastendheid in de aanpak ook sociaal. De mogelijkheid saneringskrediet te verstrekken kan in de ogen van de deurwaarder helpen om snel en oplossingsgericht te werken.

De deurwaarder geeft aan dat zij over data beschikken die mogelijk ook interessant zijn voor de gemeente, zoals data over betalingsachterstanden. Het beeld vanuit het deurwaarderskantoor is dat er in Schagen relatief weinig ernstige betalingsproblemen zijn in vergelijking met andere gemeenten in Noord-Holland. Een mogelijke verklaring is dat in Schagen de financiële kwetsbaarheid van inwoners minder is dan gemiddeld in de regio. De aanwezigheid van relatief veel bedrijvigheid en ondernemerschap in Schagen zouden daarbij een rol kunnen spelen. We beschikken in het kader van dit onderzoek echter niet over cijfers die dit kunnen onderbouwen.

Deurwaarder Snijders is onder meer in Schagen actief en daarnaast in heel Noord-Holland. De aard van de vorderingen in Schagen betreffen voornamelijk CJB-vorderingen, studieschuld, zorgpremies en achterstallige huur.

3.3. Evaluatie en doorontwikkeling

3.3.1. Zijn de beoogde doelen gehaald en waarom wel/niet?

In het beleidsplan 2016-2019 zijn vier te realiseren doelen gesteld (zie paragraaf 3.2):

- reductie van het aantal huisuitzettingen;
- minder huishoudens met een problematische schuldensituatie;
- reductie uitval in de stabilisatietrajecten, minnelijke schudregelingen en wettelijke schuldsaneringstrajecten;
- meer huishoudens met een potentiële financiële problematiek in beeld brengen.

We gaan achtereenvolgens in op deze doelstellingen en de vraag of ze behaald zijn. Daarbij is een knelpunt dat de kwantitatieve informatie beperkt is. Uit de gesprekken met beleid en uitvoering kwam naar voren dat beleid en uitvoering de verantwoordingscyclus niet goed op orde hebben. Daarmee kan PDCA-cyclus niet goed doorlopen worden.

In 2016 zijn wel indicatoren en kengetallen gekoppeld aan de genoemde doelen. In de praktijk is het echter onvoldoende gelukt om voortgang op het doelbereik adequaat te rapporteren richting de raad. De sturingsinformatie die nodig is om bij te kunnen sturen in beleid en uitvoering, ontbrak voor een belangrijk deel. Beleid en uitvoering worstelen met het (gezamenlijk) stellen van doelen en vervolgens bepalen of die gehaald zijn. Daarmee is voor uitvoerders niet voldoende helder wat zij dienen vast te leggen. En zijn er vervolgens ook knelpunten rond het genereren van de informatie uit de systemen. Allerlei koppelingen van gegevens zijn niet mogelijk o.a. door een wisselende manier van rapportage in begrotingen en jaarstukken.

De organisatie heeft aangegeven, dat er een ambtelijk werkgroep indicatoren is ingesteld om beter te kunnen bepalen of de gestelde gemeentelijke doelen zijn behaald. Deze werkgroep heeft de opdracht gekregen op dit

vlak concrete verbetervoorstellen te doen. Ook is intussen een nieuwe aanbieder gecontracteerd voor een applicatie die beter aan de verwachtingen en de behoeften van uitvoerders en beleidsmakers tegemoetkomt⁵.

Reductie van het aantal huisuitzettingen

Het is niet eenduidig vast te stellen of de gemeente erin is geslaagd het aantal huisuitzettingen terug te dringen. In 2015 is in de nulmeting (zoals opgenomen in het jaarverslag) uitgegaan van 4 huisuitzettingen. In 2017 was er sprake van 15 *aangezegde* huisuitzettingen – het is niet duidelijk hoeveel er al dan niet zijn doorgegaan. In 2019 waren dit er nog slechts 5. In 2020 zijn er met oog op corona helemaal geen huisuitzettingen doorgegaan. Er is wel in drie gevallen sprake geweest van een aanzegging. Aanvullend merken we hier nog bij op dat de cijfers alleen afkomstig zijn van Wooncompagnie.

Deze doelstelling wordt gerealiseerd in samenwerking met de Wooncompagnie, de woningcorporatie in Schagen, zoals beschreven in paragraaf 3.2.2. Daarbij wordt altijd samengewerkt in situaties waarin daadwerkelijk een huisuitzetting dreigt.

Minder huishoudens met een problematische schuldensituatie

Over de voorgaande jaren heeft de gemeente Schagen het aantal huishoudens met een problematische schuldensituatie niet precies in beeld. Het is dus niet mogelijk om te zeggen of deze doelstelling behaald is. In 2020 is voor het eerst, op basis van cijfers van De Nederlandse Schuldhulproute⁶ een schatting gemaakt van het aantal huishoudens met problematische schulden (risicoprofiel 10). Als risicoprofiel 8 en 9 (een verhoogd risico op schuldenproblematiek) ook wordt meegewogen, betreft het ongeveer 10% van de huishoudens in de gemeente Schagen. Ter vergelijking: het landelijk gemiddelde ligt rond de 33%. Van eerdere jaren zijn geen cijfers beschikbaar.

Het uitgangspunt in de uitvoering is wel dat zo veel en zo snel als mogelijk wordt gewerkt aan het oplossen van de schuldensituatie. Zo wordt er stevig ingezet op schuldregeling – ook als nog niet met volledige zekerheid sprake is van stabiliteit (als argument wordt aangevoerd dat juist de start van een schuldregeling het laatste steuntje in de rug kan zijn richting een stabiele schuldensituatie voor een cliënt). Daarnaast is vanuit dit oogpunt het saneringskrediet ingevoerd (april 2019) en werkt de gemeente momenteel aan het opstellen van een convenant met bewindvoerders, om doorstroom en duurzame oplossingen vanuit bewindvoering te stimuleren.

Hoewel niet concreet in de geambieerde resultaten opgenomen, zijn preventie en vroegsignalering wel genoemd als uitgangspunten, en uiteraard ook een belangrijke factor bij het verminderen van huishoudens met een problematische schuldensituatie. In de beleidsperiode 2016-2019 is daar dan ook al op ingezet met een aantal concrete initiatieven. Op het vlak van preventie wordt MoneyWays ingezet. Op het vlak van vroegsignalering wordt samen- gewerkt met Wooncompagnie, zoals voorgaand reeds beschreven.

Tegelijkertijd liggen er nog volop kansen op het vlak van preventie en vroegsignalering. Zo is bijvoorbeeld de samenwerking met HHNK of nutspartijen (gas, water en energie) nog beperkt. En wanneer de informatie die voortkomt uit deze samenwerkingen slim wordt gecombineerd, kan de gemeente nog eerder zicht krijgen op huishoudens met een risico op problematische schulden. De ambitie van de gemeente is om dit komende jaren verder uit te bouwen. Per 1 januari 2021 heeft de gemeente hier wettelijk ook meer mogelijkheden en verplichtingen toe. Vanaf 1 januari 2021 worden daarom door de gemeenten met meerdere schuldeisers overeenkomsten afgesloten om in het kader van vroegsignalering mensen met betalingsachterstanden te melden. De overeenkomsten worden afgesloten met Wooncompagnie, Woonzorg, alle energieleveranciers, PWN, alle zorgverzekeraars en mogelijk in Schagen actieve particuliere verhuurdersorganisaties. De gemeente past de werkprocessen hierop aan, en gaat onderzoeken welke extra inspanningen bij kunnen dragen aan het doel om zoveel mogelijk mensen met potentieel problematische schulden te bereiken en hen op passende wijze hulp te bieden.

Hierbij is de beschikbare uitvoeringscapaciteit bij de gemeente wel een aandachtspunt; er is niet structureel tijd vrijgemaakt voor vroegsignalering, en bij sterke toename van het aantal aanvragen als gevolg van vroegsignalering zal ook meer uitvoeringscapaciteit nodig zijn. Welke extra inspanningen daarvoor nodig of wenselijk zijn,

⁵ Ambtelijke reactie, 8 maart 2021

⁶ Op basis van ingevulde testen op de website geldfit.nl maken zij een inschatting van het aantal huishoudens per gemeente in de verschillende categorieën. Er zijn in totaal tien categorieën, waarbij huishoudens in categorie 8 en 9 een verhoogd risico op schulden hebben, en huishoudens in categorie 10 problematische schulden.

maakt onderdeel uit van een verkenning die gedurende de periode van 1 januari 2021 tot 1 augustus 2021 plaatsvindt.

Reductie uitval uit trajecten

Van het percentage uitval uit trajecten zijn in de afgelopen jaren geen cijfers bijgehouden door de gemeente Schagen. Het is dus niet mogelijk om uitspraken te doen over de realisatie van deze doelstelling. In de gesprekken is wel aangegeven dat het percentage uitval gering is. In de subsidieverantwoording over het uitvoeren van de Thuisadministratie door Humanitas wordt wel gerapporteerd over uitval. Dat betreft echter een smal deel van het totaal aantal schuldhulpverleningstrajecten.

Meer huishoudens met een potentiële financiële problematiek in beeld hebben

In 2017 had de gemeente Schagen totaal 129 huishoudens met schulden in beeld. In 2019 was dat gegroeid naar 240. Deels is dat het effect van het in eigen beheer nemen van de schuldhulpverleningstaken en daarmee dus ook als gemeentelijke organisatie zelf meer zicht krijgen op schuldenproblematiek. Daarnaast heeft de inzet op vroegsignalering daaraan bijgedragen.

Het is opvallend dat de inschatting van het aantal huishoudens met problematische schulden door Schuldhulp-route (schatting van 220 huishoudens) lager ligt dan het aantal huishoudens dat de gemeente in 2019 in beeld had (240). Dat kan te maken hebben met de gehanteerde definitie of een onderschatting van het totaal aantal huishoudens met problematische schulden. Hoe dan ook is enige stijging te zien in het aantal huishoudens dat in beeld is, en daarmee is er op deze beleidsdoelstelling in ieder geval wel enige voortgang geboekt.

Een kanttekening hierbij is dat in diverse gesprekken is aangegeven dat jongeren lastig te bereiken zijn, terwijl de indruk is dat ook daar (risico op) schuldenproblematiek in toenemende mate aan de orde is. De gemeente anticipeert hier onder andere op met de inzet van MoneyWays en Get a Grip (Humanitas). De effecten hiervan zijn echter moeilijk in kaart te brengen. Humanitas heeft aangegeven moeite te hebben het aantal afgesproken trajecten te realiseren omdat de doelgroep jongeren zich nauwelijks meldt.

3.3.2. Sturing en doorontwikkeling

De consequentie van de keuze schuldhulpverlening op te nemen in het integrale beleidsplan voor het sociaal domein (2020), is dat schuldhulpverlening in dit document minder gedetailleerd is beschreven dan in het specifieke beleidsplan (2016). Ook zijn minder indicatoren en kengetallen opgenomen dan in het beleidsplan van 2016.

Doorontwikkeling van beleid en uitvoering rond schuldhulpverlening vanaf 2015

Kijkend naar de manier waarop beleid en uitvoering zich na 2015 hebben ontwikkeld, zijn er steeds vervolgstappen genomen die de totale aanpak schuldhulpverlening versterken:

- In het verlengde van de keuze voor het zelf uitvoeren, is gekozen voor vroegsignalering. Dat maakt het mogelijk om mensen met dreigende betalingsproblemen eerder te benaderen. Dat benaderen gebeurt al actief in het samenspel met de Wooncompagnie. In het samenspel met andere schuldeisers is dit nog vooral een administratief proces, zonder dat de mensen met dreigende betalingsproblemen ook persoonlijk benaderd worden door hulpverleners.
- Saneringskrediet. Ook op landelijk niveau is het huidige inzicht dat het bieden van saneringskrediet een betere en snellere manier is om verdere escalatie van schulden te voorkomen en de route naar een schulden-vrije toekomst mogelijk te maken. Op dit moment biedt slechts ongeveer 25% van de gemeenten de mogelijkheid van saneringskrediet. Met de recent aangekondigde waarborgfondsenaanpak, waar het kabinet 30 miljoen voor heeft uitgetrokken, wil de NVVK het aanbieden van saneringskrediet sterk verbreden. In die waarborgfondsenaanpak wordt ook gekeken naar verbreding van de mogelijkheden van saneringskrediet naar groepen mensen die bij gemeenten nog vaak buiten de boot vallen. Daarbij zal de vrijwilligersorganisatie SchuldHulpMaatje, die net als Humanitas in veel gemeenten actief is, het voortouw nemen en later zal die aanpak opgeschaald worden naar de andere vrijwilligersorganisaties zoals Humanitas. Feitelijk lijkt dat op de

aanpak die er in Schagen al is ontstaan met het Noodfonds, waarbij – juist ook als de gemeente geen kans ziet om hulp te bieden of dit wettelijk niet mag – het Noodfonds die mogelijkheid wel kan scheppen.

Werkprocessen en NVVK-certificering

Het proces van schuldhulpverlening stelt hoge eisen aan werkprocessen, waarin ook rekening gehouden moet worden met wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld over doorlooptijden. De gemeente heeft zich bij het uitwerken en inregelen van die werkprocessen laten leiden door de NVVK-richtlijnen op dat punt. Dat heeft geresulteerd in goed uitgelijnde werkprocessen. Die werkprocessen zijn gedetailleerd uitgewerkt in een handboek met alle werkprocessen schuldhulpverlening. Van de kant van de uitvoerende consultants werd in de gesprekken aangegeven dat dit handboek in het tamelijk complexe veld van de schuldhulpverlening, het nodige houvast geeft. Dit heeft eraan bijdragen dat de gemeente het gewenste NVVK-certificaat heeft gekregen.

De eisen die aan het NVVK-lidmaatschap worden gesteld, vormen een goede stok achter de deur bij het op orde krijgen en houden van de werkprocessen. Schagen zet (zij het nog beperkt) ook in op preventie en vroegsignalering. De voorwaarden om mensen met problematische schulden te bereiken zijn daarbij ook aanwezig. De mate waarin het lukt dat bereik verder te vergroten (ambitie in beleidsplan) is nog moeilijk te zeggen. Het combineren van data zou daar mogelijk bij kunnen helpen.

Van aanbesteding naar eigen uitvoering

De uitvoering en inbedding van schuldhulpverlening verlopen volgens de lijnen die zijn uitgezet in het beleidsplan uit 2016 over de koppeling aan de wijkteams, het werkproces, de rolverdeling (met de burger, met schuldeisers en met partners) en de financiën. We belichten vijf aspecten van die uitvoering:

1. De koppeling aan de wijkteams.
2. De uitvoeringspraktijk.
3. Vroegsignalering.
4. Beschermingsbewind.
5. Capaciteit en financiën.

Ad 1 De koppeling aan de wijkteams

De schuldhulpverleners werken vanuit de wijkteams. En daarbij zijn afspraken gemaakt over de koppeling van de generalistische kennis in die teams aan de specifieke kennis die nodig is voor schuldhulpverlening.

De integrale benadering die hiermee werd beoogd is goed gelukt. Vanuit de schuldhulpverleners die vanuit de wijkteams opereren, wordt aangegeven dat het in Schagen goed lukt om de specifieke kennis over schuldhulp die de schuldhulpverleners als bagage hebben, in wijkteamverband effectief in te zetten. Zo wordt de schuldhulpverlener onmiddellijk betrokken als er bij een hulpvraag sprake is van ingewikkelde betalings- of schuldenvraagstukken. En slagen de schuldhulpverleners er ook in kennis over te dragen op hun wijkteamcollega's met een andere invalshoek (bijv. Wmo, Jeugd of Participatiewet), zodat die er steeds beter in slagen om schuldenproblematiek vroegtijdig te herkennen en vervolgens de meeste passende hulp in te zetten.

De aansturing is pragmatisch opgelost. Eén van de teamleiders, die zelf beschikt over schuldhulpverleningsexpertise, draagt specifieke sturingsverantwoordelijkheid voor de aansturing van de schuldhulpverleners. Dat blijkt in de praktijk naar tevredenheid te werken.

Ad 2 De uitvoeringspraktijk

Uit de gesprekken met de uitvoerders en uit de beschikbare voortgangsinformatie blijkt dat de uitvoering van de schuldhulpverlening in Schagen de volgende sterke punten heeft. Schagen probeert de drempel laag te houden en toont zich bij het verstrekken van schuldhulp vasthoudend. Ook toont de gemeente de ambitie om te kijken of een nieuwe start mogelijk is.

Wat weten we uit landelijk onderzoek over bereik?

Uit ervaringen in veel gemeenten blijkt, dat voor de hulpvrager de stap naar gemeentelijke ondersteuning vaak een hoge drempel vormt (schaamte speelt daarbij een belangrijke rol) en ook dat volhouden en afmaken van een schuldregelingstraject veel vraagt van zowel de schuldenaar als de schuldhulpverlener. Er is een lange adem nodig van de schuldenaar, en van de kant van de schuldhulpverlener tact en sensitiviteit in combinatie met duidelijkheid en stevigheid.

Uit onderzoek blijkt verder dat, hoewel schuldhulp door alle Nederlandse gemeenten wordt geboden (gemeenten zijn daar wettelijk ook toe verplicht), desalniettemin het aantal mensen met problematische schulden dat met hulp een nieuwe (schuldenvrije) start kan maken relatief gering is. Onderzoek van Berenschot, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW, naar functioneren van het stelsel van schuldhulpverlening, liet zien dat van de omvangrijke groep van mensen met problematische schulden in Nederland (volgens CBS meer dan een half miljoen) er slechts hooguit 12% in een schuldregeling of schuldsanering terecht komen, waarmee ze kunnen werken aan een nieuwe start.

Een ander landelijk gegeven is dat veel mensen met problematische schulden buiten beeld blijven. Maar ook dat, ondanks de wettelijk voorgeschreven ruime toegang, de mensen die hulp vragen in de praktijk vaak met restricties te maken krijgen. Gemeenten hebben ten aanzien van schuldhulpverlening een grote beleidsvrijheid. Daar is in het Nederlandse stelsel bewust voor gekozen. Dat heeft echter als nadeel dat de gemeentelijke schuldhulpverlening in de ogen van zowel grote schuldeisers als in de ogen van veel hulpvragers een lappendeken is. Hierdoor is het moeilijk om te bepalen waar een schuldenaar of schuldeiser op kan rekenen.

Het beeld dat we hebben gekregen is dat de schuldhulpverleners in Schagen vasthoudend zijn. En daarin elkaar ook versterken. De schuldhulpverleners nemen daar ook de ruimte voor. Ook houdt de gemeente de drempel zo laag mogelijk. Dat betekent dat bij iedere vraag gekeken wordt, wat er mogelijk is. Waar er wettelijke restricties zijn, maar het onthouden van hulp kan leiden tot verergering (en daarmee ook tot hogere maatschappelijke kosten), wordt creatief gekeken wat wel mogelijk is. De beschikbare cijfers leveren hiervoor weliswaar niet het bewijs, maar laten wel ruimte voor het bovenstaande beeld. Ook wordt gebruik gemaakt van de partners, zoals Humanitas en het Noodfonds.

Ons beeld is dat de schuldhulpverleners in Schagen altijd kijken naar de mogelijkheid om naar een nieuwe schuldenvrije start toe te werken. Wel blijkt dat, om allerlei redenen, in de praktijk lang niet altijd haalbaar.

Overall komen de schuldhulpverleners in Schagen naar voren als zelfbewuste professionals. Die vanuit hun expertise keuzes maken en durven maken, en daarbij zelf de verbindingen leggen naar beleid en politiek. De schuldhulpverleners maken ook de verbindingen naar buiten, om zichtbaar te zijn voor burgers en voor samenwerkingspartners.

Ad 3 Vroegsignalering

Met de afspraken die met de Wooncompagnie zijn gemaakt over het vroegtijdig melden van betalings- en schuldenproblemen, is een goede eerste basis gelegd voor het verder uitbouwen van vroegsignalering. Die vroegsignalering maakte immers nadrukkelijk deel uit van het nieuwe beleid. Woningbouwcorporaties zijn dan een voor de hand liggende eerste partner voor vroegsignalering. Het goed op poten zetten van vroegsignalering vergt echter ook afspraken met andere grote schuldeisers, zoals nutsbedrijven, verzekeraars en HHNK. Daar is Schagen mee bezig. HHNK geeft daarbij aan dat het belangrijk is incassoprocessen bij verschillende belangrijke partijen zoveel mogelijk te harmoniseren.

NB: Daarbij zijn er ook aandachtspunten in de uitvoering: de PDCA-cyclus, bepalen en vergroten van bereik (in welke mate vinden mensen met problemen ons en kloppen ze op tijd aan), doorontwikkeling vroegsignalering, een directere connectie tussen uitvoering en partners.

Ad 4 Beschermingsbewind

De gemeente heeft ook een gesprek gevoerd met de beschermingsbewindvoerders over hoe het samenspel rond cliënten te verbeteren. Een convenant tussen gemeente en beschermingsbewindvoerders is in voorbereiding, maar heeft als gevolg van de coronacrisis vertraging opgelopen.

De landelijke situatie is dat het beschermingsbewind na de laatste wetwijziging in 2014, de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap, sterk gegroeid is. Met die wet werden de toelating naar beschermingsbewind verruimd met beschermingsbewind wegens problematische schulden ('schuldenbewind'). Een probleem voor gemeenten daarbij is dat gemeenten via de bijzondere bijstand wel aangeslagen worden voor de kosten van dat beschermingsbewind, maar daar (nog) geen zeggenschap over hebben. En die kosten gingen na de wetwijziging aanzienlijk stijgen. De toewijzing van beschermingsbewind is immers aan de rechter.

Die situatie van wel betalen maar niet kunnen bepalen wordt door veel gemeenten als lastig ervaren. En landelijk is er sprake van onvrede en ook van negatieve beeldvorming richting bewindvoerders. Ons beeld op basis van de

landelijke ontwikkelingen is dat de weg van constructief overleg de meeste kansen biedt op goed samenspel. Inmiddels wordt er landelijk, met het Wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind, gewerkt aan een wettelijke grondslag voor enige bemoeienis van de gemeente met de instroom. Met de Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt namelijk voorzien in een adviesrecht voor gemeenten bij het verzoek tot instelling van beschermingsbewind wegens problematische schulden.

Ad 5. Capaciteit en financiën

De gemeente Schagen heeft met het zelf gaan uitvoeren van de schuldhulpverlening onmiskenbaar geïnvesteerd in de uitvoering en in het naar een hoger plan tillen van het schuldhulpverleningsaanbod. Met de beschikbare capaciteit is in ieder wijkteam een schuldhulpverlener aan boord. Ook is geld beschikbaar voor opleiding en training. De kwaliteitsborging is belegd bij één van de ervaren consultants. Al zijn de beschikbare uren daarvoor beperkt, het lukt op deze manier om op kwaliteit te blijven sturen.

Toen de gemeente Schagen in 2017 deelnam aan de benchmark sociaal domein van Berenschot was dat precies op het moment dat er veel was geïnvesteerd in de capaciteit/ uitvoeringskosten. Dat was ook zichtbaar in de vergelijking. Schagen gaf toen per 1.000 inwoners ongeveer € 2.000 meer uit aan de uitvoering van de schuldhulpverlening. Intussen is dat verschil gehalveerd (in veel gemeenten is de afgelopen jaren verder geïnvesteerd in de uitvoering van schuldhulpverlening). Schagen investeert dus nog altijd meer in de uitvoering van schuldhulpverlening dan veel andere gemeenten.

Aan de beschikbare formatie ligt geen uitgebreide onderbouwing ten grondslag. Zo is in de formatie nog geen rekening gehouden met het extra werk dat de doorontwikkeling van vroegsignalering zal gaan opleveren (zowel voor uitvoering van die taken zelf als voor mogelijk effect op de instroom). Tegelijkertijd is in de gesprekken met medewerkers van de uitvoering aangegeven dat de capaciteit op dit moment als voldoende wordt ervaren. De redenen om extra te investeren in schuldhulpverlening zijn al verwoord in het beleidsplan 2016 en in de raadsnotitie waarmee dat beleidsplan aan raad werd aangeboden.

Inzet op schuldhulpverlening loont

Op basis van data in individuele gemeenten is het vaak beperkt mogelijk om uitspraken te doen over het maatschappelijke resultaat van schuldhulpverlening. Uit landelijk onderzoek blijkt echter dat een intensieve aanpak van schuldhulpverlening loont. Uit een onderzoek van Regioplan en de Hogeschool Utrecht uit 2011 blijkt dat het gemiddelde rendement van schuldhulpverlening – in termen van het voorkomen/verminderen van maatschappelijke (zorg)kosten – tweemaal zo hoog is als de investering.

Wat van belang is om hierbij in ogenschouw te nemen is dat de baten van schuldhulpverlening veelal op andere terreinen liggen dan de kosten. Een belangrijke batenplaats betreft namelijk besparing op de uitkering (schulden vormen een enorme belemmering om aan het werk te gaan). Daarnaast leidt het tot minder huisuitzettingen, lagere zorgkosten en meer maatschappelijke participatie.

Om de baten en lasten van schuldhulpverlening goed inzichtelijk te maken moet dus domeinoverstijgend gekeken worden. Het is aan te bevelen om de te verwachten baten van schulddienstverlening inzichtelijk te maken en met regelmaat te evalueren.

3.3.3. Informatiepositie van de raad en sturingsmogelijkheden

De informatievoorziening rondom beleidsrealisatie op het vlak van schuldhulpverlening is summier. De kwantitatieve informatie die nodig is om uitspraken te kunnen doen over het behalen van de doelstellingen moest in het kader van dit onderzoek uit het informatiesysteem van de gemeente gehaald worden. In de gangbare bestuursrapportages (de eerste en tweede tussenrapportage die jaarlijks aan de raad wordt gestuurd) is de aandacht voor schuldhulpverlening beperkt, en informatie die gedeeld wordt heeft vaak betrekking op uitvoeringsvraagstukken en minder op doelbereik.

De meest concrete resultaten worden benoemd in de stukken ten behoeve van het vaststellen van subsidies (Humanitas, Diversion). Voor het definitief toekennen van een subsidie is het namelijk nodig dat een externe partij kan aantonen dat de geplande activiteiten zijn uitgevoerd en - waar mogelijk - of de beoogde doelstellingen zijn behaald. Informatie uit afzonderlijke subsidievaststellingen wordt echter niet gebundeld.

In algemene zin heeft de gemeente dus niet in een raadsvergadering vastgesteld in hoeverre de beleidsdoelstellingen behaald zijn. Op onderdelen wordt wel gerapporteerd over het behalen van doelstellingen door subsidiepartijen. In de verantwoording van een subsidieverstreking wordt ook de link gelegd met de beleidsdoelstellingen. Daarin is indirect dus sprake van het rapporteren op het behalen van beleidsdoelstellingen.

Anderzijds zijn vanuit de raad ook weinig vragen gesteld ten aanzien van schuldhelpverlening. Er zijn rondom het nieuwe integrale beleidsplan sociaal domein door een aantal fracties vragen gesteld, en eerder een keer door een partij naar aanleiding van een subsidiebesluit ten aanzien van Humanitas. Deze vragen gingen echter niet over de inhoud van het gevoerde beleid of de gerealiseerde resultaten.

Een verschil tussen de twee beleidsperioden (2016–2020 en 2021–2025) is dat voor de nieuwe periode geen concrete te behalen resultaten zijn geformuleerd, alleen kengetallen. Voor de eerdere beleidsperiode waren wel resultaten geformuleerd, maar bleek het niet goed mogelijk om die ook te meten. Een aandachtspunt voor de ambtelijke organisatie en de raad is op basis waarvan de raad straks bepaalt of het nieuwe beleid gerealiseerd/succesvol is.

Wat ging goed en wat zijn aandachtspunten voor de raad?

De gemeentelijke visie en het beleid voor de periode vanaf 2016 tot 2020 zijn vastgelegd in het 'Beleidsplan Schuldhelpverlening Schagen 2016– 2019'. Dit plan is in de raad besproken en vastgesteld in maart 2016. Ook voor de komende beleidsperiode geldt dat het gemeentelijke beleid voor schuldhelpverlening is uitgewerkt en ter goedkeuring is voorgelegd aan de raad, zij het nu als onderdeel van integrale beleidsplan voor het sociaal domein 'Maatwerk voor de inwoners'. Dit beleidsplan is door de raad vastgesteld op 27 oktober 2020.

Hoewel de raad met de beleidsplannen zicht heeft gehad op het beleid voor schuldhelpverlening, constateren we op basis van dit onderzoek dat de raad weinig grip heeft gehad op dat beleid en op dit moment nog steeds weinig grip heeft.

In het gesprek met een vertegenwoordiging van de raad kwam naar voren dat de raad zelf een sterk gemis ervaart aan de voortgangs- en sturingsinformatie die nodig is om de beleidsontwikkelingen te kunnen beoordelen en daarop te sturen. Het oordeel van alle raadspartijen was op dit punt eensluidend. De zorgen die de raad op dit punt meermalen heeft geuit, hebben nog niet geleid tot verbetering.

De moeilijkheden rond de verantwoordingscyclus zijn reeds eerdere in de ambtelijke organisatie gesignaleerd, en doen zich ook breder voor dan enkel het terrein van de schuldhelpverlening. Er is dan ook een werkgroep indicatoren sociaal domein opgezet die als opdracht heeft verbetervoorstellen te maken en door te voeren.

Voor de uitvoering geldt hetzelfde als voor het beleid. De raad geeft aan structureel niet goed genoeg geïnformeerd te worden over belangrijke ontwikkeling in de uitvoering en over de resultaten. En heeft daarmee ook geen grip op die uitvoering. Een aantal raadsleden heeft zich via eigen kanalen wel verdiept in de stand van zaken. Op zich is er het besef dat Schagen het in de uitvoering niet slecht doet. Er is bovendien een zeker vertrouwen en trots op wat goed gaat in Schagen. Dat beeld wordt vooral via de informele kanalen gevoed. Maar in de volle breedte is de raad slecht op de hoogte van de concrete ontwikkelingen en stappen in uitvoering en van de ontwikkelingen die daarin plaatsvinden.

De raad is met de huidige informatiestroom al met al niet voldoende in staat zijn rol adequaat uit te voeren, en vindt dat zelf ook zorgelijk. Dit kwam uit het groepsgesprek met raadsleden als een zeer dringend punt naar voren. Dit punt is naar eigen zeggen door de raad wel meermaals en met klem naar voren gebracht richting college. Kanttekening daarbij is dat de raad heeft nagelaten om vervolgens met de instrumenten die de raad daartoe ter beschikking staan, verbeteringen af te dwingen.

Bijlagen

Bijlage 1. Recente wetswijzigingen

De onderstaand informatie is gebaseerd op de site van de VNG over de Wgs.⁷

Met de wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) wordt vroegsignalering van schulden een wettelijke taak voor de gemeente. De wijziging van de Wgs dient twee doelen, namelijk: 1) Betere ontsluiting van persoonsgegevens als middel om schuldhulpverlening effectiever te maken; Voor schuldhulpverlening is veel informatie nodig over de (financiële) situatie van de inwoner. 2) Vroegsignalering als wettelijke taak verankeren in de wet en gegevensuitwisseling tussen woningverhuurder en de gemeente, met als doel vroegsignalering, mogelijk maken. Daarnaast wordt de toegang van zelfstandigen tot de schuldhulpverlening verduidelijkt.

De huidige Wgs gaat ervan uit dat inwoners zelf informatie aanleveren, zodat de gemeente hier vervolgens een plan van aanpak voor schuldhulpverlening mee kan maken. Deze inlichtingenplicht, zoals verankerd in artikel 6 Wgs, werkt vertragend en leidt tot langere wacht- en doorlooptijden. Om die reden is in de wijziging opgenomen dat schuldhulpverleners eenvoudig zelf digitale informatiebronnen kunnen raadplegen, zoals bijvoorbeeld gegevens over schulden, salaris en andere inkomsten.

Door in de Wgs de verplichting voor gemeenten op te nemen om aan gegevensverzameling ten behoeve van vroegsignalering te doen, wordt heel duidelijk dat gemeenten persoonsgegevens mogen (en zelfs moeten) verzamelen. NB: alleen de wijziging en het verzamelen van gegevens is er nog niet vanzelfsprekend een goede vroegsignalering. Goede vroegsignalering vraagt ook kennis over de waarde van de verzamelde gegevens en kennis en vaardigheden bij het benaderen van mensen.

In de nieuwe Wgs is opgenomen dat woningcorporaties, energiebedrijven, waterbedrijven en zorgverzekeraars straks actief bij de gemeente melden wie er in achterstand is. De gemeente combineert deze data en bij meerdere achterstanden gaat zij de burger actief opzoeken en hulp aanbieden.

Het wetsvoorstel om de Wgs te wijzigen voorziet ook in aanpassingen die schuldhulpverleners de bevoegdheid gaan geven om op tal van plekken informatie op te vragen over de schuldenaar. In de huidige situatie moeten mensen zelf allerlei informatie aanleveren. Dit kost hun vaak (te veel) moeite, waardoor trajecten vertraging oplopen of zelfs spaak lopen. Door schuldhulpverleners de bevoegdheid te geven om de benodigde informatie zelf te verzamelen kan er tempo worden gemaakt in trajecten en uitval worden teruggedrongen.

Vereenvoudiging berekening beslagvrije voet

De beslagvrije voet is het bedrag dat mensen mogen houden als er beslag wordt gelegd op hun inkomen. In de huidige situatie moet de schuldenaar allerlei informatie aanleveren. Dit is vaak te ingewikkeld en complex, waardoor het beschikbare inkomen ver onder de bijstandsnorm uit kan komen. Door te gaan voorzien in een eenvoudige berekening gaan schuldenaren in de toekomst in principe altijd het minimale bedrag krijgen waar ze recht op hebben.

Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening

Op 1 januari 2021 treedt ook het Besluit gemeentelijke schuldhulpverlening (Bgs) in werking waarin signalen beschreven worden op basis waarvan schuldhulpverleners uit eigen beweging een intakegesprek moeten aanbieden aan inwoners met schulden. In dit Bgs worden de signalen aangewezen, die aanleiding zijn voor een college om uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden. De gegevens die mogen worden uitgewisseld met als doel vroegsignalering van schulden, zijn opgenomen in het Bgs. Het gaat hierbij om betalingsachterstanden op vaste lasten, zoals huur, energie, water en zorgverzekering. Na ontvangst van een vroegsignaal dient het College binnen vier weken uit eigen beweging schuldhulpverlening aan te bieden. Om de wacht- en doorlooptijden voor schuldhulpverlening te versnellen, is opgenomen dat het College na ontvangst van een hulpvraag de bevoegdheid krijgt om gegevens op te vragen die noodzakelijk zijn om de inkomens- en schuldenpositie te bepalen.

Wet vereenvoudiging beslagvrije voet (Wvbvv)

⁷ <https://vng.nl/artikelen/wijziging-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening-wgs>

De beslagvrije voet wordt onder de huidige regelgeving door diverse redenen vaak te laag vastgesteld, waardoor inwoners in (grotere) financiële problemen terechtkomen. De Wvbb wijzigt onderdelen van het beslag- en executierecht. De wet ondersteunt een eenduidige manier van het berekenen van de beslagvrije voet (ondersteund met een rekentool, de centrale voorziening), introduceert een vaste beslagvolgorde en introduceert de coördinerend deurwaarder. Daarnaast worden er wijzigingen aangebracht in het proces van beslagleggen om beslagen zoveel mogelijk te concentreren en daardoor beter te coördineren. Onderdeel van deze wijzigingen zijn de introductie van de vaste beslagvolgorde en de rol van de coördinerend deurwaarder.

De gewijzigde Wgs raakt ook de Wvbb. In het plan van aanpak Wgs (artikel 4a) moet de gemeente ook de berekening van de toegepaste BVV opnemen. In dat kader moet de gemeente de toegepaste BVV kunnen berekenen. Documenten over de Wvbb zijn te vinden op de VNG-website <https://vng.nl/artikelen/wijziging-wet-gemeentelijke-schuldhulpverlening-wgs>.

Adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind (Ags)

Op dit moment zijn gemeenten vaak niet op de hoogte als de rechter wordt verzocht om schuldenbewind in te stellen, terwijl ze wel verantwoordelijk zijn voor de juiste ondersteuning van inwoners die schulden hebben. Om dit op te lossen, kunnen gemeenten via een opt-in regeling gebruik maken van het adviesrecht, nadat er schuldenbewind is uitgesproken. In het advies kunnen gemeenten de rechtbank adviseren om het schuldenbewind voort te zetten of een lichtere vorm van ondersteuning aan te bieden. Met het adviesrecht zijn gemeenten beter in staat om de regierol bij schuldhulpverlening te vervullen. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de wens van gemeenten om meer grip te krijgen op de in- en uitstroom van beschermingsbewind bij verkwisting of problematische schulden.

De Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag

De Wet stroomlijning keten voor derdenbeslag verbetert de gegevensuitwisseling tussen beslagleggende partijen in geval van samenloop van derdenbeslagen en verrekeningen. Dit maakt het mogelijk om meer afstemming en inzicht te verkrijgen in de mate waarin de afloscapaciteit van de inwoner onder druk staat en op basis daarvan een afweging te maken als het gaat om de wenselijkheid van incassohandelingen en de hiermee gemoeide kosten.

Bijlage 2. Overzicht verantwoordingsinformatie

Bron	Wat staat er
2020, tweede tussenrapportage	Vanaf 1 januari 2021 wijzigt de wet Schuldhulpverlening. Vroegsignalering moet een plek krijgen. Voorbereiding voor uitvoering in 2021 wordt voorbereid.
2020, eerste tussenrapportage	---
2019, jaarverslag	Met betrekking tot de schulddienstverlening is in 2019 minder subsidie uitgegeven aan Moneyways en Get a Grip. Dit, omdat er minder trajecten zijn uitgevoerd dan is afgesproken. Daarnaast is dit jaar rekening gehouden met de inkoop budgetbeheer. De aanbesteding budgetbeheer is in 2019 nog niet afgerond.
2019, tweede tussenrapportage	---
2019, eerste tussenrapportage	---
2018, jaarverslag	Indicatoren Er waren 159 meldingen in het kader van schuldhulpverlening. 126 daarvan leidden tot een aanvraag.
2018, tweede tussenrapportage	Per 1 augustus 2018 zijn wij gecertificeerd voor de eigenstandige uitvoering van de schuldhulpverlening. Wij zijn ook toegelaten als lid van de NVVK (Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet) op basis van een audit. Hierbij werd aangetekend dat de gemeente de implementatie zeer zorgvuldig en serieus had voorbereid en uitgevoerd. Er wordt ingezet op preventie door trainingen aan jongeren op scholen, thuisadministratie en Get the grip (vorm van maatjesproject van schuldhulpproblematiek voor jongeren).
2018, eerste tussenrapportage	De schulddienstverlening wordt geheel uitgevoerd door de gemeente zelf. Een klein aantal trajecten wordt nog door Plangroep uitgevoerd. Dit zijn afhandelings van trajecten die voor 1 januari 2017 gestart zijn. Bij het ROC Kop van Noord-Holland hebben 3 groepen de training van Diversion (uitvoerder MoneyWays) gevolgd. In het volgende schooljaar hebben zij een optie afgesproken voor 8 groepen. Het Clusius College onderzoekt vanuit het Centraal Bureau hoeveel groepen bij Clusius Schagen, maar ook bij andere vestigingen, de training in het volgende schooljaar aangeboden kan worden. Het project "Inzetten van vrijwilligers voor de uitvoering van thuisadministratie" van Humanitas is succesvol. Het budget voor 2017 ging uit van 32 aanvragen. In werkelijkheid waren er 52 aanvragen in 2017. We verwachten dat er in 2018 deze lijn wordt voortgezet.
2017, jaarverslag	Implementeren, uitvoeren en monitoren van de ontwikkeling schulddienstverlening, gericht op versterking van de preventieve aanpak en het terugdringen van schuldsaneringen op basis van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp). Vanaf 1 januari 2017 voeren we de Schuldhulpverlening geheel in eigen beheer uit. We zijn aspirant lid van de Nvvk (branchevereniging voor schuldhulpverlening). Om volwaardig lid te kunnen worden wordt in 2018 een audit gehouden. In 2017 hebben we het werkproces geheel volgens de normen van Nvvk ingericht. Naar verwachting zal de audit succesvol zijn. Indicatoren Schulddienstverlening: In 2017 waren er 214 nieuwe meldingen (geraamd waren ca. 220). Het grootste deel wordt afgehandeld met een eenmalig adviesgesprek. Het aantal trajecten dat in 2017 in behandeling is komt op 88 (raming was 95). Enkele van deze trajecten leiden niet tot een oplossing, daarvoor wordt een beroep gedaan op de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp)
2017, tweede tussenrapportage	De uitvoering van Schuldhulpverlening verloopt volgens plan.

Bron	Wat staat er
2017, eerste tussenrapportage	Sinds 1 januari 2017 voeren we de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening geheel in eigen beheer uit. Plangroep rondt wel de per 31 december 2016 nog lopende trajecten af, dat duurt 3 jaar. Gemeente Schagen is toegelaten als aspirant lid van de Nvbk (branchevereniging voor schuldhulpverlening) en voldoet daarmee aan de kwaliteitseisen volgens NEN-normen. Daardoor zijn schuldeisers bereid mee te werken aan schuldregelingen.
2016, jaarverslag	Eind 2015 is besloten om de schuldhulpverlening geheel in eigen beheer uit te voeren. Hiervoor is lidmaatschap van de NVVK (branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren) nodig. We zijn inmiddels als aspirant-lid toegelaten. Na anderhalf jaar wordt het aspirantlidmaatschap omgezet in een volwaardig lidmaatschap als de gemeente de audit doorstaat en wij de schuldhulpverlening volgens de NEN-normen uitvoeren. De coördinatie en begeleiding van vrijwilligers die inwoners met financiële problemen kunnen helpen is na een inkoopprocedure gegund aan Humanitas. Schuldhulpverlening vroeg minder budget dan gedacht. Hier zijn twee redenen voor. De medewerker startte later in het jaar. Het eerste werk was de voorbereiding van het overnemen de uitvoering van schuldhulpverlening van Plangroep. Daarnaast worden een aantal uitvoeringsonderdelen, waar in de begroting 2016 al rekening mee was gehouden, in 2017 geëffectueerd. Noodhulpfonds De samenwerking tussen wijkteams en het Noodhulpfonds Schagen verloopt goed. Door o.a. tijdig schuldhulpverlening in te zetten, kon in een aantal gevallen een beroep op het Noodhulpfonds worden voorkomen. Zowel de kerken als de gemeente doen indien nodig een storting in het noodfonds. In 2016 bleek nog voldoende in kas om de toegekende aanvragen te betalen. Hierdoor heeft geen storting plaatsgevonden. Er waren 19 aanvragen. 8 werden toegekend, 1 gedeeltelijk toegekend en 10 afgewezen. Dit komt overeen met het advies van de Wijkteams. Implementeren schulddienstverlening In 2016 is intensief gewerkt aan het beschrijven en implementeren van werkprocessen die voldoen aan de NEN-normen van de NVVK (branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren). Resultaat daarvan was toelating als lid van de NVVK. Indicatoren: Schuldhulpverlening: aantal trajecten in 2016 dat door de Wijkteams wordt behandeld komt op 100 en het aantal overdrachten voor uitvoering Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp) op 75. De aantallen voor 2016 zijn gebaseerd op de eerste halfjaarcijfers van 2015. In 2016 waren 163 Schuldhulpverleningstrajecten in behandeling (stabilisatie en bemiddelingstrajecten). Er werden 9 huishouders toegelaten tot de Wsnp. Financiën Het overschot op de schuldhulpverlening van € 36.000 heeft de volgende oorzaak. De gemeente Schagen is met ingang 1 februari 2017 door het bestuur van de NVVK als aspirant lid toegelaten. Dit betekent dat de kosten verbonden aan het lidmaatschap van het NVVK, die in 2016 zijn begroot op € 8.100 in 2016 niet zijn gemaakt. Voor het maatjesproject geldt het zelfde. Het contract met Humanitas is pas op 15 januari 2017 gesloten. De kosten die verband houden met het Maatjesproject ad € 20.000 zijn in 2016 niet gemaakt. Het diagnoseinstrument Mesis wordt pas in september 2017 ingekocht. Dit betekent dat de kosten ad € 13.350 pas in 2017 worden gemaakt.

Bron	Wat staat er
2015, jaarverslag	Noodhulpfonds In 2014 is gewerkt aan de harmonisatie van de drie Hulp-/Noodfondsen. Vanaf 2015 is het nieuwe Noodfonds operationeel. Dit betreft een samenwerking tussen de gemeente en de kerken. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de wijkteams en het Noodhulpfonds Schagen. Deze hebben ertoe geleid dat in een eerder stadium een voorliggende voorziening kan worden ingezet, zoals bijvoorbeeld schuldhulpverlening. In 2015 waren er 18 aanvragen, daarvan zijn er 9 toegewezen. Gemeente Schagen heeft in 2015 € 5.000 aan het Noodfonds bijgedragen. Het Jaarverslag van het Noodfonds is ontvangen en heeft inzicht gegeven in de financiële aspecten. Het Jaarverslag wordt ter informatie aan de gemeenteraad verstuurd. Indicatoren Voor Schuldhulpverlening geldt dat we in 2015, veel meer dan nu het geval is, willen inzetten op preventie. Hierin is een belangrijke taak weggelegd voor de sociale wijkteams. Het Beleidsplan Schuldhulpverlening is in de raad van maart 2016 vastgesteld. Veel meer dan voorheen zal de nadruk worden gelegd op preventie, vroeg signalering en gedragsverandering. In 2015 zijn de volgende aantallen bepaald t.b.v. de nulmeting: Meldingen: 200 Gestarte minnelijke regelingen: 67 Gestarte stabilisatietrajecten: 31 Uitval minnelijke regelingen: 0 Uitval wettelijke schuldsaneringstrajecten: 1 Uitval stabilisatietrajecten: 20 Huisuitzettingen: 4

Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners

Binnen de gemeente Schagen hebben we de volgende gesprekken gevoerd:

- Interview met de portefeuillehouder
- Interview met de beleidsmedewerkers
- Interviews met uitvoerend medewerkers
- Groepsgesprek met medewerkers beleid en uitvoering ter toetsing van eerdere bevindingen
- Groepsgesprek met een vertegenwoordiging van raadsleden

Daarnaast hebben we met vertegenwoordigers van de volgende partijen gesproken:

- Humanitas
- Diversion (aanbieder MoneyWays)
- Noodfonds
- Kredietbank
- Wooncompagnie
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK)
- Deurwaarder Snijders

Bijlage 4. Overzicht gebruikte termen

Bij de onderstaande toelichting op de terminologie hebben we gebruik gemaakt van de website die mede door NVVK en NIBUD is opgezet: <https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/alles-over-schulden/begrippenlijst/>

Toelichting op de gebruikte termen in alfabetische volgorde:

Beslagvrije voet of Vrij Te Laten Bedrag (VTLB)

Het volgens de Recofa (Rechters-commissaris in faillissementen)- methode berekende bedrag dat nodig is voor levensonderhoud en vaste lasten. Deze methode wordt in het minnelijk en wettelijk traject gevolgd.

Bewindvoering en beschermingsbewind

Beschermingsbewind is mogelijk voor mensen met problematische schulden of voor mensen die wegens een lichamelijke of geestelijke beperking niet in staat zijn om hun eigen vermogen te beheren. Het bewind zegt dus niets over de vermogenspositie van iemand, maar wel over het onvermogen om de eigen financiën te regelen. Beschermingsbewind wordt in principe aangevraagd door de klant zelf maar kan ook door familieleden (tot in de 4e graad) worden aangevraagd. Is er niemand die de aanvraag kan doen en is bewindvoering toch noodzakelijk, dan kan een verzoek bij de officier van Justitie worden ingediend.

Budgetbeheer

Een budgetbeheerder beheert de inkomsten en doet betalingen voor een cliënt, volgens een vastgesteld budgetplan. Het doel van budgetbeheer is zorgdragen dat betalingen tijdig gedaan worden en voorkomen van (nieuwe) schulden of betalingsachterstanden.

Minnelijke regelingen

Met een minnelijke regeling wordt het schuldregelingsproces bedoeld waarin de schuldeghelaar probeert overeenstemming met de schuldeisers te krijgen over een schuldregelingsvoorstel. Medewerking van de schuldeisers gebeurt op vrijwillige basis. Wordt een minnelijk traject met succes afgerond, dan verlenen de schuldeisers finale kwijting. Gaan niet alle schuldeisers akkoord met het voorstel, dan kan de schuldenaar in veel gevallen een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).

Nederlandse Schuldhulproute

Bij het oplossen van schulden is samenwerking tussen meerdere partijen nodig. Om die samenwerking te stroomlijnen hebben publieke en private organisaties⁸⁸ 'de Nederlandse Schuldhulproute' ontwikkeld. Die route is in alle lokale diversiteit over toepasbaar en draagt er aan bij dat de weg naar passende hulp zo snel en gemakkelijk en goedkoop mogelijk gevonden kan worden. Daarbij worden na het doen van een test bij het digitale loket 'Geldfit' vier 'afslagen' gedefinieerd: 1) zelfhulp (met digitale ondersteuning); 2) digitale hulp via een vrijwilliger, m.b.v. een app) 3) contact met een getrainde vrijwilliger van SchudHulpMaatje of Humanitas; 4) gemeentelijke schuldhulpverlening door professionals.

Saneringskrediet

Dit is het krediet dat ten behoeve van de schuldsanering wordt verstrekt, vaak door een (gemeentelijke) Kredietbank.

⁸⁸ SchuldenlabNL; gemeenten; bedrijven/schuldeisers; hulporganisaties en vrijwilligersorganisaties; projectpartners rondom 0800-8115; projectpartners rondom Geldfit; Zakelijk; fondsen

Schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening is het helpen van cliënten bij het vinden van een oplossing voor hun problematische schulden. Instellingen zijn: gemeenten, kredietbanken, en andere door de wet aangewezen instanties. Schuldhulpverlening is een dienstverlening die mensen helpt schulden te voorkomen, beheersbaar te houden en op te lossen.

Schuldregeling

Schuldregeling is een verzamelnaam en omvat schuldbemiddeling en schuldsanering. De regeling gebeurt op basis van de beschikbare afloscapaciteit. Een schuldregeling duurt 3 jaar.

Schuldsanering

Een schuldsanering is het oplossen van schulden door het verstrekken van een saneringskrediet. Met dit krediet worden de schuldeisers direct afbetaald. De schuldenaar moet dit nieuwe krediet gedurende de looptijd van de schuldregeling aflossen bij de schuldhulpverlenende instantie.

Stabilisatietrajecten

Stabilisatietrajecten gaan vooraf aan het werkelijke schuldregelingstraject. In deze fase worden zaken op orde gebracht om de kans van slagen in een minnelijk traject te vergroten. In die fase wordt getoetst wat de zelfredzaamheid van de klant is en wordt de mogelijkheden van een aanpak verkend. In deze fase kan ook budgetbeheer worden opgestart of beschermingsbewind aangevraagd of andere actie genomen om het verder oplopen van schulden te voorkomen of in te dammen (vandaar de term stabilisatie).

Wettelijke schuldsanering

Voluit: 'Wet schuldsanering natuurlijke personen' is een regeling die inhoudt dat een schuldenaar na het doorlopen van een streng traject een schone lei kan krijgen. Dat betekent dat de schuldenaar zijn resterende schulden niet meer hoeft te betalen. Om in aanmerking te komen voor de schuldsaneringsregeling moet de schuldenaar eerst een voortraject doorlopen met een schuldhulpverlener. Pas daarna kan hij op verzoek door de rechtbank worden toegelaten tot de wettelijke schuldsanering. Tijdens dit traject (wat meestal drie jaar duurt) moet de schuldenaar zoveel mogelijk geld sparen voor de schuldeisers. De schuldenaar heeft een informatieplicht naar de bewindvoerder en een sollicitatieplicht. Daarnaast mag de schuldenaar geen nieuwe schulden laten ontstaan. Als het traject goed verloopt kan de schuldenaar het traject met een schone lei eindigen.

Waarborgfondsenaanpak

Het huidige inzicht is dat het bieden van saneringskrediet een betere en snellere manier is om verdere escalatie van schulden te voorkomen en de route naar een schuldenvrije toekomst mogelijk te maken. Tot vorig jaar bood echter slechts ongeveer 25% van de gemeenten de mogelijkheid van saneringskrediet. Met de recent aangekondigde waarborgfondsenaanpak, waar het kabinet in 2020 voor de komende jaren 30 miljoen voor heeft uitgetrokken, zal de NVVK in overleg met gemeenten en kredietbanken het aanbieden van saneringskrediet sterk gaan verbreden. In die waarborgfondsenaanpak wordt ook gekeken naar verbreding van de mogelijkheden van saneringskrediet naar groepen mensen die bij gemeenten nog vaak buiten de boot vallen. Daarbij zal de vrijwilligersorganisatie SchuldHulpMaatje, die net als Humanitas in veel gemeenten actief is, het voortouw nemen en later zal die aanpak opgeschaald worden naar de andere vrijwilligersorganisaties zoals Humanitas.

Bijlage 5. Overzicht gebruikte bronnen

Beleidsstukken

- Memo, Gemeente Schagen, 26-02-2019, kenmerk: 19.009946, onderwerp: Bewindvoering
- Raadsvoorstel, Gemeente Schagen, 02-02-2016, kenmerk: 16.007897, onderwerp: Beleidsplan Schulphulpverlening 2016/2019
- Beleidsplan Schuldhulpverlening Schagen 2016-2019, Gemeente Schagen
- Raadsvoorstel, Gemeente Schagen, 08-09-2020, kenmerk: 20.045922, onderwerp: Integraal beleidsplan Sociaal Domein, Maatwerk voor onze inwoners en Integrale Verordening Sociaal Domein
- Raadsbesluit, Gemeente Schagen, 08-09-2020, kenmerk: 20.045922, onderwerp: Integraal beleidsplan, Maatwerk voor onze inwoners 2021-2025 en Integrale Verordening Sociaal Domein
- Integraal Beleidsplan Sociaal domein, Gemeente Schagen, 27-10-2020
- Collegevoorstel, Gemeente Schagen, 04-04-2019, kenmerk: 19.017850, onderwerp: Saneringskrediet
- Integrale Verordening sociaal domein, Gemeente Schagen, digitale versie

Correspondentie partijen en cliëntenraden:

- Brief Cliëntenraad Participatiewet Schagen, 22-08-2020, onderwerp: 2020-004 gevraagd advies inzake 3-D-beleidsplan en de Integrale Verordening
- Brief Adviesraad WMO & Jeugd Schagen, 22-08-2020, Stuknummer: 20.044892
- Brief Gemeente Schagen aan adviesraad, 25-08-2020, onderwerp: advies op het Integrale Beleidsplan Sociaal Domein en Integrale Verordening
- Brief Gemeente Schagen aan cliëntenraad, 24-08-2020, onderwerp: 2020-004 gevraagd advies inzake 3D beleidsplan en Integrale Verordening
- Vragen PvdA Beleidsplan Sociaal Domein (zonder datum)
- Wens4U Beleidsplan Sociaal Domein, Vragen en antwoorden oordeelsvormende vergadering 7 oktober 2020

Proces- en organisatie-inrichting

- Collegevoorstel, Gemeente Schagen, 07-01-2016, kenmerk: 16.007885, onderwerp: Business case schulphulpverlening
- Sociale kaart Schulphulpverlening
- Rapport Schulphulpverlening, werkprocessen, Gemeente Schagen, Herman de Ruiter

Samenwerking

- Prestatieafspraken Schagen, 2016 t/m 2020, Gemeente Schagen, Wooncompagnie, Huurderskoepel Schagen en Omstreken, 16-12-2015
- Dienstverleningsovereenkomst Kredietverlening, Gemeente Schagen, 15-05-2019

Get a Grip

- Activiteitenplan Thuisadministratie, Humanitas Get a Grip, Afdeling Kop van Noord-Holland, 2019
- Vaststelling incidentele subsidie 2019 Get a grip, Gemeente Schagen, 20-01-2020, kenmerk: 20.003034
- Aanvraag incidentele subsidie 2020 voor Get a Grip, Gemeente Schagen, 06-12-2019
- Beschikking aanvraag incidentele subsidie 2019 voor Get a Grip, Gemeente Schagen, 22-01-2019, kenmerk: 19.003805
- Memo, Gemeente Schagen, 26-07-2018, betreft: Get a Grip op Jeugd
- Memo, Gemeente Schagen, 25-10-2018, betreft: Get a Grip op Jeugd

Humanitas

- Antwoord raadvragen Humanitas [zonder datum of kenmerk]

- Brief Verlenging overeenkomst en indexerings, Gemeente Schagen, 31-05-2019, kenmerk: 19.027946
- Jaarrekening Humanitas Thuisadministratie 2018
- Humanitas, Afdeling Kop van Noord-Holland, Thuisadministratie jaarverslag 2017
- Humanitas, Afdeling Kop van Noord-Holland, jaarverslag 2018
- Humanitas, Afdeling Kop van Noord-Holland, Thuisadministratie jaarverslag 2019
- Memo, Gemeente Schagen, 15-09-2020, betreft: extra middelen Thuisadministratie Humanitas
- Memo, Gemeente Schagen, 05-04-2018, betreft: Budget Humanitas, kenmerk: HdR/sam.
- Raamovereenkomst Humanitas Thuisadministratie, Gemeente Schagen, 03-01-2017, stuknummer: 17.001039
- Raadsinformatiememo, Gemeente Schagen, 10-04-2018, onderwerp: Kosten Thuisadministratie Humanitas, kenmerk: s/hr

MoneyWays

- Besluit verzoek incidentele subsidie Moneyways, Gemeente Schagen, 01-12-2017, kenmerk: 17.072769
- Besluit subsidieaanvraag 2020, Gemeente Schagen, 01-12-2019, kenmerk: 19.059270
- Besluit vaststelling incidentele subsidie 2018, Gemeente Schagen, 07-12-2018, kenmerk: 18.092500
- Besluit subsidieaanvraag 2019, Gemeente Schagen, 05-12-2018, kenmerk: 18.092594
- Eindverantwoording MoneyWays, Schagen x Diversion, 2019
- Memo digitalisering, Gemeente Schagen, 01-05-2020, betreft: Moneyways
- Memo Moneyways, staf Diversion
- Tussenrapportage april 2019 Moneyways

Noodhulpfonds

- Brief noodfonds, Gemeente Schagen, 12-02-2020, stuknummer: 20.007506
- Brief stopzetten noodfonds, Gemeente Schagen, 07-01-2020, kenmerk: 20.001636
- Brief, Noodhulpfonds Schagen, 05-02-2020
- Jaarverslag 2018 Noodhulpfonds Schagen
- Jaarverslag 2019 Noodhulpfonds Schagen
- Raadsinformatiememo, Gemeente Schagen, 03-05-2018, onderwerp: Jaarverslag Noodfonds
- Memo, Gemeente Schagen, 30-03-2020, betreft: Noodfonds Schagen
- Memo, Gemeente Schagen, 11-04-2019, betreft: Jaarverslag Noodfonds

NVVK

- Besluit, NVVK, 19-01-2017, betreft: besluit aanvraag aspirant-lidmaatschap NVVK, ref.nr: 2017.006/Gemeente Schagen/briefnummer 004.2016/AK-JO
- Brief omzetting aspirant-lidmaatschap, NVVK, 31-07-2018, ref.nr: 097.2018/HZ-JE-dw
- Certificaat Audit NVVK, uitgegeven op 10 april 2019, geldig tot 25 mei 2021
- Deelprojectplannen getekend door opdrachtgever, 22-01-2016
- Getekend aanvraagformulier Aspirant-lidmaatschap NVVK, Gemeente Schagen, 05-09-2016
- Raadinformatiememo, Gemeente Schagen, 18-06-2018, onderwerp: Audit schulphulpverlening, kenmerk: 18.063345
- Verslag toelatingsaudit NVVK 2018, Gemeente Schagen, 28-05-2018

Onderzoek en evaluaties

- Rapport MoneyWays op het mbo: financiële voorlichting door peer educators, Verwey-Jonker Instituut en NIBUD, december 2019
- Rapport Cliëntervaringen WMO, Jeugd en participatiewet, Gemeente Schagen, augustus 2019
- Factsheet Evaluatie van de decentralisaties Jeugdwet, Wmo en Participatiewet, Gemeente Schagen, februari 2020
- Collegevoorstel rapport ombudsman toegang tot schuldhulpverlening, 2018

- Rapport Economische effecten van thuisadministratie, Ape, oktober 2016, rapportnr. 1356, Onderzoek in opdracht van het Landelijk Stimuleringsnetwerk Thuisadministratie (LSTA)
- Posthumus e.a., Verkenning geregistreerde problematische schulden, Den Haag/Heerlen: CBS 2019
- G. Schonewille & C. Crijnen, Financiële problemen 2018. Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1, Utrecht: Nibud 2019
- EEN OPEN DEUR? HET VERVOLG Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhelpverlening onder 251 Nederlandse gemeenten, De Nederlandse Ombudsman, 2018
- Aansluiting gezocht, onderzoek naar het stelsel van schuldhelpverlening, Berenschot, 2019

Gebruikte websites

<https://vng.nl/artikelen/wijziging-wet-gemeentelijke-schuldhelpverlening-wgs>
<https://www.zelfjeschuldenregelen.nl/alles-over-schulden/begrippenlijst/>