

niet zonder schuld

onderzoek naar schulddienstverlening



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

niet zonder schuld

onderzoek naar schulddienstverlening



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

voorwoord

Uit vrijwel alle onderzoeken rond schulddienstverlening komt een aantal zaken als rode draden keer op keer naar boven. In de eerste plaats de grote kwetsbaarheid van de doelgroep. Vaak is immers sprake van een cumulatie van (zware) problemen. Dus niet alleen schuld, maar ook geestelijke gezondheidszorg (psychische aandoeningen), werkloosheid en huiselijk geweld. Met andere woorden, een doelgroep die extreem afhankelijk is van een goede, toegankelijke en niet op regels gerichte organisatie, die de problemen structureel en integraal aanpakt. En hier doemt de tweede rode draad op: de bureaucratische vormgeving van de schulddienstverlening.

Ook in Capelle aan den IJssel is de bekendheid van de hulporganisaties bij de doelgroep gering. Ook in Capelle aan den IJssel is sprake van grote belemmeringen bij de toegang tot schuldregelingen en ook in Capelle aan den IJssel is sprake van een hoge uitval van schuldenaren. Wat niet echt meehelpt, is het feit dat de schulddienstverlening via twee ketens is georganiseerd. Dat leidt immers per definitie tot samenwerkings- en afstemmingsissues. Een bureaucratische hobbel die de kwetsbare doelgroep veelal niet kan nemen. Het is mede tegen die achtergrond dan ook verstandig om bij de organisatorische vormgeving van de schulddienstverlening het perspectief van de doelgroep meer leidend te laten zijn. Natuurlijk zijn er ook dan beperkingen, maar om de effectiviteit in de schulddienstverlening te verhogen, is het soms nodig om de systeemwereld ondergeschikt te maken aan de leefwereld. Ook in Capelle aan den IJssel.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Eva Bosch (projectleider) en Samantha Langendoen (onderzoeker).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Capelle aan den IJssel

voorwoord **3**

bestuurlijke nota **9**

1	inleiding	11
1-1	aanleiding	11
1-2	doel- en vraagstelling	11
1-3	leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
2-1	hoofdconclusies	13
2-2	toelichting hoofdconclusies	13
2-3	aanbevelingen	20
3	reacties en nawoord	23
3-1	reactie college	23
3-2	reactie dagelijks bestuur GR IJsselgemeenten	30
3-3	reactie bestuur Stichting Welzijn Capelle	31
3-4	nawoord rekenkamer	31

nota van bevindingen **33**

1	inleiding	35
1-1	aanleiding	35
1-2	nationale context	36
1-3	gemeentelijk beleid	36
1-4	organisatie	37
1-5	financiën	37
1-6	doel en vraagstelling	39
1-7	afbakening	39
1-8	onderzoeksaanpak	40
1-9	leeswijzer	40
2	opzet beleid	43
2-1	Inleiding	43
2-2	inzicht in omvang en samenstelling van de doelgroep	43
2-2-1	omvang 44	
2-2-2	samenstelling	46
2-3	preventie van schulden	48
2-4	bereiken doelgroep	50
2-5	verschaffen toegang	50
2-6	schulddienstverleningstrajecten	53
2-6-1	schuldsanering, dwangakkoord en wettelijke schuldsanering	54
2-6-2	brede schuldenaanpak	54
2-6-3	overige begeleiding	56
2-6-4	nazorg	57

3	schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten	59
3-1	inleiding	59
3-2	GR IJsselgemeenten	61
3-3	preventie	62
3-3-1	voornemens en afspraken	62
3-3-2	uitvoering	62
3-4	bereik	63
3-4-1	afspraken	63
3-4-2	uitvoering	64
3-5	toegang Sociale Zaken	65
3-5-1	voornemens en afspraken	65
3-5-2	uitvoering	65
3-6	toegang schuldhulpverlening	67
3-6-1	voornemens en afspraken	67
3-6-2	uitvoering	68
3-6-3	gerealiseerde toegang	72
3-7	traject	73
3-7-1	uitvoering	75
3-7-2	klanttevredenheid over trajecten	77
3-8	nazorg, recidive en effect schuldhulpverlening	78
3-8-1	afspraken	79
3-8-2	uitvoering	79
3-8-3	recidive	79
3-8-4	effect	79
4	uitvoering door welzijnspartijen	81
4-1	inleiding	81
4-2	welzijnspartijen: SWC en Samen 010	82
4-3	preventie	82
4-3-1	afspraken	82
4-3-2	uitvoering volgens afspraak	83
4-4	bereik	85
4-4-1	afspraken	86
4-4-2	uitvoering	86
4-4-3	gerealiseerd bereik	89
4-4-4	kwaliteit van de uitvoering	89
4-5	trajecten hulp bij schulden	90
4-5-1	afspraken hulp bij schulden in brede zin	91
4-5-2	afspraken inhoud hulp bij schulden	92
4-5-3	uitvoering afspraken in brede zin	93
4-5-4	uitvoering afspraken inhoud hulpverlening	95
4-5-5	klanttevredenheid over trajecten	99
4-6	afronding en nazorg	101
4-6-1	vooraf	101
4-6-2	afspraken nazorg schuldhulpverlening en afronding hulp	101
4-6-3	uitvoering afronding hulp bij schulden en nazorg	102
	bijlagen	103
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	105
bijlage 2	geraadpleegde documenten	109
bijlage 3	stroomschema schulddienstverlening	111



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

bijlage 4 afkortingen

112

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Problematische schulden zijn in Nederland een groot probleem dat zo'n 10% van de Nederlandse huishoudens treft. Precieze cijfers zijn er niet, maar in Capelle aan den IJssel ligt het percentage waarschijnlijk nog wat hoger. De gemeente heeft de laatste jaren namelijk 15% meer lage-inkomenshuishoudens dan landelijk gemiddeld.

Bovendien komen ernstige achterstanden op de betaling van zorgpremies (meer dan zes maanden achterstand) in Capelle vaker voor dan landelijk gemiddeld.

De laatste jaren meldden zich landelijk steeds meer mensen voor hulp bij schulden. Het aantal aanmeldingen groeide van iets minder dan 80.000 in 2010 naar 89.000 in 2016. In 2017 ging het landelijk al om 94.000 meldingen. Het ging daarbij vaak om grote schulden; in 2017 was het gemiddeld schuldbedrag van deze aanmelders maar liefst € 42.000. De aanmeldingen voor de hulp die Capelle aan den IJssel vanuit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) aanbiedt, zijn in de periode 2013-2017 echter in totaal met ongeveer een derde juist afgenomen. In 2017 meldde zich 532 mensen aan voor schuldhulpverlening. Dat is zo'n 1,7% van alle huishoudens in Capelle aan den IJssel, terwijl ongeveer 10% van de huishoudens in Capelle naar alle waarschijnlijkheid problematische schulden heeft.

De interesse van de raad in het onderwerp schuldhulp, de afname van de schuldhulpverleningsaanmeldingen in Capelle tegen de landelijke trend in, en het relatief lage aantal mensen dat zich meldt, waren voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar schulddienstverlening in Capelle aan den IJssel.¹

1-2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- te beoordelen in hoeverre de gemeente erin slaagt met schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen te bereiken.
- te beoordelen in hoeverre het gemeentelijk schulddienstverleningsbeleid bijdraagt aan het verminderen van schuldproblemen van inwoners.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre bereikt het schulddienstverleningsbeleid van de gemeente Capelle aan den IJssel inwoners met schuldproblemen en in hoeverre draagt het beleid bij aan het verminderen van die problemen?

¹ Schulddienstverlening heeft zowel een 'technische' component (het oplossen van schulden door middel van een schuldregeling) als een begeleidingscomponent (schuldenaren worden ondersteund in het voorbereiden of volhouden van die regeling en manieren aangeboden om financieel gedrag te veranderen). De eerste component wordt *schuldhulpverlening* genoemd, de tweede component wordt aangeduid als *hulp bij schulden*. Gezamenlijk vormen zij de *schulddienstverlening* die Capelle aan den IJssel biedt.



1-3 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het is zeer onwaarschijnlijk dat de gemeente erin slaagt de schuldenproblematiek substantieel terug te brengen.
- 2 Een oorzaak dat weinig Capellenaren uit hun problematische schuldensituatie geraken, is dat GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle een steeds kleiner deel van deze groep weet te bereiken. Dit komt doordat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in deze doelgroep en te weinig maatregelen heeft genomen om het bereik te vergroten.
- 3 De inzet van preventieactiviteiten door GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle was de afgelopen jaren beperkt. Hierdoor zal preventie weinig hebben bijgedragen aan het verminderen van de schuldenproblematiek in Capelle aan den IJssel.
- 4 De schulddienstverlening kent gedurende het proces veel uitval, waardoor weinig schuldenaren daadwerkelijk in een schuldregeling terecht komen. Daarnaast laten de trajecten ook kwalitatief te wensen over, waardoor het risico ontstaat dat vooral minder zelfredzame schuldenaren alsnog uitvallen.
- 5 De gemeente heeft de schulddienstverlening via twee ketens ingericht, maar er is te weinig samenwerking tussen de ketens. Hierdoor ontstaat geen integrale hulpverlening, wat afbreuk doet aan de effectiviteit van de schulddienstverlening.
- 6 Bovendien voert het college onvoldoende controle en regie op de uitvoering van de schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *Het is zeer onwaarschijnlijk dat de gemeente erin slaagt de schuldenproblematiek substantieel terug te brengen.*
 - In de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is bepaald dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van schuldhulpverlening. De gemeente Capelle aan den IJssel is dus verantwoordelijk voor het aanbieden van schuldhulpverlening.
 - De gemeente Capelle aan den IJssel heeft twee organisaties de opdracht gegeven de schuldhulpverlening uit te voeren.² De afdeling Sociale Zaken van de Gemeenschappelijke Regeling IJsselgemeenten voert de schuldhulpverlening in technische zin uit en begeleidt schuldenaren naar een schuldbemiddelingstraject. Stichting Welzijn Capelle (SWC) ondersteunt zowel huishoudens die bij GR

² Bij de uitvoering van schulddienstverlening zijn ook nog enkele andere partijen betrokken als ketenpartners. Dit zijn onder andere Stichting 010 en stichting CJG. Het zwartepunt van de schulddienstverlening licht echter bij de GR IJsselgemeenten en SWC.

IJsselgemeenten Sociale Zaken schuldhulp ontvangen als huishoudens die geen cliënt zijn bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken. Dit zijn huishoudens waarvoor de schuldhulpverlening van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken (nog) niet haalbaar is of waarvoor juist lichte hulp genoeg is.

- Landelijk heeft gemiddeld 10% van de huishoudens problematische schulden. Er is reden om aan te nemen dat in Capelle aan den IJssel eveneens ten minste 10% van de huishoudens problematische schulden heeft.³ Dit betekent in absolute zin dat in Capelle aan den IJssel minimaal 3.080 huishoudens problematische schulden hebben.
- Het aantal schuldhulpverleningstrajecten van GR IJsselgemeenten is gezien de omvang van de doelgroep laag en is bovendien de laatste jaren verder afgenomen. In 2016 zocht GR IJsselgemeenten Sociale Zaken voor 322 huishoudens uit of zij een minnelijke regeling met hun schuldeisers konden krijgen. Dat is circa 10% van de doelgroep van Capelse huishoudens met problematische schulden. In 2017 werd dit voor 230 huishoudens uitgezocht (ongeveer 7,5% van de doelgroep) en in 2018 voor 218 huishoudens (7% van de doelgroep).
- Bij de Stichting Welzijn Capelle zijn twee medewerkers gespecialiseerd in het begeleiden van schulden. Ook het aantal schulddienstverleningstrajecten dat deze personen begeleiden is, gezien de omvang van de doelgroep, laag. In 2018 betroffen het 347 geregistreerde trajecten. Dat betekent dat in 2018 ten minste 11% van de Capelse doelgroep hulp bij schulden kreeg van Stichting Welzijn Capelle.⁴
- De gemeente heeft in haar beleid vastgelegd dat 70% van de minnelijke regelingen succesvol door de cliënt moeten worden afgerond. Dit cijfer is gebaseerd op het landelijk gemiddelde. Deze prestatie-indicator is door de gemeente niet vertaald in een prestatieafpraak met GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en wordt dus ook niet gemonitord. Gebaseerd op de cijfers die wél bekend zijn, lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat het aantal van 70% wordt gehaald. In 2017 heeft namelijk slechts 15,5% van de drie jaar eerder toegelaten cliënten (393 in totaal) het traject succesvol afgerond (61). In 2018 hebben 85 cliënten een traject succesvol afgerond. Dit is 28% van het aantal cliënten dat 3 jaar eerder werd toegelaten (307).
- Het aantal succesvol afgeronde trajecten loopt van 2014 tot 2017 bovendien terug: van 87 in 2014 naar 61 in 2017.
- Een deel van de cliënten wordt, na toelating tot een schuldregeling, doorverwezen naar een voorziening op grond van de Wet sanering natuurlijke personen (Wsnp). De gemeente heeft geen inzicht in hoeveel van deze cliënten uiteindelijk worden toegelaten tot de Wsnp en hoeveel cliënten dit traject succesvol afronden. Deze cliënten, met problematische schulden, verdwijnen uit beeld bij de gemeente.
- De gemeente heeft zich voorgenomen structureel nazorg te bieden na het afronden van een traject, om zo de kans op recidive te verkleinen. De effectiviteit van deze nazorg is onbekend, doordat de gemeente niet registreert hoeveel cliënten na afloop van een traject terugvallen in schulden. Ook is onbekend hoeveel cliënten voor nazorg naar Stichting Welzijn Capelle worden verwezen. Omdat de nazorg zich beperkt tot een eenmalig contact binnen drie maanden na afronding van een traject

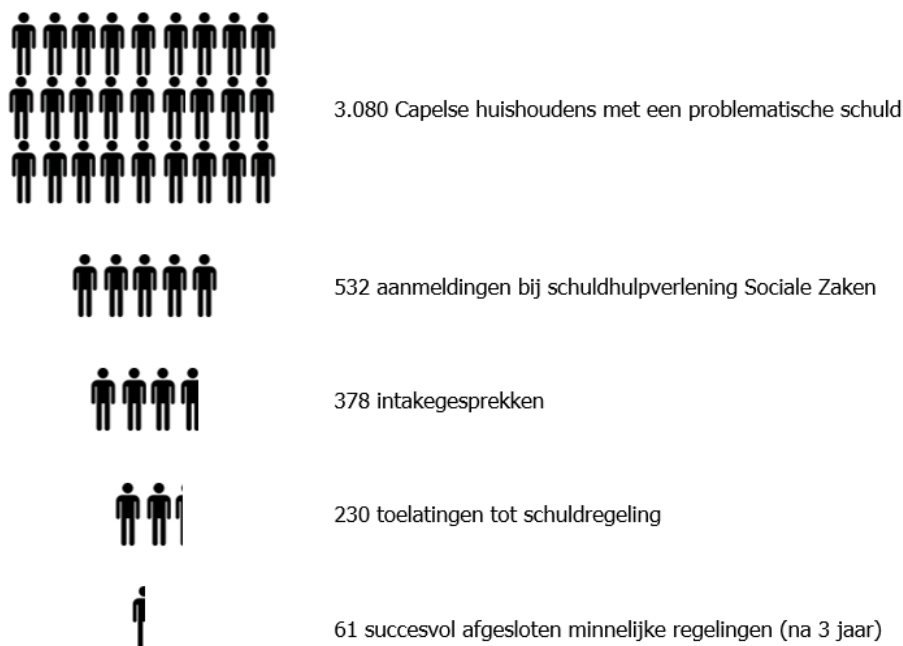
³ Bekend is dat huishoudens met een laag inkomen meer kans maken in problematische schulden te geraken. Capelle aan den IJssel had de laatste jaren meer lage-inkomenshuishoudens dan landelijk gemiddeld (16% ten opzichte van 14% landelijk). Ook telde de gemeente meer volwassenen met een betalingsachterstand op de zorgpremie dan landelijk gemiddeld (3,5% ten opzichte van 2,3% landelijk). Het aandeel huishoudens met problematische schulden is dus zeer waarschijnlijk ook hoger dan 10% van alle huishoudens.

⁴ Voor eerdere jaren heeft Stichting Welzijn Capelle dit aantal niet geregistreerd. Ook andere SWC-medewerkers dan de twee genoemde medewerkers kunnen hulp bij schulden verlenen, maar onduidelijk is hoe vaak dit voorkomt.

en de doorverwijzing naar Stichting Welzijn Capelle vrijwillig is, is de verwachting dat nazorg in deze vorm weinig effect zal hebben op de totale omvang van de recidive.

Bovenstaande toelichtingen worden hierna voor het jaar 2017 geïllustreerd door figuur 2-1:

figuur 2-1 schuldhulpverlening GR IJsselgemeenten Sociale Zaken



één poppetje staat voor 100 huishoudens

- 2 Een oorzaak dat weinig Capellenaren uit hun problematische schuldensituatie geraken, is dat GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle een steeds kleiner deel van deze groep weet te bereiken. Dit komt doordat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in deze doelgroep en te weinig maatregelen heeft genomen om het bereik te vergroten.

afnemend bereik

- In de periode 2015-2018, is het aantal Capellenaren dat zich meldt bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken voor schuldhulpverlening gestaag afgenomen. In 2015 ging het nog om 655 aanmeldingen, in 2016 om 638 aanmeldingen, in 2017 om 532 aanmeldingen (zie figuur 2-1) en in 2018 om 415 aanmeldingen.
- Dit betekent dat in 2015 nog zo'n 20% van de doelgroep zich meldde en in 2018 nog slechts 13% van de doelgroep. Een zeer groot deel van de problematische schuldenaren weet de schuldhulpverlening bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken dus niet te vinden en deze groep neemt alleen maar toe.

geen inzicht in doelgroep

- De gemeente heeft geen goede schatting gemaakt van het aantal Capellenaren dat tot de doelgroep van haar schulddienstverlening behoort.

- Ook de samenstelling van de doelgroep heeft zij onvoldoende in beeld. De gemeente kijkt vooral naar lage inkomenshuishoudens en schuldenaren die de gemeentelijke schulddienstverlening reeds gevonden heeft. Hierdoor heeft zij geen inzicht in de schuldenproblematiek bij andere groepen, zoals niet-bijstandsontvangers en jongeren met schulden.

weinig actief beleid vergroten bekendheid

- Een reden voor dit beperkte bereik is dat de gemeente onvoldoende werk heeft gemaakt van het bekend maken bij de doelgroep van de mogelijkheid van schuldhelpverlening door GR IJsselgemeenten Sociale Zaken.
 - Zo ontbreekt in het beleid een direct op de inwoners gerichte strategie. Er is geen voornemen om de schuldhelp bekend te maken via bijvoorbeeld flyers, digitale media of een postercampagne. Of GR IJsselgemeenten Sociale Zaken in de praktijk genoeg bekendheid realiseert, gaat de gemeente niet na. Ze heeft hierover ook geen doelstellingen geformuleerd
 - Het huidige beleidskader bevat slechts twee strategieën om schuldenaren te bereiken:
 - het trainen van medewerkers van CJG, WMO-loket, Huizen van de Wijk en GR IJsselgemeenten in het signaleren van schulden bij hun klanten. Het is echter niet bekend of deze vroegsignalering werkt.
 - het uitbreiden van de huidige vroegsignaleringsmogelijkheden. Deze uitbreiding zou inhouden dat de gemeente ook mensen met schulden opspoor op basis van signalen van wanbetaling bij UWV, Inlichtingenbureau, zorgverzekeraars en de gemeente zelf. Een daarvoor noodzakelijk systeem is uiteindelijk (nog) niet gerealiseerd.
 - Verder krijgt GR IJsselgemeenten Sociale Zaken een signaal wanneer huishoudens achterblijven met het betalen van de energierekeningen. Zij reageert hierop enkel met een brief waarin zij de mogelijkheden van schulddienstverlening toelicht. Verder wordt geen actie ondernomen.
 - Voor de bekendheid van de hulp bij schulden door SWC heeft de gemeente in haar beleidskader geen doelstellingen geformuleerd, laat staan bijbehorende uitvoeringsafspraken met SWC.
- 3 *De inzet van preventieactiviteiten door GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle was de afgelopen jaren beperkt. Hierdoor zal preventie weinig hebben bijgedragen aan het verminderen van de schuldenproblematiek in Capelle aan den IJssel.*
- In het vigerende gemeentelijk beleidskader is 'Intensivering van preventie en vroegsignalering' één van de vier te volgen beleidslijnen voor de aanpak van armoede en schulden. Voorkomen is immers beter dan genezen. De beoogde preventie bestaat enerzijds uit het vroeg signaleren van kleine schulden, zodat grote, niet meer door de inwoner zelf te beheersen schulden, voorkomen worden. Anderzijds moet de preventie van schulden bestaan uit financiële educatie (trainingen, voorlichting) voor (vooral) kinderen, jongeren en hun ouders.
 - Deze vormen van preventie dienen te worden uitgevoerd door GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en respectievelijk Stichting Welzijn Capelle. Zij zijn echter maar beperkt van de grond gekomen.
 - Zo is de uitbreiding van het systeem van vroegsignalering bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken, zoals beschreven bij de onderbouwing van hoofdconclusie 2, tot nog toe niet van de grond gekomen.
 - Wel heeft GR IJsselgemeenten Sociale Zaken in 2018 een pilot vaste lasten uitgevoerd. Voor 500 tot 600 uitkeringsgerechtigden uit de drie bij GR

IJsselgemeenten Sociale Zaken aangesloten gemeenten zijn vaste lasten ingehouden als vorm van budgetbeheer. De rekenkamer kan echter niet vaststellen voor hoeveel Capellenaren daarmee de noodzaak voor schuldhulpverlening is voorkomen.

- Verder heeft GR IJsselgemeenten Sociale Zaken geen substantiële preventieve activiteiten uitgevoerd.
 - SWC heeft in het kader van schuldenpreventie plannen op het gebied van financiële educatie. Uit de rapportage van SWC blijkt dat deze op zeer bescheiden schaal zijn uitgevoerd. Zover bekend hebben sinds de oprichting van SWC in totaal slechts tien personen een trainingstraject gevolgd. Daarnaast hebben dertig personen een eenmalige voorlichting gehad.
 - De gemeente heeft GR IJsselgemeenten Sociale Zaken niet gevraagd om over de gepleegde preventie-inzet te rapporteren en heeft haar preventieafspraken niet bijgesteld, terwijl de beperkte realisatie daar wel aanleiding toe geeft. De gemeente heeft SWC gevraagd om ook de inzet en aantallen deelnemers te gaan rapporteren op het gebied van preventie. Echter, zij heeft over de inzet geen prestatie-indicatoren vastgesteld.
- 4 *De schulddienstverlening kent gedurende het proces veel uitval, waardoor weinig schuldenaren daadwerkelijk in een schuldregeling terecht komen. Daarnaast laten de trajecten ook kwalitatief te wensen over, waardoor het risico ontstaat dat vooral minder zelfredzame schuldenaren alsnog uitvallen.*

toegang en uitval

- In 2016 meldden 638 mensen zich bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken aan om toegang te krijgen tot de minnelijke regeling. Daarvan werd de helft toegelaten tot een vorm van schuldbemiddeling. De andere helft bevond zich nog in de voorfase of was in deze voorfase al uitgevallen. Ook in 2017 en 2018 gold dit voor ongeveer de helft van de aanmelders (2017, zie figuur 2-1).
- Het grote verschil tussen aanmelding en toelating tot een schuldregeling zou er op kunnen wijzen dat de verlening van de toegang niet goed functioneert. Dit is echter onduidelijk, omdat:
 - GR IJsselgemeenten Sociale Zaken geen cijfers bijhoudt over de exacte uitval tijdens de voorfase;
 - GR IJsselgemeenten Sociale Zaken geen cijfers bijhoudt over de reden(en) waarom een cliënt uitvalt;
 - GR IJsselgemeenten Sociale Zaken geen cijfers bijhoudt over de reden(en) waarom aangemelde huishoudens niet toegelaten worden;
 - uit het onderzoeksrapport van de Nationale ombudsman uit 2018 over toegang tot schuldhulp blijkt dat GR IJsselgemeenten Sociale Zaken niet alle vragen kon beantwoorden over haar toegangsprocedure. De ombudsman testte met deze korte vragenlijst de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. Door niet alle vragen volledig te beantwoorden, krijgt de gemeente met dit onderzoek geen volledig inzicht in het functioneren van de toegangsprocedure.⁵
- In het beleidskader stelt de gemeente dat GR IJsselgemeenten Sociale Zaken cliënten die (nog) niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening kan doorverwijzen naar SWC. Dit voorbehoud vergroot het risico op tussentijdse uitval. Op basis van literatuur is namelijk bekend dat deze mensen vaak minder zelfredzaam zijn. De

⁵ De onderdelen van de toegangsprocedure die de Nationale ombudsman op basis van de aangeleverde antwoorden wel kon beoordelen, beoordeelde de ombudsman als onvoldoende ("voldoet niet aan normenkader Nationale ombudsman").

kansen op effectieve schulddienstverlening zijn groter indien zij standaard én met een warme doorverwijzing worden doorverwezen naar een instantie die hen kan helpen.

- In het beleidskader stelt de gemeente verder dat cliënten die (dreigen) uit (te) vallen bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken, actief worden benaderd door Stichting Welzijn Capelle, om op deze manier uitval te voorkomen. In de praktijk is echter alleen de afspraak gemaakt deze cliënten vrijwillig door te verwijzen naar Stichting Welzijn Capelle. Bovendien wordt - ondanks de prestatieafspraken met Stichting Welzijn Capelle om dit te doen - ook niet geregistreerd in welke mate deze doorverwijzing plaatsvindt.
- Uit het mystery guestonderzoek van de rekenkamer blijkt dat de toegang tot de schulddienstverlening van Stichting Welzijn Capelle beter kan. Zij heeft in de praktijk namelijk geen inloopspreekuren; aanmelden kan alleen na het maken van een afspraak. Dit werkt drempelverhogend en kan leiden tot uitval nog voordat een schuldenaar aan een traject is begonnen.
- Uit het mystery guestonderzoek blijkt ook dat de toegang bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken voor casussen met een gelijke zwaarte, verschilt. Zo werd één mystery guest direct aangemeld voor een traject bij Stichting Welzijn Capelle, kreeg de tweede mystery guest alleen een telefoonnummer door van Stichting Welzijn Capelle en werd de derde mystery guest niet doorverwezen voor extra hulp bij schulden.

kwaliteit trajecten

- Zowel GR IJsselgemeenten Sociale Zaken als Stichting Welzijn Capelle houden geen klanttevredenheidsonderzoeken onder cliënten van de schulddienstverlening. In het beleid was echter wel vastgelegd dat GR IJsselgemeenten Sociale Zaken een dergelijk klanttevredenheidsonderzoek zou uitvoeren en dat de gemeente de cliënten van schulddienstverlening zou bevragen door middel van focusgroepen.
- Uit een telefonisch cliëntonderzoek van de rekenkamer blijkt dat ongeveer de helft van de cliënten van Stichting Welzijn Capelle het traject niet positief heeft ervaren. Cliënten van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken zonder een 'bijzondere' casus waren over het algemeen positief over het traject. Vooral cliënten met een lastigere casus ervoeren het traject bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken negatief en noemden het vooral "procedureel en koud".⁶
- Over beide organisaties uitten cliënten klachten die voortkwamen uit hoge werkdruk onder de uitvoerenden bij deze organisaties. Cliënten bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken klaagden over consulentenwissels. Dit systeem, waarbij consulenten een klantenpool deelden, was ingegeven door onder andere de noodzaak om tijdelijke tekorten en baanwisselingen onder de consulenten op te vangen. Cliënten bij Stichting Welzijn Capelle klaagden dat hun hulpverlener niet (meer) beschikbaar was. Stichting Welzijn Capelle geeft aan dat de caseload voor haar twee schulddienstverleners ook zeer hoog was (ruim 150 trajecten per jaar per schulddienstverlener).⁷
- De gemeente heeft de prestatie-eis dat 38% van de schuldbemiddelingen leidt tot een minnelijke regeling. Omdat deze prestatie-indicator niet is vastgelegd in afspraken met GR IJsselgemeenten Sociale Zaken, wordt deze ook niet gemonitord.

⁶ Cliënten voor wie GR IJsselgemeenten er niet in slaagde een schuldregeling op te stellen, waren geen onderdeel meer van de caseload. Deze cliënten zijn dus niet geïnterviewd en maken geen deel uit van bovenstaand interviewonderzoek.

⁷ De gemiddelde caseload per schuldhelpverlener is volgens de NVVK 50 tot 60. Rekenkamercommissie Hoeksche Waard, 'Hulp bij schulden in de Hoeksche Waard', 18 december 2013, pag. 28.

De mate waarin GR IJsselgemeenten Sociale Zaken erin slaagt haar taak naar behoren uit te voeren (het succesvol bemiddelen van schulden), is dus onbekend.

- 5 *De gemeente heeft de schulddienstverlening via twee ketens ingericht, maar er is te weinig samenwerking tussen de ketens. Hierdoor ontstaat geen integrale hulpverlening, wat afbreuk doet aan de effectiviteit van de schulddienstverlening.*
 - Zoals aangegeven (zie onder hoofdconclusie 1), heeft de gemeente de schulddienstverlening belegd bij twee organisaties, namelijk GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle. GR IJsselgemeenten draagt de verantwoordelijkheid voor de 'technische' schuldhulpverlening en Stichting Welzijn Capelle neemt de hulp bij schulden voor haar rekening.
 - Doordat er twee ketens zijn, zijn er ook twee mogelijke toegangen tot de gemeentelijke schulddienstverlening. Uit het mystery guestonderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd, blijkt dat het toegangsproces bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle anders verloopt. GR IJsselgemeenten Sociale Zaken stuurt vooral aan op een aanmelding voor een schuldregeling en Stichting Welzijn Capelle richt zich voornamelijk op directe hulpverlening. Ook vereisen beide partijen een aparte aanmelding voor toegang tot hun deel van de schulddienstverlening.
 - In opzet worden cliënten doorverwezen van de ene naar de andere organisatie wanneer dit noodzakelijk is voor de dienstverlening die zij nodig hebben. Doordat er niet of nauwelijks met een warme doorverwijzing wordt gewerkt, de beide organisaties niet werken met een gedeeld cliëntenvolgsysteem en doordat dossiers bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken na een doorverwijzing naar Stichting Welzijn Capelle worden gesloten, hebben de organisaties geen zicht op de doorverwezen cliënt. Uitval wordt hierdoor niet opgemerkt.
 - Bij dreigende uitval tijdens de hulpverlening bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken moet een cliënt worden doorverwezen naar Stichting Welzijn Capelle. De schuldhulpverleners van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken hebben echter geen achtergrond in de hulpverlening, maar worden in deze aanpak wél gevraagd om persoonlijke problemen en signalen van mogelijke uitval op te pikken. Het is mogelijk dat hierdoor cliënten die extra hulp nodig hebben niet, of te laat, worden doorverwezen naar Stichting Welzijn Capelle.
- 6 *De gemeente heeft ervoor gekozen om de uitvoering van schulddienstverlening te beleggen bij twee externe partijen (namelijk GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle), maar het college laat vervolgens na om voldoende controle en regie te voeren op de uitvoering van de schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle.*
 - GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle opereren op afstand van de gemeente. Het is de taak van de gemeente om toezicht te houden op de uitvoering door deze partijen. GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle verantwoorden op hun beurt over de uitvoering van de opdracht aan de gemeente.
 - De gemeente heeft met GR IJsselgemeenten Sociale Zaken weinig uitvoeringsafspraken met betrekking tot schulddienstverlening gemaakt. Er zijn ook weinig tot geen monitoringsafspraken gemaakt en prestatie-indicatoren benoemd.
 - De gemeente heeft geen inzicht in de mate waarin de schulddienstverlening van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken effectief is. Zij heeft in haar beleid wel prestatie-indicatoren vastgelegd, maar deze zijn niet vastgelegd in afspraken met GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en worden dan ook niet gemonitord.
 - Definities achter de cijfers die door GR IJsselgemeenten Sociale Zaken worden aangeleverd, zijn voor de gemeente niet duidelijk. Soms zijn door

definitieverschillen gerapporteerde cijfers over dezelfde periode verschillend. De gemeente weet echter niet uit te leggen welke verschillen dit zijn en op welke cijfers zij moet kunnen vertrouwen.

- De gemeente heeft in het beleidskader vastgelegd dat zij de resultaten van de schulddienstverlening wil meten door deel te nemen aan de benchmark Armoede en Schulden. Doordat GR IJsselgemeenten Sociale Zaken maar acht van de zesentwintig (relevante) cijfers heeft aangeleverd, heeft de gemeente door middel van de benchmark weinig inzicht in de resultaten van de schulddienstverlening (ten opzichte van andere deelnemende gemeenten).
- De gemeente heeft met Stichting Welzijn Capelle veel ambities en uitvoeringsafspraken vastgelegd. De gemeente maakt over deze ambities en afspraken echter amper monitoringsafspraken.
- Een belangrijke taak van Stichting Welzijn Capelle is het stabilisatietraject voorafgaand aan toegang tot een schuldregeling. Doordat aantallen niet volledig geregistreerd worden, is onbekend of Stichting Welzijn Capelle in deze taak slaagt. Ook is het niet bekend hoe vaak Stichting Welzijn Capelle nazorg levert aan cliënten van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken. Bovendien is het effect van de hulp bij schulden door Stichting Welzijn Capelle onbekend.
- Monitoringsafspraken die wel zijn gemaakt, worden niet gehandhaafd, als cijfers niet worden geleverd. Het is bijvoorbeeld niet bekend hoe vaak Stichting Welzijn Capelle een cliënt van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken ondersteunt en vice versa. De gemeente heeft herhaaldelijk gevraagd om rapportage van deze aantallen door Stichting Welzijn Capelle, maar na het meerdere malen niet ontvangen van deze cijfers heeft zij de rapportage-eis laten vervallen.
- Ten slotte zijn er voor Stichting Welzijn Capelle geen prestatie-indicatoren geformuleerd, waardoor de gemeente zichzelf de mogelijkheid ontnemt om op resultaat te sturen.

2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot verschillende aanbevelingen aan het college van B en W.

- 1 Verbeter het bereik van de schulddienstverlening door:
 - a onderzoek te doen naar de doelgroep van schulddienstverlening om beter inzicht te krijgen in de grootte en samenstelling van deze groep;
 - b een direct op de doelgroep gerichte campagne te ontwikkelen om schulddienstverlening bekend te maken;
 - c vroegsignalering te verbeteren door meer organisaties, zoals het UWV en de gemeente Capelle aan den IJssel zelf, signalen over betalingsachterstanden te laten doorgeven;
 - d te zorgen voor een adequate aanpak van deze signalen, door de huishoudens actief en meerdere malen te benaderen voor schulddienstverlening.
- 2 Zet systematischer in op preventie van schuldenproblematiek, door:
 - a de verbetering van vroegsignalering (zie aanbeveling 1);
 - b grootschaliger en meer gerichte financiële educatie, met name bij niet-bijstandsgerechtigden;
 - c het inzetten van budgetbeheer bij huishoudens die in een problematische schuldensituatie dreigen te geraken.

- 3 Verbeter het toegangsproces van de schulddienstverlening aan door te zorgen voor een gelijkwaardige en goede toegang voor elke cliënt. Werk hiervoor bijvoorbeeld met de principes van 'gestandaardiseerd maatwerk' en klantprofielen.⁸
- 4 Zorg voor een integrale schulddienstverlening, door:
 - a het principe van één toegang te hanteren, waarbij de schuldenaar eerst door een hulpverlener wordt gezien die de hulpvraag van de cliënt in kaart kan brengen;
 - b casusregie toe te passen, waarbij de schuldenaar in principe één vaste hulpverlener heeft;
 - c het verplichten van een warme doorverwijzing tussen GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle en naar andere ketenpartners;
 - d het organiseren van één systeem waarin beide partijen werken en van elke cliënt een gezamenlijk dossier opbouwen;
 - e zicht te houden op de cliënt door deze ook bij 'uitstroom' naar de Wsnp te volgen.
- 5 Versterk de nazorg van de huishoudens die met een schone lei weten uit te stromen, teneinde recidive te voorkomen. Beperk daarbij de nazorg niet tot een enkel gesprek vlak na beëindiging, maar houd deze voor langere tijd aan.
- 6 Verbeter de sturing op de uitvoering van schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle. Zorg hiertoe voor:
 - a adequate prestatie-indicatoren en monitoringsafspraken met en voor GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle;
 - b klanttevredenheidsonderzoeken en focusgroepen waarmee de ervaringen en behoeften van cliënten inzichtelijk worden gemaakt;
 - c een actieve beoordeling van de prestaties van GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle en het zo nodig interveniëren in beleid en bedrijfsvoering van beide organisaties,
 - d het leveren van alle cijfers voor de benchmark Armoede en Schulden.

⁸ Zie hiervoor NVVK, 'Leidraad wet gemeentelijke schuldhulpverlening', mei 2012, p. 13.

3 reacties en nawoord

3-1 reactie college

Naar aanleiding van uw verzoek van 11 juni 2019 sturen wij u bijgaand onze reactie op de voorlopige conclusies en aanbevelingen van het onderzoek dat u heeft verricht naar de schulddienstverlening in Capelle aan den IJssel. Wij spreken onze waardering uit voor het verrichten van onderzoek naar deze weerbarstige en complexe problematiek, die grote impact heeft op het leven van Capellenaren die het aangaat. De aard van schulden-problematiek is divers en complex, de benodigde aanpak vereist maatwerk.

Kennis en inzichten die een bijdrage kunnen leveren om onze schulddienstverlening te verbeteren zijn dan ook zeer welkom.

De centrale vraag in uw onderzoek is in hoeverre het schulddienstverleningsbeleid van de gemeente Capelle aan den IJssel inwoners met schuldproblemen bereikt en in hoeverre het beleid bijdraagt aan het verminderen van die problemen. U richt zich daarbij op de periode 2015-2018. Ons vigerend beleid betreft het *Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017 – 2020*. Twee beleidslijnen uit ons beleidskader hebben expliciet betrekking op de door u onderzochte problematiek, namelijk het versterken van de vroegsignalering van betalingsachterstanden en het versterken van de ketenaanpak schuldenproblematiek.

Wij hechten er dan ook aan u kenbaar te maken dat de ontwikkeling en verbetering van de schulddienstverlening in Capelle aan den IJssel nog volop plaatsvindt. In 2018 zijn er op verzoek van de gemeente twee externe adviezen opgesteld om invulling te geven aan bovengenoemde beleidslijnen. Wij hebben de uitkomst van uw onderzoek afgewacht, opdat wij de conclusies en aanbevelingen kunnen betrekken bij het opstellen van het Implementatieplan versterken schuldenaanpak. Voor de opvolging van de adviezen in 2020 worden in 2019 voorbereidende werkzaamheden verricht. Wij zijn voornemens in september 2019 een besluit te nemen over het implementatieplan en de consequenties voor de gemeentebegroting, en dit met de conceptbegroting aan de gemeenteraad voor te leggen. Het streven is om met ingang van 2020 daadwerkelijk te starten met de uitvoering van de nieuwe werkwijzen.

Onderstaand treft u onze reactie aan op uw hoofdconclusies en aanbevelingen. Wij hebben onze reactie afgestemd met de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en de Stichting Welzijn Capelle. De bevindingen van beide organisaties zijn in deze reactie verwerkt, zoals zij ook aan u kenbaar hebben gemaakt.

Reactie op de hoofdconclusies

- 1 *Het is zeer onwaarschijnlijk dat de gemeente erin slaagt de schuldenproblematiek substantieel terug te brengen.*

Reactie college

Wij delen uw mening dat schuldenproblematiek verder teruggedrongen moet worden. Het is echter te eenvoudig om te concluderen dat het onwaarschijnlijk is dat ons beleid bijdraagt aan de terugdringing van de schuldenproblematiek. De aanpak van de schuldenproblematiek is breed, zoals ook onder de tweede conclusie wordt toegelicht. Bovendien heeft Capelle met het Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017 – 2020 de verbetering van schuldenaanpak beleidsmatig opgezet. Evenals het Rekenkameronderzoek, ondervinden ook wij dat de uitvoering nog onvoldoende op orde is. Zoals aangegeven wordt nog volop uitvoering gegeven aan de implementatie van het beleidskader.

Overigens is Capelle niet uniek wat betreft het beperkte resultaat van de schuldenaanpak. Rekenkameronderzoeken voor verschillende andere gemeenten hebben vergelijkbare conclusies als die voor Capelle, evenals het in april 2019 verschenen rapport 'Aansluiting gezocht!' van Bureau Berenschot over het schuldhulpverleningsstelsel.

- 2 *Een oorzaak dat weinig Capellenaren uit hun problematische schuldensituatie geraken, is dat GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle een steeds kleiner deel van deze groep weet te bereiken. Dit komt doordat de gemeente onvoldoende inzicht heeft in deze doelgroep en te weinig maatregelen heeft genomen om het bereik te vergroten.*

Reactie college

Naar onze mening is het beeld ten aanzien van het bereik genuanceerder dan geschetst. De inschatting van de omvang van de groep huishoudens met problematische schulden, ruim 3.000 huishoudens, onderschrijven wij. In het schetsen van het bereik van deze groep wordt echter geen verband gelegd met het aantal aanmeldingen bij de Stichting Welzijn Capelle, de toename van beschermings- en schuldenbewind, alsmede het dempende effect op het aantal aanmeldingen van de pilot inhouding vaste lasten.

Om de groep huishoudens met problematische schulden te kunnen helpen en daadwerkelijk te kunnen laten deelnemen aan een minnelijke regeling of een Wsnp-traject is het namelijk nodig om overzicht te krijgen van de totale schulden en een stabiel inkomen te realiseren waarmee kan worden afgelost. Alleen dan is het mogelijk om daadwerkelijk afspraken met schuldeisers te maken ten aanzien van aflossing en kwijting. Aan deze voorfase van stabilisatie leveren de Budgetmaatjes, wijkwinkels, bewindvoerders, schulddienstverlening van de Stichting Welzijn Capelle en de pilot inhouding vaste lasten van IJsselgemeenten een grote en onmisbare bijdrage. Nemen wij het bereik van deze maatregelen in ogenschouw, dan wordt ruim 3.000 maal gebruik gemaakt van het aanbod schulddienstverlening.

- 445 Lopende SHV-trajecten bij IJsselgemeenten
- 347 Lopende schulddienstverleningstrajecten bij SWC (gegevens 2018)
- 532 Aanmeldingen SHV bij IJsselgemeenten
- 677 Aanmeldingen Schulddienstverlening bij SWC
- 268 Klanten met inhouding vaste lasten bij IJsselgemeenten
- 227 Inwoners met inzet flexbudget (202) en budgetbeheer (25) bij SWC
- 550 Inwoners met bewindvoering (circa 6.300 verstrekkingen)

Het daadwerkelijke aantal aanmeldingen is geen 100% indicator voor het bereik van de maatregelen in de brede schuldenaanpak door de gemeente en haar partners.

Ook wordt buiten beschouwing gelaten dat bij een groot deel van de reguliere aanmeldingen voor algemeen maatschappelijk werk bij de Stichting Welzijn Capelle, schuldenproblematiek een rol speelt. In 2018 waren er totaal 1.797 aanmeldingen waarbij in 20% van de gevallen de schuldsituatie urgent (bijvoorbeeld dreigende woningonttruiming) was. Deze worden direct door de schuldhulpverleners opgepakt. Bij een groot deel van de overige aanmeldingen waarbij sprake is van schulden wordt door algemeen maatschappelijk werk voorkomen dat financiële problemen escaleren en worden maatoplossingen gezocht.

Ondanks deze nuancering onderschrijven wij dat meer inzicht in de omvang, aard en specifieke behoefte van de doelgroep kan bijdragen aan een gerichter en groter bereik van diverse maatregelen. Onvoldoende inzicht in de doelgroep is een landelijk probleem. Het Rijk heeft het CBS opdracht gegeven onderzoek te doen naar de omvang van de schuldenproblematiek in Nederland, omdat representatieve cijfers landelijk ontbreken. Wij kijken uit naar de publicatie van de cijfers in 2020 om deze bij onze aanpak te betrekken.

- 3 *De inzet van preventieactiviteiten door GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle was de afgelopen jaren beperkt. Hierdoor zal preventie weinig hebben bijgedragen aan het verminderen van de schuldenproblematiek in Capelle aan den IJssel.*

Reactie college

Door de gemeente, de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle is ingezet op primaire preventie, zoals voorlichting, financiële educatie, inkomensondersteunende regelingen, betaling van vaste lasten uit de uitkering en hulp van de Budgetmaatjes en van de vrijwilligers bij de wijkwinkels.

Met de wijkwinkel heeft de Stichting Welzijn Capelle in de kwetsbare wijken een laagdrempelige voorziening. Capellenaren kunnen hier met alle vragen over financiën terecht en zij maken hier ook volop gebruik van. In de wijkwinkels bieden vrijwilligers hulp bij het invullen van formulieren, het lezen van brieven en het ordenen van de financiële administratie. Ook is er een spreekuur speciaal voor jongeren opgezet. De vrijwilligers van de Stichting Welzijn Capelle worden getraind door onder andere het Nibud om kennis te vergaren en aansluiting met de doelgroep te vinden. Daarnaast informeert Stichting Welzijn Capelle medewerkers van maatschappelijke organisaties over de impact van schulden en over het aanbod aan schulddienstverlening.

Vanuit de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken wordt bekendheid gegeven aan de mogelijkheden van Schuldhulpverlening door:

- aandacht aan betalingsachterstanden en lopende schulden bij de uitkeringsintake;
- mogelijkheid van doorbetaling van vaste lasten;
- het bijwonen en het geven van voorlichting en bijeenkomsten aan gemeenten en ketenpartners;
- verspreiding van folders door Sociale Zaken bij voorlichtingen en bijeenkomsten;
- adviesgesprekken en informatiedeling op microniveau, zowel aan cliënten als aan partners;
- inlooppreekuur en telefonische en digitale bereikbaarheid (mail en websites).

Wij streven ernaar om de effecten van preventie beter in beeld te krijgen. Hoewel het zeer aannemelijk is dat al deze activiteiten bijdragen aan het voorkomen van

schuldenproblematiek (primaire preventie), is dit helaas lastig aan te tonen. Op het gebied van secundaire preventie (voorkomen van erger) is deze relatie makkelijker te leggen. Een goed voorbeeld is het Meldpunt woningontruiming, waarmee huisuitzettingen worden voorkomen en ook schulden worden aangepakt.

4 *De schulddienstverlening kent gedurende het proces veel uitval, waardoor weinig schuldenaren daadwerkelijk in een schuldregeling terecht komen. Daarnaast laten de trajecten ook kwalitatief te wensen over, waardoor het risico ontstaat dat vooral minder zelfredzame schuldenaren alsnog uitvallen.*

Wij delen uw conclusie dat de schulddienstverlening veel uitval kent, ervan uitgaande dat u hier doelt op uitval uit de minnelijke trajecten die worden uitgevoerd door de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en de trajecten in het kader van Wsnp. Deze trajecten zijn erop gericht om voor de deelnemer afspraken te maken met de schuldeisers. De schuldeisers zullen alleen medewerking verlenen of finale kwijting verlenen als een cliënt aan de voorwaarden voldoet.

Uw conclusie dat weinig schuldenaren daadwerkelijk in een schuldregeling terecht komen, delen wij niet. Van de aanmeldingen in de onderzoeksperiode, die een groot deel van de groep huishoudens met problematische schulden omvat, is 51% daadwerkelijk in een schuldenregeling terechtgekomen (38% in een minnelijk traject toegelaten en 13% doorverwezen naar de Wsnp). Wel is er tijdens die trajecten sprake van een hoge uitval. Om het maatschappelijk draagvlak voor de minnelijke en wettelijke trajecten te behouden, worden er strenge voorwaarden aan de schuldenaar gesteld. Het leefgeld dat overblijft is gering. Om uitval te voorkomen kan de Stichting Welzijn Capelle ondersteuning bieden aan de deelnemers die een dergelijk traject volgen.

Er zijn verschillende redenen voor uitval:

- onstabiele situatie in financiën of andere leefgebieden;
- schulden die niet regelbaar zijn;
- schuldeisers die niet mee werken;
- schuldenaar verleent niet de noodzakelijk medewerking om traject voort te zetten;
- schuldenaar trekt de aanvraag in;
- schuldenaren zoeken hulp in het eigen netwerk.

Of uitval een indicator is voor de kwaliteit van de trajecten is niet per definitie een feit. Dit blijkt ook niet uit de interviews met klanten van de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken, waarbij wordt aangegeven dat het traject wel streng is, maar er geen sprake is van een breed afkeuren van het ingezette traject. Wij onderschrijven de constatering dat de uitvallers feitelijk niet meer in beeld zijn bij de gemeente of haar partners. Dit is dan ook zeker een punt van aandacht.

5 *De gemeente heeft de schulddienstverlening via twee ketens ingericht, maar er is te weinig samenwerking tussen de ketens. Hierdoor ontstaat geen integrale hulpverlening, wat afbreuk doet aan de effectiviteit van de schulddienstverlening.*

Reactie college

Wij delen uw conclusie dat er nog onvoldoende sprake is van integrale hulpverlening. Het is echter een bewuste keuze geweest van de gemeente om in de uitvoering onderscheid te maken tussen de strenge technische trajecten van

schuldhulpverlening en de - lichtere - ondersteuning in de brede schulddienstverlening.

Capellenaren met schulden hebben soms te maken met meerdere professionals en ondersteuners. Dit wordt mede veroorzaakt door de complexiteit van de aanpak van schulden. Naast samenwerking tussen GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en de Stichting Welzijn Capelle wordt bij de uitvoering van Schulddienstverlening ook samengewerkt met andere hulpverlenende instanties, zoals bijvoorbeeld GGZ, Stichting MEE, Reclassering, bewindvoerders, Budgetmaatjes en andere maatschappelijk ondersteunende instanties.

Wij onderschrijven dat de door alle partijen gewenste integrale samenwerking nog onvoldoende van de grond is gekomen. In de huidige afspraken en plannen die de gemeente met beide instellingen maakt is hier de nodige aandacht voor.

- 6 *Het college voert onvoldoende controle en regie op de uitvoering van de schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle.*

Reactie college

Wij delen uw conclusie dat de gemeente de controle op de uitvoering kan verbeteren en steviger regie kan nemen op de samenwerking in de keten. De gemeentelijke controle en regie zijn vastgelegd in de Dienstverleningsovereenkomsten van beide organisaties.

Omdat het om relatief jonge organisaties gaat, is de wijze van controle en regie een continu proces van aanpassingen en verbeteringen, waarbij het uitgangspunt is om een juiste balans te vinden tussen administratieve last en de tijd die beschikbaar is om Capellenaren de noodzakelijke ondersteuning te bieden. De GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en de Stichting Welzijn Capelle zijn met de gemeente van mening dat het beter kan en moet en zijn bereid om hier concrete stappen in te nemen.

Reactie op de aanbevelingen

- 1 *Verbeter het bereik van de schulddienstverlening, door:*
- a onderzoek te doen naar de doelgroep van schulddienstverlening om beter inzicht te krijgen in de grootte en samenstelling van deze groep;*
 - b een direct op de doelgroep gerichte campagne te ontwikkelen om de schulddienstverlening bekend te maken;*
 - c vroegsignalering te verbeteren door meer organisaties signalen over betalingsachterstanden te laten doorgeven;*
 - d te zorgen voor een adequate aanpak van deze signalen, door de huishoudens actief en meerdere malen te benaderen voor schulddienstverlening.*

Reactie college

Aan de aanbeveling om onderzoek te doen, wordt reeds invulling gegeven. Sinds enkele maanden is het dashboard vroegsignalering schulden operationeel. Met het dashboard vroegsignalering schulden wordt op basis van bevolkingskenmerken inzichtelijk gemaakt in welke buurt of wijk bewoners het meeste risico hebben op het krijgen van schulden, waar het percentage betalingsachterstanden het hoogst is en waar stapeling van aan schulden gerelateerde problematiek plaatsvindt. Wanneer de gegevens van het CBS-onderzoek naar de omvang van schuldenproblematiek in Nederland bekend zijn, betrekken wij deze bij onze aanpak. Zoals aangegeven in onze

reactie bij uw derde conclusie, menen wij dat het bereik van de schulddienstverlening in Capelle aan den IJssel beter en genuanceerder is dan in uw rapport wordt geschetst. Wij zullen uw aanbeveling om meer inzicht te krijgen in de doelgroep dan ook gebruiken om ons bereik nog verder te verbeteren.

De overige aanbevelingen betrekken we bij het Implementatieplan versterken schuldenaanpak. In dit implementatieplan wordt onder meer opgenomen:

- de ontwikkeling van een campagne door onze gemeente, dan wel aansluiting bij de landelijke campagne 'Kom uit je schuld';
- versterking van de vroegsignalering van betalingsachterstanden door het aantal organisaties uit te breiden waarmee wij afspraken maken om signalen door te geven;
- de wijze waarop wij aan deze signalen opvolging geven en de samenwerkingsafspraken die daartoe moeten worden gemaakt.

2 Zet systematischer in op preventie van schuldenproblematiek, door:

a verbeteren van de vroegsignalering (zie aanbeveling 1);

b grootschaliger en meer gerichte financiële educatie;

c inzetten van budgetbeheer bij huishoudens met dreigende problematische schulden.

Reactie college

Met de invulling van de aanbeveling om de vroegsignalering te verbeteren, zijn wij reeds gestart. Zoals bij aanbeveling 1 aangegeven, wil de gemeente voor de versterking van de vroegsignalering met een aantal organisaties afspraken maken over het uitwisselen van informatie over betalingsachterstanden en over de wederzijdse verplichtingen tussen gemeente en crediteuren. Daarbij worden de processen van vroegsignalering en opvolging uitgewerkt. Dit maakt onderdeel uit van het Implementatieplan versterken schuldenaanpak.

De aanbeveling om grootschaliger en meer gericht in te zetten op financiële educatie nemen wij gedeeltelijk over. Met het Uitvoeringsplan financiële educatie 2019-2020 zet de Stichting Welzijn Capelle financiële educatie gericht in voor basisschoolkinderen uit groepen 7 en 8, jongeren van 18 tot 27 jaar en volwassenen met een laag verstandelijke beperking of laaggeletterdheid.

Zo wordt de budgetcursus regelmatig ingezet door gemeenten en maatschappelijke organisaties. Onbekend is echter of de budgetcursus gezond financieel gedrag bevordert en bijdraagt aan het voorkomen en/of verminderen van problematische schulden. Er loopt een onderzoek naar de effecten van de budgetcursus. Uit de praktijk blijkt dat weinig hulpvragers de noodzaak van een training ervaren. Uit onderzoek van de Hogeschool van Utrecht blijkt dat beschikbare instrumenten voor financiële educatie weinig bewezen effectief, dan wel erg kostbaar zijn. Wij zullen daarom eerst de effecten van de gerichte inzet van financiële educatie bezien, alvorens dit instrument grootschalig in te zetten.

Aan de aanbeveling om budgetbeheer in te zetten bij huishoudens met dreigende problematische schulden wordt reeds uitvoering gegeven. Door de Stichting Welzijn Capelle zijn met de uitvoerder van budgetbeheer afspraken gemaakt om de aanpak te intensiveren. De Stichting Welzijn Capelle zet budgetbeheer ook in voor niet-klanten van de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken.

- 3 *Verbeter het toegangsproces van de schulddienstverlening en zorg voor een integrale schulddienstverlening, door het bieden van een gelijkwaardige en goede toegang voor elke cliënt, bijvoorbeeld door te werken met ‘gestandaardiseerd maatwerk’ en klantprofielen.*

Reactie college

Wij nemen uw aanbeveling over. In het onderzoek naar de versterking van de schuldenaanpak wordt onder meer geadviseerd om één centrale toegang voor hulp bij schulden te organiseren. Nadere uitwerking van de te nemen stappen om te komen tot meer integraliteit volgt in het Implementatieplan versterken schuldenaanpak.

- 4 *Zorg voor een integrale schulddienstverlening, door:*
- a het principe van één toegang te hanteren, waarbij de schuldenaar eerst door een hulpverlener wordt gezien die de hulpvraag van de cliënt in kaart kan brengen;*
 - b casusregie toe te passen, waarbij de schuldenaar in principe één vaste hulpverlener heeft;*
 - c het verplichten van een warme doorverwijzing tussen GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle en naar andere ketenpartners;*
 - d het organiseren van één systeem waarin beide partijen werken en van elke cliënt een gezamenlijk dossier opbouwen;*
 - e zicht te houden op de cliënt door deze ook bij ‘uitstroom’ naar de Wsnp te volgen.*

Reactie college

Wij nemen uw aanbevelingen over, met inachtneming van de geldende privacyreggeving.

Wij beseffen ons, samen met de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken de Stichting Welzijn Capelle, dat de samenwerking en informatie-uitwisseling ten behoeve van de dienstverlening aan de deelnemer verbeterd moet worden.

In het onderzoek naar de versterking van de schuldenaanpak wordt onder meer geadviseerd om:

- één centrale toegang voor hulp bij schulden te organiseren;
- te werken aan meer maatwerkgerichte ondersteuning, klantcontact, warme overdracht en nazorg;
- naast schuldbemiddeling het instrument schuldsanering te introduceren;
- budgetbeheer uit te breiden als een passender en voordeliger alternatief voor bewindvoering en;
- meer en betere registratie van prestaties ten behoeve van een betere monitoring.

Wij zien uw aanbevelingen dan ook als een welkome bevestiging van onze eerdere bevindingen. Nadere uitwerking van de te nemen stappen om te komen tot meer integraliteit volgt in het Implementatieplan versterken schuldenaanpak.

- 5 *Versterk de nazorg van de huishoudens die met een schone lei weten uit te stromen, teneinde recidive te voorkomen. Beperk daarbij de nazorg niet tot een enkel gesprek vlak na beëindiging, maar houd deze voor langere tijd aan.*

Reactie college

Wij nemen uw aanbeveling over. In het Implementatieplan versterken schuldenaanpak zullen wij opnemen hoe wij de huidige nazorg willen versterken. Het verkleinen van recidive zit echter niet alleen in nazorg, maar juist ook bij aanvang en gedurende het traject.

Na afronding van een traject kan een cliënt altijd contact opnemen als er zaken spelen of vragen zijn. Indien een cliënt ondersteuning wenst na afloop van het traject, wordt dit ingezet.

- 6 *Verbeter de sturing op de uitvoering van schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle, door:*
- a *adequate prestatie-indicatoren en monitoringsafspraken met en voor GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle;*
 - b *klanttevredenheidsonderzoeken en focusgroepen waarmee de ervaringen en behoeften van cliënten inzichtelijk worden gemaakt;*
 - c *een actieve beoordeling van de prestaties van GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle en het zo nodig interveniëren in beleid en bedrijfsvoering van beide organisaties,*
 - d *het leveren van alle cijfers voor de benchmark Armoede en Schulden.*

Reactie college

Wij nemen uw aanbevelingen over. Wij zullen in samenspraak met de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en de Stichting Welzijn Capelle de prestatie-indicatoren herzien en passende monitoringsafspraken maken. Wij verstevigen de regie op de uitvoering door een regietafel in te stellen. Daarnaast zal de gemeente de beleidskaders zo aanpassen dat waar nodig de uitvoering aangepast kan worden.

Met betrekking tot de Benchmark Armoede en Schulden blijkt uit gesprekken van Divosa met referentiegemeenten dat de klantvolg- en managementsystemen van gemeenten niet naadloos aansluiten op de huidige systematiek van de Benchmark. Omdat de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken dit jaar start met een aanbesteding voor een nieuw klantvolgsysteem, kan de aansluiting op de Benchmark in de criteria worden meegenomen.

Ten slotte

Wij danken u voor uw constructief, kritisch rapport. Uw bevindingen onderschrijven de aanbevelingen uit de in opdracht van ons college uitgevoerde onderzoeken naar enerzijds de versterking van vroegsignalering van schulden en anderzijds van de brede schuldenaanpak. Wij betrekken uw bevindingen bij de verbetering van onze schuldenaanpak.

3-2 reactie dagelijks bestuur GR IJsselgemeenten

Op 11 juni 2019 heb ik van uw Rekenkamer het conceptrapport van het onderzoek naar de schulddienstverlening in Capelle aan den IJssel ontvangen, waarvoor wij u danken. U stelt ons bestuur in de gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies.

Wij stellen het zeer op prijs dat ons deze gelegenheid wordt geboden.

Wij zijn echter van mening dat het college van burgemeester en wethouders van Capelle aan den IJssel het aangewezen bestuursorgaan is voor wederhoor. Wij zullen dan ook niet separaat reageren op de conclusies en aanbevelingen. In afstemming met de gemeente worden onze bevindingen verwerkt in de bestuurlijke reactie van het college.

3-3 reactie bestuur Stichting Welzijn Capelle

Op 11 juni 2019 heb ik van uw Rekenkamer het conceptrapport van het onderzoek naar de schulddienstverlening in Capelle aan den IJssel ontvangen, waarvoor dank. U stelt het bestuur in de gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies.

Ik stel het zeer op prijs dat ons deze gelegenheid wordt geboden. Als directeur-bestuurder van Welzijn Capelle ben ik echter van mening dat het College van de gemeente Capelle aan den IJssel het aangewezen bestuursorgaan is voor wederhoor.

Ik zal dan ook niet separaat reageren op de conclusies en aanbevelingen. In afstemming met de gemeente worden onze bevindingen verwerkt in de bestuurlijke reactie van het College.

3-4 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Hieruit blijkt dat het bijna alle conclusies, met hier en daar een nuancering, onderschrijft. Ook neemt het alle aanbevelingen zo goed als volledig over. Op grond van artikel 195 lid 2 van de Gemeentewet en omdat diverse conclusies een oordeel over het functioneren en presteren van twee uitvoerende organisaties (de GR IJsselgemeenten en SWC) bevatten, heeft de rekenkamer de betreffende besturen ook in bestuurlijk wederhoor betrokken. Zij hebben, zoals hierboven blijkt, vooral een procedurele reactie gegeven. De collegereactie is wel met hen afgestemd. De rekenkamer gaat er daarom vanuit dat ook het dagelijks bestuur van de GR IJsselgemeenten en het bestuur van SWC bijna alle conclusies onderschrijven.

De reactie van het college op enkele conclusies en aanbevelingen geeft nog aanleiding voor enkele opmerkingen van de zijde van de rekenkamer. Over de eerste conclusie stelt het college 'dat het te eenvoudig is om te concluderen dat het onwaarschijnlijk is dat ons beleid bijdraagt aan de terugdringing van de schuldenproblematiek.' De rekenkamer stelt echter niet dat er geen bijdrage is, maar dat deze niet substantieel is. Dit blijkt uit de kleine aantallen geholpen cliënten in vergelijking met de omvang van de doelgroep. Dat Capelle daarin niet uniek is, zoals het college stelt, doet aan de conclusie niets af.

Ook bij de conclusie over het bereik van de schuldenaren maakt het college een nuance. Het komt met voor de rekenkamer onbekende cijfers, waarvan onduidelijk is welke jaren deze betreffen. De rekenkamer heeft zich gebaseerd op tijdens het onderzoek verkregen en in ambtelijk wederhoor afgestemde gegevens. Hieruit blijkt dat in 2018 13% van de doelgroep door de GR werd bereikt en 7% door SWC (zie ook de onderbouwing bij hoofdconclusie 1).

Het college deelt niet de conclusie dat weinig schuldenaren daadwerkelijk in een traject komen (hoofconclusie 4). Ruim de helft van de aanmeldingen leidt volgens het college tot een traject. Dat heeft de rekenkamer ook vastgesteld; dat betekent dat de andere helft cliënten met schuldenproblematiek géén regeling krijgt en dat acht de rekenkamer een groot aantal, onverlet de vele (onbekende) redenen die hieraan ten grondslag liggen.



Zoals aangegeven neemt het college alle aanbevelingen zo goed als volledig over. Aan aanbeveling 1 is aan het eind van het rekenkameronderzoek al gedeeltelijk invulling gegeven. Een deel van aanbeveling 2 wordt niet volledig genomen. Het betreft grootschaliger en meer gerichte financiële educatie. Het college geeft aan eerst de effecten te willen zien van budgetcursussen, voor het dit instrument grootschalig inzet. De rekenkamer kan hier wel in meegaan.

Veel aanbevelingen zullen volgens het college worden verwerkt in het te verschijnen 'Implementatieplan versterken schuldenaanpak'. De rekenkamer kijkt hier met belangstelling naar uit en hoopt dat hiermee in de toekomst de Capellenaar in een problematische schuldensituatie beter en succesvol geholpen zal worden.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

In december 2017 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel een zogenaamde ‘stemkastsessie’ georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten is een onderzoek naar de schuldhulpverlening opgenomen in het onderzoeksprogramma van de rekenkamer voor 2018.⁹

Schulddienstverlening heeft in Capelle aan den IJssel, zoals in de meeste gemeenten, zowel een ‘technische’ component (het oplossen van schulden door middel van een regeling met de schuldeisers in de vorm van minnelijk traject, doorverwijzing naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen of bijvoorbeeld een adviesgesprek) als een begeleidingscomponent (schuldenaren worden onder andere ondersteund in het voorbereiden of volhouden van die regeling en manieren aangeboden om financieel gedrag te veranderen). De eerste component wordt in dit rapport *schuldhulpverlening* genoemd, de tweede component zal worden aangeduid als *hulp bij schulden*. Gezamenlijk vormen zij de *schulddienstverlening* die Capelle aan den IJssel biedt. Schuldhulpverlening wordt in Capelle verzorgd vanuit de uitvoeringsorganisatie Gemeenschappelijke Regeling (GR) IJsselgemeenten. Hulp bij schulden wordt vooral verzorgd door de Stichting Welzijn Capelle.

Onderzoek naar schulddienstverlening blijft relevant, ook nu de economie de laatste jaren weer beter draait. In het meest recente jaarverslag van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is namelijk een stijging van 5% te zien in het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening in 2017 ten opzichte van 2016.¹⁰ Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nam in het rapport ‘Armoede en sociale uitsluiting’ (2018) waar dat in 2016 een groter deel van de huishoudens met een laag inkomen¹¹ zei schulden te moeten maken, dan in 2015 het geval was. Het ging om een stijging van 9,6% naar 11,5% van de huishoudens met een laag inkomen. Huishoudens met een inkomen boven de lage-inkomensgrens, gaven wel minder vaak aan schulden te moeten maken (1,6% in 2015 en 1,2% in 2016).¹²

De ontwikkeling van het aantal Capellenaren dat zich aanmeldt voor schuldhulpverlening en dat uiteindelijk schuldhulpverlening ontvangt is weergegeven

⁹ Rekenkamer Rotterdam, ‘Jaarverslag 2017, onderzoeksplannen 2018’, 29 maart 2018.

¹⁰ Het gaat hier om het aantal mensen dat zich met financiële problemen meldde bij leden van de NVVK. Verschillende publieke en private instellingen in Nederland die (diensten omtrent) schuldhulpverlening aanbieden zijn lid van de NVVK.

¹¹ Hier wordt de lage-inkomensgrens van het CBS bedoeld. Deze grens vertegenwoordigt door de tijd heen een vast koopkrachtniveau en wordt jaarlijks alleen aangepast voor de prijsontwikkeling. De lage-inkomensgrens is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979. In 2016 lag de grens voor een alleenstaande op €1.030 per maand, voor een paar zonder kinderen op €1410, voor een paar met twee minderjarige kinderen op €1.940 en voor een eenoudergezin met twee meerderjarige kinderen op €1.560.

¹² CBS, ‘Armoede en sociale uitsluiting 2018’. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018. De lage-inkomensgrens van het CBS komt ongeveer overeen met de koopkracht van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979, toen deze op zijn hoogst was.

in tabel 1-1.¹³ Beide laten een gestage daling zien vanaf 2015. Deze dalingen kunnen vanuit landelijke en Capelse cijfers echter niet goed verklaard worden. In Capelle was het aantal lage-inkomenshuishoudens in deze periode namelijk stabiel (zie tabel 2-2 van dit rapport) en landelijk nam als gezegd het aantal aanvragen voor de schuldhulpverlening in 2017 ten opzichte van 2016 juist toe.

tabel 1-1: caseload, aanvragen schuldhulpverlening¹⁴ en huishoudens met laag inkomen Capelle aan den IJssel¹⁵

	2015	2016	2017	2018
caseload SHV	665	471	445	416
aanvragen SHV	599	554	515	390

bron: Bestuursrapportage Sociale Zaken 3^e kwartaal 2017 en Bestuursrapportage Sociale Zaken 4^e kwartaal 2018 van GR IJsselgemeenten

De interesse van de raad en de ontwikkelingen in de vraag naar, en inzet van schulddienstverlening gaven de aanleiding voor dit rekenkameronderzoek. De rekenkamer beoordeelt hierin het bereik en de effectiviteit van het beleid omtrent schuldhulpverlening.

1-2 nationale context

Schulddienstverlening is voor een groot deel een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) uit 2012 hebben gemeenten namelijk de taak om “toegankelijke en integrale schuldhulpverlening te organiseren”. Integraal betekent volgens deze wet dat er niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van financiële problemen, maar ook voor de oorzaken van het ontstaan van schulden dan wel de belemmeringen die het oplossen ervan in de weg staan. Gemeenten zijn verplicht minimaal eens in de vier jaar een beleidsplan vast te stellen waarin het beleid op het gebied van schuldhulpverlening wordt beschreven.

1-3 gemeentelijk beleid

Het vigerend beleidskader voor schuldhulpverlening dateert voor Capelle aan den IJssel uit 2017. In dit beleidskader ‘aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld’ is het beleid voor armoede en schulden samengenomen.¹⁶ Het werd door de raad vastgesteld op 27 maart 2017. Met betrekking tot schuldhulpverlening is het een voortzetting van het beleid zoals opgenomen in de voorganger: het beleidsplan ‘schuldhulpverlening 2012-2015’.¹⁷ Naar aanleiding van de in 2016 uitgevoerde gemeentelijke evaluatie schuldhulpverlening 2012-2015 is wel meer nadruk gelegd op

¹³ GR IJsselgemeenten, ‘Bestuursrapportage Sociale Zaken 3^e kwartaal 2017’, 15 oktober 2017 en ‘Bestuursrapportage Sociale Zaken 4^e kwartaal 2018’, 19 februari 2019.

¹⁴ Dit betreft de personen die een schuldhulptraject van de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken hebben; en de personen/huishoudens die zich daarvoor hebben aangemeld.

¹⁵ Cijfers lage inkomens-huishoudens: gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Armoedemonitor 2017’, oktober 2017. Met een laag inkomen wordt hier bedoeld: tot 120 procent van het wettelijk sociaal minimum (Wsm).

¹⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidskader armoede en schulden 2017-2020’, vastgesteld in de raadsvergadering van 27 maart 2017.

¹⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015’, vastgesteld in de raadsvergadering van 2 juli 2012.

een integrale aanpak.¹⁸ Er wordt samengewerkt met diverse organisaties in de keten, met name met Stichting Welzijn Capelle (vanaf 2017, in de periode ervoor Buurtkracht en het Eropaf-team) en met Stichting Samen 010.

Met dit beleid wil de gemeente Capelle aan den IJssel armoede en schulden zoveel als mogelijk voorkomen, verhelpen en de negatieve gevolgen ervan beperken. Uitgangspunt hierbij is dat Capellenaren in principe zelf verantwoordelijk zijn en de gemeente waar nodig een ondersteunende rol heeft. Hoofddoel is het bevorderen van de financiële redzaamheid en maatschappelijk participatie van Capellenaren. Op deze wijze wil de gemeente bevorderen dat haar inwoners zelfstandig hun financiële huishouding op orde kunnen houden en voldoende inkomen hebben om mee te kunnen doen in de samenleving. Het beleid is langs vier lijnen uitgezet (zie tabel 1-2).

tabel 1-2: beleidslijnen en beoogd maatschappelijk resultaat¹⁹

beleidslijnen	beoogd maatschappelijk resultaat
intensivering van preventie en vroegsignalering	De Capellenaar is financieel zelfredzaam en krijgt tijdig ondersteuning bij (dreigende) financiële problematiek.
integrale benadering van financiële problematiek	De Capellenaar krijgt passende ondersteuning op alle levensgebieden.
verbreding aanbod schuldenaanpak	De Capellenaar is schuldenvrij.
vergroten bereik inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen die financiële zelfredzaamheid vergroten	De Capellenaar heeft voldoende financiële middelen om deel te kunnen nemen in de samenleving en is financieel zelfredzaam.

1-4 organisatie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor schulddienstverlening ligt bij de wethouder Economie, Werk en inkomen, Armoedebeleid, Sport en Recreatie, Kunst en Cultuur. De afdeling Samenleving formuleert het strategisch beleid.

De activiteiten in het kader van schuldhulpverlening worden verricht door de afdeling Sociale Zaken van GR IJsselgemeenten, waarin Capelle aan den IJssel samenwerkt met Krimpen aan den IJssel en Zuidplas. Het totale pakket aan maatregelen rondom hulp bij schulden wordt door ketenpartners uitgevoerd, grotendeels Stichting Welzijn Capelle (SWC) en stichting Samen 010.

1-5 financiën

Bij schulddienstverlening gaat het om kosten die worden gemaakt door de afdeling Samenleving van de gemeente, de uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten en de Stichting Welzijn Capelle.

¹⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015 evaluatie 2012-2015' vastgesteld in de collegevergadering van 29 maart 2016.

¹⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020', 2017, p. 11.

Met betrekking tot schulddienstverlening zijn de volgende begrote en gerealiseerde kosten gemaakt door afdeling Sociale Zaken van GR IJsselgemeenten voor Capelle aan den IJssel (zie tabel 1-3).²⁰

tabel 1-3: kosten schuldhulpverlening GR IJsselgemeenten voor Capelle a/d IJssel (in €)

	2015	2016	2017	2018
materiële kosten	23.869	45.476	24.757	43.067
personele kosten	496.411	479.653	442.674	455.741
totaal	520.280	542.890	467.431	587.808

In de periode 2015 en 2016 werd de hulp bij schulden uitgevoerd door Buurtkracht en het Eropaf-team. Volgens de gemeente zijn er over die periode geen gegevens beschikbaar betreffende het welzijnswerk gericht op financiële problematiek.²¹ Met ingang van 2017 wordt het welzijnswerk uitgevoerd door Stichting Welzijn Capelle en zijn er in de dienstverleningsovereenkomst specifieke afspraken gemaakt over de brede schuldenaanpak in samenwerking met GR IJsselgemeenten en de Stichting Samen 010.

In tabel 1-4 zijn de begrote en gerealiseerde kosten voor 2017 en de begrote kosten voor 2018 met betrekking tot aanpak van armoede en schuldenproblematiek door Stichting Welzijn Capelle opgenomen.²²

tabel 1-4: aanpak armoede en schuldenproblematiek door Stichting Welzijn Capelle (in €)

	2017 begroot	2017 gerealiseerd	2018 begroot	2018 gerealiseerd
personele kosten*	748.385	716.405	751.490	731.280
huisvestingskosten	48.977	49.961	62.485	61.420
budgetbeheer	35.000	31.500	35.000	35.000
flexbudget			25.000	15.280
organisatiekosten	67.162	70.298	79.365	80.580
budgettrainingen		3.500		**
budgetkringen		255		-
totaal	899.524	871.919	953.340	923.560

* Onder de personele kosten vallen ook de kosten voor maatschappelijk werkers en buurtmoeders.

** In 2018 zijn de budgettrainingen uitgevoerd door een medewerker van SWC. De kosten hiervan zijn opgenomen in de personele kosten.

Verder worden door de gemeente nog de volgende kosten gemaakt:

- Jaarlijks € 10.000 aan subsidie voor Stichting Samen 010 voor de inzet van 'budgetmaatjes'. De begrote en gerealiseerde kosten zijn in de periode 2015-2018 gelijk gebleven.

²⁰ Gegevens ontvangen per e-mail op 18 oktober 2018. Deze gegevens zijn verdeeld op basis van de afgesproken verdeelsleutel tussen de deelnemende gemeenten in GR IJsselgemeenten.

²¹ E-mail ambtenaar.

²² E-mail ambtenaar.

- Voor 2018 een begroot bedrag van € 7.500 voor een pilot Mesis 3.0. Dit betreft een screeningstool om kennis, motivatie en vaardigheden van een cliënt te meten om een gepast ondersteuningsaanbod te bepalen.
- Uit extra rijksbijdragen voor armoede en schulden worden verschillende nieuwe initiatieven zoals het meldpunt woningontruiming, de pilot schuldfonds voor jongeren en het versterken van de vroegsignalering begroot en bekostigd.²³

1-6 doel en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- te beoordelen in hoeverre de gemeente erin slaagt met schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen te bereiken.
- te beoordelen in hoeverre het gemeentelijk schulddienstverleningsbeleid bijdraagt aan het verminderen van schuldproblemen van inwoners.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre bereikt het schulddienstverleningsbeleid van de gemeente Capelle aan den IJssel inwoners met schuldproblemen en in hoeverre draagt het beleid bij aan het verminderen van die problemen?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Omvat het schulddienstverleningsbeleid adequate instrumenten om inwoners met schuldproblemen te bereiken?
- 2 In hoeverre wordt er schulddienstverlening geboden om (grotere) schulden te voorkomen?
- 3 In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?
- 4 Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?
- 5 Hoeveel cliënten vallen gedurende het schulddienstverleningstraject uit? En hoeveel cliënten ronden het hele traject af en zijn daarna schuldenvrij? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen?
- 6 In hoeverre draagt schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldproblemen?

1-7 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek is het relevant de volgende punten te vermelden:

uitvoeringsketen

Het onderzoek richt zich op schulddienstverlening, dus zowel op de ‘technische’ component schuldhulpverlening (het oplossen van schulden door middel van een regeling met de schuldeisers in de vorm van minnelijk traject, Wsnp of bijvoorbeeld een adviesgesprek) als op de hulp bij schulden (begeleidingsinstrumenten om schuldenaren onder andere te ondersteunen in het voorbereiden en/of volhouden van die regeling en/of hun gedrag te veranderen). Het onderzoek bestrijkt de gehele uitvoeringsketen van schulddienstverlening, van melding (vanuit vroegsignalering of anderszins) tot uitstroom. Verschillende partijen zijn betrokken bij de uitvoering van

²³ In de begrotingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen projecten specifiek gericht op schulddienstverlening en uitgaven voor het brede armoedebestrijdingsbeleid. De rekenkamer kan hierdoor geen onderscheid maken tussen deze uitgaven.

schulddienstverlening. Het onderzoek richt zich op de partijen GR IJsselgemeenten Sociale Zaken, Stichting Welzijn Capelle en Stichting Samen 010.

schulden

De rekenkamer sluit voor de betekenis van schulden aan bij de definitie die de gemeente hanteert in het schuldhulpverleningsbeleid: bij schulden gaat het om problematische schuldsituaties, waarbij de maandelijkse betalingsverplichtingen (rente en aflossing) voor lopende leningen (exclusief de hypotheek) hoger zijn dan de maandelijkse aflossingscapaciteit.²⁴

alleen de schulddienstverleningskant van armoede- en schuldenbeleid

Het vigerende beleidskader gaat over het armoede- en schuldenbeleid van de gemeente en heeft als doelgroep “alle Capellenaren die onvoldoende zelfstandig functioneren en kunnen meedoen in de samenleving vanwege een laag inkomen en/of schulden of een reële kans hebben om in deze situatie terecht te komen”.²⁵ Dit onderzoek richt zich echter niet op het armoedebeleid van de gemeente. Het beperkt zich tot hetgeen de gemeente doet om samen met inwoners reeds ontstane schulden aan te pakken of dreigende schulden te voorkomen.

onderzoeksperiode

Het onderzoek is gericht op het schuldenbeleid in de periode 2015-2018.

1-8 onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. De rekenkamer heeft een documentstudie uitgevoerd waarin onder andere beleidsdocumenten, wet- en regelgeving, raads- en collegebesluiten en cijfermatige informatie over in-, door- en uitstroom zijn geraadpleegd. Ook zijn interviews gehouden met organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de schulddienstverlening en ambtenaren die betrokken zijn bij het opstellen en/of uitvoeren van het beleid.

Om inzicht te krijgen in de uitvoering en de effecten van het beleid heeft de rekenkamer in dit onderzoek nadrukkelijk cliënten van schulddienstverlening betrokken. Door middel van telefonische interviews zijn de cliënten van Stichting Welzijn Capelle en van de GR IJsselgemeenten bevraagd over de ervaringen met het schulddienstverleningstraject. Ten slotte is door middel van een mystery guest-onderzoek, waarin enkele mystery guests zich hebben gemeld als cliënt met schuldproblemen bij GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle, de toegang en bejegening van cliënten nader bekeken. Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Bijlage 2 omvat een volledig overzicht van de geraadpleegde documenten.

1-9 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het schulddienstverleningsbeleid van Capelle aan den IJssel uiteen gezet ter beantwoording van deelvraag 1. De hoofdstukken 3 en 4 gaan over de uitvoering van de schulddienstverlening door de verschillende

²⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020', 2017, p. 5.

²⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020', 2017, p. 6.

organisaties. Hoofdstuk 3 behandelt de uitvoering door de GR IJsselgemeenten en hoofdstuk 4 de uitvoering door SWC en Stichting Samen 010 (de deelvragen 2 tot en met 5).

In de inleiding van elk hoofdstuk is steeds aangegeven welke deelvra(a)g(en) in het betreffende hoofdstuk worden beantwoord. Ook is aangegeven welke normen zijn gehanteerd bij het beantwoorden van de deelvragen. Verschillende paragrafen in het rapport starten met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt een korte conclusie van de betreffende paragraaf.

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geel gekleurde en roze gekleurde tekstblokken te vinden. De roze tekstblokken bevatten nadere verdiepende of achtergrondinformatie. De gele tekstblokken bevatten nadere meer gedetailleerde informatie die bijdraagt aan de conclusies en oordeelvorming.



2 opzet beleid

2-1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt deelvraag 1 aan de orde:

Omvat het schulddienstverleningsbeleid adequate instrumenten om inwoners met schuldproblemen te bereiken en ondersteunen?

Zij doet dit aan de hand van de normen uit onderstaande tabel:

tabel 2-1: normen

norm	paragraaf
De gemeente heeft inzicht in de omvang en de samenstelling van de doelgroep inwoners met schuldproblemen.	2-2
De gemeente zet instrumenten in om de doelgroep te bereiken en te ondersteunen.	2-3 t/m 2-6
Deze instrumenten sluiten logisch aan bij de omvang en samenstelling van de doelgroep.	2-3 t/m 2-6

De rekenkamer kijkt hiervoor naar het vigerende beleid in de onderzoeksperiode (2015 tot nu). Dit betreft de beleidsregel schuldhelpverlening 2012 Capelle aan den IJssel en tussen 2012 en 2016 het beleidsplan 'schuldhelpverlening 2012-2015'. Vanaf 2017 is het beleidsplan vervangen door het beleidskader 'aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld'.

leeswijzer

In paragraaf 2-2 behandelt het inzicht van de gemeente in de omvang en samenstelling van de Capelse doelgroep voor schulddienstverlening. Paragraaf 2-3 gaat over de kwaliteit van het vigerende beleid als het gaat om preventie van problematische schulden. In paragraaf 2-4 komt het beleid om de doelgroep te bereiken aan de orde. Paragraaf 2-5 behandelt het beleid gericht op het verschaffen van toegang tot schulddienstverlening voor deze groep. Paragraaf 2-6 tenslotte, gaat over de kwaliteit van het beleid rondom de inhoud van de schulddienstverlening.

2-2 inzicht in omvang en samenstelling van de doelgroep

De gemeente Capelle heeft in haar beleid geen schatting gemaakt van het aantal Capellenaren dat tot de doelgroep van haar schulddienstverlening behoort. De gemeente verwijst slechts naar een landelijk percentage over 'schuldenproblematiek' maar beschrijft daarbij niet wat deze term inhoudt en welk deel van deze groep precies de doelgroep is voor de verschillende vormen van schulddienstverlening.

De rekenkamer schat op basis van landelijk onderzoek en cijfers over zorgpremieachterstanden en lage inkomens-huishoudens in Capelle dat het aandeel Capelse huishoudens met

problematische schulden minstens 10% bedraagt. Dat betekent zo'n 3.080 Capelse huishoudens. Bij problematische schulden overtreffen de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden de aflossingsmogelijkheden van het huishouden. Schulden bouwen zich dus verder op, en deze huishoudens horen daarmee tot de doelgroep die mogelijk in aanmerking komt voor schuldbemiddeling door de gemeente (en als dat niet gaat vanuit de Wsnp).

Ook de samenstelling van de doelgroep heeft de gemeente niet goed in beeld. Doordat de gemeente hiervoor kijkt naar de lage inkomenshuishoudens in de gemeente en naar de groep schuldenaren die de gemeentelijke schuldhelpverlening reeds gevonden heeft (de schuldhelpverleningscliënten), heeft de gemeente niet in beeld dat haar schulddienstverlening zeer waarschijnlijk relatief weinig niet-bijstandsontvangers en jongeren bereikt.

2-2-1 omvang

In het beleidsplan 'schuldhelpverlening 2012-2015' en het daaropvolgende beleidskader 'aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld' geeft de gemeente geen schatting van het aantal Capellenaren met problematische schulden. In het beleidsplan 'schuldhelpverlening 2012-2015' wordt alleen gesteld dat landelijk 13% van de huishoudens schuldenproblematiek heeft of het risico loopt die te krijgen.²⁶ In het beleidskader 2017-2020 stelt de gemeente dat landelijk 18% van de huishoudens schuldenproblematiek heeft en dat er vanuit mag worden gegaan dat dit in Capelle ook zo is.²⁷ Er is niet aangegeven welk deel van de huishoudens met 'schuldenproblematiek' de doelgroep is voor de verschillende vormen van schulddienstverlening. Ook is niet onderbouwd waarom het aandeel Capelse huishoudens dat schuldenproblematiek heeft gelijk zou zijn aan het landelijke aandeel.

Om toch een beeld te hebben van de omvang van de Capelse doelgroep voor schuldhelpverlening kijkt de rekenkamer naar cijfers die elders beschikbaar zijn. Zo ging het rijk er in 2018 bijvoorbeeld van uit dat 10% van de Nederlandse huishoudens *problematische schulden* heeft en één op de vijf huishoudens het risico loopt deze te gaan krijgen ('risicovolle schulden'). Bij *problematische schulden* is de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger dan de aflossingscapaciteit van het huishouden.²⁸ Dit zijn dus huishoudens die in principe tot de doelgroep van schuldhelpverlening vanuit de Wgs of Wsnp zouden behoren. Een aandeel van 10% van de Capelse huishoudens betekent in absolute zin zo'n 3.080 huishoudens.²⁹ Er is volgens de rekenkamer genoeg reden om aan te nemen dat 10% voor Capelle een *minimale* schatting van het aandeel is. Bekend is namelijk dat huishoudens met een laag inkomen meer kans maken in problematische schulden te geraken.³⁰ Het aandeel lage-inkomenshuishoudens in Capelle aan den IJssel was de laatste jaren namelijk rond de 16%, waar dit landelijk gemiddeld 14% was (zie figuur 2-

²⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhelpverlening 2012-2015', p.7.

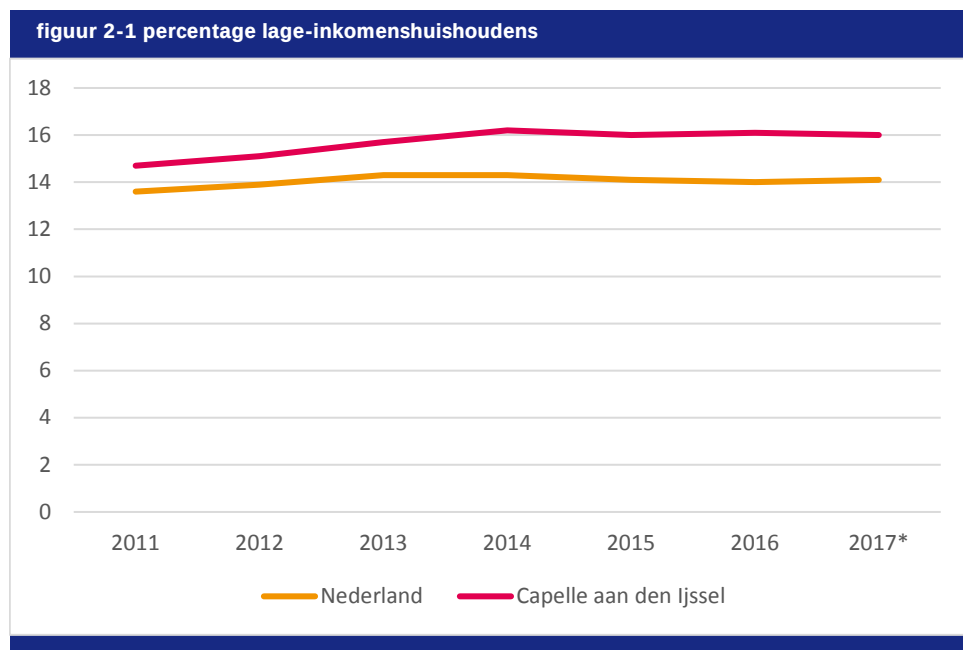
²⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017, p. 6. Het kader verwijst als bron voor dit cijfer naar NVVK, 'Jaarverslag 2015', 2016. De rekenkamer heeft het percentage echter niet in het genoemde jaarverslag aangetroffen.

²⁸ Staatssecretaris Van Ark, 'kamerbrief Brede schuldenaanpak', 23 mei 2018, p. 2. De brief verwijst als bron voor deze percentages naar: Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers', 2015.

²⁹ Aantal Capelse huishoudens in 2018 verkregen van CBS, geraadpleegd op 24 april 2019 via <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70072ned&D1=81-88,120-150,233-241&D2=171,621&D3=22-24&VW=T>

³⁰ Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers 2015', november 2015, p.25.

1). Het aandeel huishoudens in problematische schulden is dus zeer waarschijnlijk ook hoger dan 10%.



* cijfers voor 2017 zijn voorlopig, data afkomstig van CBS ³¹

Verder zijn cijfers over zorgpremiebetalingsachterstanden nuttig om het aandeel gemeente-inwoners met problematische schulden te schatten ten opzichte van het landelijke gemiddelde aandeel. ³² Deze cijfers, beschikbaar gesteld door het CBS, laten zien dat eind 2016 3,5% van de volwassen Capellenaren (1.640 mensen) een betalingsachterstand op zijn of haar zorgpremie had van meer dan zes maanden, terwijl dit landelijk 2,3% was. ³³ Ook op basis van deze cijfers acht de rekenkamer het dus zeer aannemelijk dat het aandeel van de huishoudens met problematische schulden in Capelle hoger is dan het landelijk gemiddelde van 10%. De gemeente Capelle heeft de cijfers over zorgpremiebetalingsachterstanden niet gebruikt om de omvang van haar doelgroep in kaart te brengen.

Ten slotte stelt de rekenkamer vast dat in Capelle zeer waarschijnlijk relatief veel gezinnen met kinderen problematische schulden hebben, ten opzichte van de landelijke situatie. In Capelle groeit namelijk één op de vijf kinderen in een huishouden met een laag inkomen op, tegenover één op de acht landelijk. ³⁴ Dat

³¹ cijfers van CBS verkregen op 24-4-2019 via

<https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=84355ned&D1=a&D2=0&D3=5&D4=a&D5=0%2c117%2c329&D6=a&HDR=G3%2cG1%2cG2%2cT%2cG5&STB=G4&VW=D>). Lage-inkomenshuishoudens zijn hier huishoudens die minstens een jaar minder inkomen dan 120% van het wettelijk sociaal minimum ontvangen.

³² Andere gemeenten deden dit wel. Zo keek de gemeente Rotterdam in haar meerjarenbeleidsplan 2016-2019 naar het aantal inwoners met een zorgpremiebetalingsachterstand van meer dan zes maanden om een indicatie te geven van de omvang en samenstelling van de doelgroep schulddienstverlening. Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenbeleidsplan Schulddienstverlening 2015-2019', p. 1. en Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik', 2016

³³ CBS, 'Wanbetalers zorgverzekering 2016 naar gemeente en enkele achtergrondkenmerken', december 2017, geraadpleegd op 5 maart 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/51/wanbetalers-zorgverzekering-2016-naar-gemeente>

³⁴ gemeente Capelle aan den IJssel, 'Armoedemonitor 2017', oktober 2017, p. 4.

betekent ook dat in Capelle de huishoudens met schulden zeer waarschijnlijk meer personen omvatten dan de huishoudens met schulden in andere gemeenten. Voor huishoudens met kinderen vermeldt de gemeente in het beleidskader 2017-2020 geen specifieke aanpak op het gebied van schuldhulpverlening. Wel stelt het kader dat de gemeente het bereik van de regelingen van het zogeheten Kindpakket (een verzameling inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen zodat kinderen uit arme gezinnen mee kunnen doen op school en in hun vrije tijd)³⁵ wil vergroten en dat kinderen nadrukkelijk doelgroep zijn voor financiële educatie (voorlichting over het voorkomen van schulden).

aantal Capelse huishoudens die schuldhulpverlening ontvangen

In de twee armoedemonitors die de gemeente heeft opgesteld, betreffende 2015 en 2017, geeft de gemeente inzage in het aantal Capelse huishoudens dat schuldhulpverlening ontvangt. De gemeente rapporteert dat er 1.070 Capelse huishoudens op enig moment in 2014 in een schuldhulptraject zaten (waarvan 89% in een minnelijk traject en 11% in de Wsnp).³⁶ Op de peildatum 31 december 2015 hadden 570 huishoudens een schuldhulpverleningstraject. Dat is een aandeel van 2% van alle Capelse huishoudens.³⁷ Het gaat dan bijna voor het overgrote deel om gemeentelijke trajecten, dus minnelijke regelingen. Voor 11% van deze trajecten was het traject namelijk een Wsnp-traject.³⁸ Na 2014 is het aantal Capellenaren met toelating tot een Wsnp-traject bij de gemeente en Sociale Zaken niet meer bekend.³⁹

Gedurende 2016 zaten 949 huishoudens op enig moment in het jaar in een schuldhulpverleningstraject, er is geen cijfer op een peildatum beschikbaar en zoals hierboven beschreven is het aandeel Wsnp-trajecten hierbinnen niet bekend. De armoedemonitors bevatten geen cijfers over de aantallen mensen die hulp bij schulden ontvangen bij Stichting Welzijn Capelle (of bij haar voorloper Buurtkracht) of Samen 010.

2-2-2 samenstelling

Over de samenstelling van de Capelse doelgroep voor schulddienstverlening presenteren het beleidsplan 'schuldhulpverlening 2012-2015' en het beleidskader 'aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld' geen cijfers of andere gegevens. Het beleidsplan geeft alleen cijfers weer die landelijk gelden voor aanvragers van schuldhulpverlening en noteert daarnaast dat Capelse schuldhulpverleningscliënten (SHV cliënten) vaak tussen de 25 en 45 jaar oud zijn (56%) en vaak een bijstandsuitkering hebben (42%).

Het beleidskader 2017-2020 geeft wel een kwantitatieve beschrijving van kenmerken van de Capelse huishoudens met een laag inkomen (120% van het wettelijk sociaal minimum of minder). Dit zijn in Capelle voor bijna de helft huishoudens met een bijstandsuitkering. 20% heeft een AOW-uitkering en 33% heeft een ander soort uitkering of inkomen uit arbeid. Iets meer dan de helft van hen had al minstens drie jaar een laag inkomen. Ook wordt opgemerkt dat relatief veel Capelse kinderen in een huishouden met een laag inkomen opgroeien, namelijk één op de vijf, tegenover één

³⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017, p. 21.

³⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Armoedemonitor 2015', p.32.

³⁷ Er is wel veel verloop binnen een jaar. Als peilcijfer geldt dat op 31 december 2015 570 huishoudens een schuldhulpverleningstraject hadden.

³⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Armoedemonitor 2017', p.30.

³⁹ E-mail ambtenaar.

op de acht landelijk. Ten slotte staat in het kader dat in 2015 65% van de schuldhulpverleningscliënten een laag inkomen had.

De samenstelling van de schulddienstverleningsdoelgroep is in het beleidskader 2017-2020 dus alleen indirect beschreven, onder verwijzing naar kenmerken van Capellenaren met een laag inkomen. In de armoedemonitors 2015 en 2017 presenteert de gemeente meer uitgebreide gegevens over de huishoudens van schuldhulpverleningscliënten en de huishoudens met een laag inkomen in Capelle. Deze gegevens uit de monitor van 2017 zijn in tabel 2-2 samengebracht.

tabel 2-2: gegevens gerapporteerd in armoedemonitor 2017

	SHV-cliënten huishoudens in 2016	lage inkomenshuishoudens in januari 2017
alleenstaand	35%	47%
eenoudergezin	27%	23%
paar zonder kinderen	18%	15%
paar met kinderen	20%	15%
<i>totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
tot 27 jaar	5%	7%
27-45 jaar	48%	36%
45-65 jaar	39%	40%
65+	8%	17%
<i>totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
Nederlandse achtergrond	34%	36%
westerse migratie-achtergrond	12%	12%
niet-westerse migratie-achtergrond	54%	52%
<i>totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>
bijstand	68%	53%
AOW	5%	17%
overig inkomen	27%	29%
<i>totaal</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Zoals in tabel 2-2 te zien is, lijkt de populatie van Capelse huishoudens die in een schuldhulpverleningstraject zitten, qua samenstelling op die van de lage inkomenshuishoudens in Capelle. Er zijn onder de huishoudens die schuldhulpverleningscliënt zijn wel relatief wat minder huishoudens waarin de oudste volwassene een 65+er is en wat minder alleenstaanden dan onder de lage-inkomenshuishoudens. Hierbij moet echter bedacht worden dat de groep huishoudens die schuldhulpverlening ontvangen maar voor twee derde uit lage-inkomenshuishoudens bestaat. Bovendien is de schulddienstverleningsdoelgroep (die gevormd wordt door alle Capellenaren met problematische schulden) groter dan alleen de huidige SHV-cliënten. Een overzicht van de samenstelling van de lage inkomenshuishoudens in Capelle zegt dus niet genoeg over de samenstelling van de schulddienstverleningsdoelgroep om hier als gemeente voldoende inzicht in te hebben, naar het oordeel van de rekenkamer.

De rekenkamer merkt op dat cijfers over de huishoudens met zorgpremieachterstanden (hierna 'wanbetalers') in Capelle bovendien aanleiding

geven om te stellen dat bepaalde groepen nog onvoldoende door de schuldhulpverlening bereikt worden. 74% van de Capelse zorgpremie-wanbetalers van eind 2016 ontving namelijk geen bijstandsuitkering.⁴⁰ Onder de huishoudens die schuldhulpverlening ontvangen, was het aandeel niet-bijstandsontvangers echter slechts 32% (zie ook tabel 2-2). Ook bevatte de groep huishoudens die SHV cliënt zijn in Capelle waarschijnlijk relatief weinig jongeren (jongeren tussen 18 en 25 vormden namelijk 12% van de Capelse wanbetalers maar in slechts 5% van de cliënten die schuldhulpverlening ontvangen was de oudste volwassene jonger dan 27).

Op andere punten kwam de samenstelling van de Capelse wanbetalers wel overeen met die van de groep Capelse huishoudens die in een schuldhulpverleningstraject zitten. Wat betreft etnische achtergrond waren de Capelse schuldhulpverleningscliënten waarschijnlijk een goede afspiegeling van de gehele de groep Capelse huishoudens met schuldproblematiek. Ongeveer twee derde van de Capelse wanbetalers had namelijk een migratie-achtergrond en huishoudens met een migratie-achtergrond maakten ook twee derde uit van de huishoudens die schuldhulpverleningscliënt waren. Verder was de helft van de Capelse wanbetalers (in totaal 770 Capellenaren) ouder van een of meer thuiswonende kinderen. Dit werd gereflecteerd in het aandeel huishoudens met een schuldhulpverleningstraject dat kinderen thuis heeft. Dit bedroeg ook ongeveer de helft (zie tabel 2-2). Schulden zijn in Capelle dus nadrukkelijk een probleem dat ook veel gezinnen aangaat (zie ook paragraaf 2-2-1 van dit rapport).

aandachtsgroepen

In het beleidskader 2017-2020 worden geen aandachtsgroepen in algemene zin benoemd. Wel worden op onderdelen aandachtsgroepen vermeld. Er staat dat preventie (financiële educatie) vooral op kinderen, jongeren en hun ouders gericht zal zijn, “onder het motto ‘jong geleerd is oud gedaan’”. Verder moet voor met name ouders van kinderen de toegang tot inkomensondersteunende regelingen worden vergroot, een armoedebeleidsmaatregel die ook voor mensen met schulden van belang is. Ook wil de gemeente een beter passend schuldhulpverleningsaanbod voor jongeren ontwikkelen.⁴¹

2-3 preventie van schulden

De gemeente heeft in haar beleid instrumenten opgenomen op het gebied van financiële educatie en vroegsignalering, om hiermee preventie van schuldenproblematiek te bewerkstelligen. Dit is een logische keuze, aangezien het voorkomen van (ergere) schuldproblemen zowel voor huishoudens als voor de gemeente financieel gezien profijtelijk is. De gemeente heeft voor de preventie-activiteiten ook budget gereserveerd, zij het alleen wat betreft de inzet door Stichting Welzijn Capelle. Of de instrumenten passen bij de omvang en samenstelling van de doelgroep is niet te bepalen. In het beleidskader 2017-2020 is de te realiseren inzet van instrumenten hiervoor onvoldoende uitgewerkt. De verbreding van de vroegsignaleringsmaatregelen naar alle type huishoudens (niet alleen gezinnen met kinderen) doet recht aan het feit dat de doelgroep ook veel huishoudens zonder kinderen bevat.

⁴⁰ CBS, 'Wanbetalers zorgverzekering 2016 naar gemeente en enkele achtergrondkenmerken', december 2017, geraadpleegd op 5 maart 2019 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/51/wanbetalers-zorgverzekering-2016-naar-gemeente>

⁴¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met geld', 1 februari 2017, p. 12.

In de gemeentelijke evaluatie van het beleidsplan 'schuldhulpverlening 2012-2015' werd aanbevolen uit te zoeken of de gemeente meer aan preventie kan gaan doen, om de instroom in de schuldhulpverlening te verminderen.⁴² De eerste beleidslijn van het beleidskader 'aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld' is dan ook dat de gemeente wil inzetten op preventie, om zo Capellenaren te helpen bij het voorkomen van financiële problemen.

Deze preventie bestaat enerzijds uit *financiële educatie* voor (vooral) kinderen, jongeren en hun ouders, die wordt uitgevoerd door Stichting Welzijn Capelle (SWC), onderwijsinstellingen, Stichting CJG Capelle, de GR IJsselgemeenten, sociale onderneming De Jonge Krijger en vrijwilligers van onder andere Stichting Samen 010. Instrumenten zijn "onder meer (...) 'budgettrainingen' (voor cliënten van de schuldhulpverlening van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken maar mogelijk ook voor anderen) en de jaarlijkse Week van het Geld voor scholen". De functionaris 'budgetcoach' van SWC moet een en ander coördineren.⁴³ De inzet van deze instrumenten (plaats, tijd, doelgroep, kwantiteit etc.) is in het kader niet verder uitgewerkt.

Preventie is anderzijds de *vroegsignalering* van schulden door de gemeente en andere instanties. In het geval van (dreigende) financiële problematiek wil de gemeente die zo vroeg mogelijk op het spoor zijn om passende ondersteuning aan te bieden om erger te voorkomen en de situatie te verbeteren, zo schrijft ze. Ook sluit de beleidslijn aan bij de constatering uit het beleidskader 2017-2020 dat niet alle mensen die in armoede of schuld verkeren hulp kunnen of durven vragen. Het beleidskader 2017-2020 vermeldt dan ook dat de gemeente haar vroegsignaleringsafspraken met partijen als het Eropaf-team (SWC), de sociaal wijkteams (SWC), woningcorporatie Havensteder en waterbedrijf Evides, voortzet. De laatste twee organisaties melden betalingsachterstanden bij het zogeheten meldpunt Woningontruiming. Die kwam tot 2016 dan alleen in actie als het gezinnen met kinderen betrof, maar, zo vermeldt het kader, in 2017 en 2018 zullen bij wijze van pilot alle huishoudens vanuit het meldpunt bediend gaan worden. Ook gaat de gemeente meer gebruik maken van beschikbare informatie over betalingsachterstanden en onbenutte toeslagen bij onder andere de gemeentelijke belastingdienst, de GR IJsselgemeenten, het zogeheten Inlichtingenbureau van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het UWV en zorgverzekeraars om actie te kunnen ondernemen.

Verder wordt vermeld dat er vanuit aanpalend beleid, namelijk het beleidskader WMO/gezondheid 2017-2020, eveneens aandacht is voor preventie, zoals via actieve voorlichting over inkomensondersteunende regelingen.

De post "preventie schulden en armoede" is in de financiële paragraaf van het beleidskader 2017-2020 opgenomen. In 2017 en 2018 is hiervoor jaarlijks € 52.000 beschikbaar gesteld voor Stichting Capelle Welzijn.⁴⁴ In de paragraaf over monitoren en meten staan geen indicatoren op het gebied van preventie benoemd.

⁴² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015 - evaluatie 2012-2015', januari 2016, p.17.

⁴³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met geld', 1 februari 2017, p. 12.

⁴⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met geld', 1 februari 2017, p. 23.

2-4 bereiken doelgroep

Op het punt van het 'vinden' van de doelgroep en toeleiding naar schulddienstverlening benoemt het beleidskader 2017-2020 alleen het trainen van medewerkers van CJG, WMO-loket Huis van de Wijk en GR IJsselgemeenten om schulden te herkennen en de vroegsignaleringsafspraken met Evides, Havensteder en SWC. Dit is vrij summier. Het is niet te beoordelen of de instrumenten passen bij de omvang en samenstelling van de doelgroep. Ze zijn daarvoor onvoldoende concreet beschreven en kent ook geen monitoringsdoelstellingen of prestatie-indicatoren.

In het beleidskader 2017-2020 wordt slechts summier benoemd op welke manieren de gemeente de doelgroep voor schulddienstverlening wil 'vinden'. Het beleidskader 2017-2020 stelt dat medewerkers van CJG-teams, WMO-loket, Huis van de Wijk en GR IJsselgemeenten (Werkplein en unit Activering en Zorg) training zullen krijgen om voldoende kennis en vaardigheden te hebben voor intake en doorverwijzing op het gebied van financiële problematiek.⁴⁵

Ook al is dit in het beleid niet expliciet benoemd, ook vroegsignalering is een manier om het bereik van schulddienstverlening onder de doelgroep te vergroten. Zoals beschreven in paragraaf 2-3 van dit rapport, start vroegsignalering in Capelle bij een melding van betalingsachterstand door Evides of Havensteder en wanneer SWC signalen van schulden opvangt. Als blijkt dat het desbetreffende huishouden een schuld heeft die niet met kleine maatregelen kan worden verholpen, zal het doorverwezen worden naar een schulddienstverleningstraject van SWC of de GR IJsselgemeenten. Op het gebied van vroegsignalering bevat het beleid de doelstelling om het aantal afspraken uit te breiden, maar geen prestatie-indicatoren of monitoringsdoelstellingen.

Het kader bevat geen voornemens wat betreft voorlichting of campagnes om de mogelijkheid van schulddienstverlening onder Capellenaren breder bekend te maken. Ook is niet benoemd welke instantie het centrale toegangloket tot de schulddienstverlening verzorgt en zijn er geen indicatoren geformuleerd om het bereik van het schuldenbeleid te monitoren.

2-5 verschaffen toegang

Wanneer mensen de schulddienstverlening in Capelle weten te vinden, kunnen er nog verschillende obstakels zijn om daadwerkelijk tot een intakegesprek te komen waarin wordt beoordeeld of zij waarschijnlijk kunnen instromen. De aanvraagprocedure voor schulddienstverlening start volgens het beleidsplan 2012-2015 met het invullen van een formulier. Daarbij wordt niet aangegeven hoe laaggeletterden hierin ondersteund kunnen worden. Ook wil de gemeente vanuit het oogpunt van efficiency inzetten op de meest kansrijke cliënten. Het wordt niet uit de beleidskaders duidelijk of voor de mensen die (nog) niet kansrijk geacht worden voor schuldhulpverlening, andere schulddienstverlening wordt ingezet. Het beleid is dus niet duidelijk als het gaat om de beoogde soort en inzet van instrumenten voor het minder kansrijke deel van de doelgroep. Onderzoek laat echter zien dat schuldenaren vaak minder zelfredzame burgers zijn. Dat de gemeente voor dit deel van de doelgroep niet standaard vervolgstappen voorschrijft, vindt de rekenkamer daarom onverstandig. Streefcijfers wat betreft de wachttijden tot de zogeheten collectieve bijeenkomst en de intake schuldhulpverlening zijn in het beleidsplan 2012-2015 nog wel benoemd als te monitoren

⁴⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met geld', 1 februari 2017, p. 16.

grootheden, maar in het beleidskader 2017-2020 niet meer. Deze fase wordt namelijk in het beleidskader 2017-2020 in het geheel niet meer beschreven. Er zijn dus ook geen monitoringsdoelstellingen of prestatie-indicatoren voor benoemd. Daardoor kan de rekenkamer niet beoordelen of de gemeente in deze fase genoeg inzet beoogt te plegen om de doelgroep toegang tot de schulddienstverlening te verschaffen.

De toegang tot de schulddienstverlening gaat in Capelle via een aanmeldingsformulier. Dit kan online worden ingevuld, maar het formulier kan ook telefonisch opgevraagd worden of op verschillende plekken in de gemeente opgehaald worden, zo vermeldt het beleidsplan 2012-2015.⁴⁶ De gemeente spreekt in dit kader van een “laagdrempelige kop van het proces”. De rekenkamer merkt op dat in het plan niet is aangegeven hoe laag- of ongeletterde Capellenaren toegang tot de schulddienstverlening kunnen vinden als zij moeite hebben met het invullen van het formulier.

Na invullen worden alle aanvragers uitgenodigd een collectieve bijeenkomst bij te wonen, waar zij in een groep “voorlichting, advies en begeleiding” ontvangen. Het beleidsplan 2012-2015 benoemt als een van haar streefcijfers dat aanvragers binnen maximaal twee weken aan een dergelijke collectieve bijeenkomst kunnen meedoen (dit komt in het beleidskader 2017-2020 niet meer terug).⁴⁷ Tijdens een individueel gesprek met een van de consulenten van de schuldhulpverlening van Sociale Zaken wordt de financiële positie in kaart gebracht. Hiervoor leveren de cliënten voorafgaand aan het gesprek hun bescheiden aan. In het beleidsplan 2012-2015 wordt verder uitgelegd dat de klant tijdens dit gesprek wordt beoordeeld als “regelbaar” of als “niet-regelbaar”. Het gaat er dan om of de consulent inschat of iemand zich wel of niet “kan en wil houden aan de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om een schuldregeling met kwijtschelding te doorlopen (...) Een schuldenaar is slechts regelbaar als hij gemotiveerd of te motiveren is en als hij over de benodigde vaardigheden beschikt of deze kan aanleren.” Daarnaast kijkt de consulent of zijn schulden “regelbaar” of “niet-regelbaar” zijn, dat wil zeggen dat zij wel of niet in te passen zijn in een minnelijke regeling. “Als er bijvoorbeeld sprake is van een bepaald soort boete bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) of een vordering die nog betwist wordt, is het juridisch niet mogelijk om een schuldregeling met kwijtschelding op te starten”, vermeldt het beleidskader 2017-2020. Ook het doorlopen van een echtscheiding kan een reden zijn waarom de schuld nog niet regelbaar is.

De hulp die wordt gestart is afhankelijk van combinatie van regelbaarheid van schulden en schuldenaar. Er bestaan (logischerwijs) vier combinaties. Voor “regelbare schuldenaren met een regelbaar schuldenpakket” wordt altijd schuldhulpverlening opgestart, voor “regelbare schuldenaren met een onregelbaar schuldenpakket” is dit afhankelijk van de situatie het geval, en voor de andere twee groepen wordt (nog) niet gestart. De gemeente noemt dit “selectie aan de poort”.⁴⁸ In het beleidsplan 2012-2015 staat niet voor elke groep aangegeven wat er gebeurt als schuldhulpverlening nog niet mogelijk is. Dit kan verwijzing naar een ketenpartner zijn, maar dit is niet limitatief beschreven.

⁴⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015’, p.14.

⁴⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015’, p.23.

⁴⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, collegevoorstel ‘Evaluatie beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015’, 13 november 2015.

In de beleidsregel schuldhulpverlening uit 2012 geeft de gemeente aan dat zij schuldhulpverlening aan verzoekers kan weigeren, en dat zij dan ook niet altijd naar een andere ketenpartner hoeft te verwijzen. Hiermee wilde de gemeente recht doen aan het beleidsmatige uitgangspunt dat schuldhulpverlening niet wordt ingezet voor wie in staat wordt geacht om zijn (dreigende) schuldenproblematiek zelf aan te pakken, zo schrijft ze in de toelichting bij de beleidsregel.⁴⁹ De beleidsregel is echter zo ruim geformuleerd dat hij nu ook geen doorverwijzingsplicht bevat voor mensen die het zelf niet kunnen (onregelbare schuldenaar en/of schulden).

Zowel de beleidsregel 2012 als het beleidskader 2017-2020 laten dus de optie open om mensen die bij schuldhulpverlening worden afgewezen niet door te verwijzen. Zelfs als het gaat om mensen die niet in staat worden geacht zelf hun schuldenproblemen aan te pakken is niet in het beleid vastgelegd dat zij altijd moeten worden doorverwezen. De rekenkamer vindt dit onverstandig. Veel schuldenaren raken zonder ondersteuning namelijk alleen maar verder in de problemen. Onder meer uit onderzoek uit 2011 blijkt dat mensen met schuldenproblemen veelal te maken hebben met problemen op uiteenlopende terreinen, zoals geestelijke gezondheid, dreigende huisuitzetting en werkloosheid.⁵⁰ Uit gedragswetenschappelijk onderzoek blijkt dat cliënten met schulden door stress vaak mentaal geblokkeerd raken, waardoor ze eerder verkeerde financiële beslissingen nemen. Schulden leiden tot problemen op andere gebieden, waardoor mensen met schuldenproblemen vaak mentaal overbelast raken.⁵¹ Onderzoek bevestigt ook dat de eigen kracht van schuldenaren veelal gering is. Zo staat in een publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2016: “De overheid heeft te hoge verwachtingen van de financiële zelfredzaamheid van burgers. Voor veel mensen zijn de regels te ingewikkeld en bovendien wordt te weinig rekening gehouden met de psychologie van mensen (...) Schuldenproblemen leiden ertoe dat schuldenaren onder druk komen te staan van schuldeisers. Dit leidt tot stress. Een combinatie van stress en armoede heeft mentaal een negatief effect op de zelfredzaamheid.”⁵² Uit de literatuur komt naar voren dat, omdat de eigen kracht van mensen met schuldenproblemen vaak beperkt is, ze juist persoonlijke ondersteuning en begeleiding van een hulpverlener nodig hebben om hen te motiveren en te activeren.⁵³

In het beleidskader 2017-2020 wordt de voorfase van aanvraag tot intake niet meer beschreven. Het is dus niet duidelijk of hierin nog zaken gewijzigd zijn sinds 2016 en er zijn geen monitoringsdoelstelling of prestatie-indicatoren voor benoemd. Vanuit de wet gemeentelijke schuldhulpverlening geldt wel een maximale wachttijd van vier

⁴⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsregel schuldhulpverlening', 18 september 2012, p.6.

⁵⁰ zie onder meer: Jungmann, N. e.a., 'Schuldhulpverlening loont, een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening'. Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan, 2011, pag. 29 en 30.

⁵¹ N. Jungmann e.a., 'Onoplosbare schuldsituaties', Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag. 10; Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers'. Zoetermeer: Panteia, 2015, pag.11. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Tiemeijer, W. 'Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden'. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.7.

⁵² W. Tiemeijer 'Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam 2016, pag.7.

⁵³ Nationale Ombudsman, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016, pag. 60 en 63; N. Jungmann e.a., 'Onoplosbare schuldsituaties', Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag. 13; Tiemeijer, W. 'Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden'. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.8.

weken tot het intakegesprek. Voor bedreigende schulden (gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering) geldt een maximum van drie werkdagen. Deze doorlooptijden worden in het beleidsplan 2012-2015 ook genoemd als te monitoren indicator, maar in het beleidskader 2017-2020 niet meer.

toegang bij recidive en schulden door fraude

In het beleidsplan 2012-2015 en de beleidsregel schuldhulpverlening uit 2012 schrijft de gemeente ook dat zij schuldhulpverleningsaanvragers afwijst die in de laatste drie jaar reeds een bemiddelingstraject hadden (recidive). "De achterliggende gedachte is dat het opnieuw verlenen van hulp in strijd is met de eigen verantwoordelijkheid. Bovendien zullen schuldeisers in de meeste gevallen niet bereid zijn om mee te werken aan een nieuwe schuldbemiddeling." Uitzondering op deze regel is mogelijk "indien de persoon kan aantonen dat zijn situatie positief gewijzigd is", een en ander "ter beoordeling door de coördinator schuldhulpverlening."⁵⁴

Mensen die in de schuld zijn geraakt doordat zij fraude hebben gepleegd sluit de gemeente niet op voorhand uit van schuldhulpverlening. Uitgangspunt is wel dat fraudeschulden in principe worden teruggevorderd en dat deze niet opgenomen worden in een schuldbemiddelingsregeling.⁵⁵

Na de collectieve bijeenkomst en het individuele gesprek stuurt de gemeente de cliënt die kans maakt om toegelaten te worden tot een minnelijke regeling door naar de intake voor schuldhulpverlening. Klanten waarvan de schuldeisers niet akkoord gaan met een minnelijke regeling, kunnen onder bepaalde condities doorverwezen worden naar de WSNP. Indien een klant een beroep wenst te doen, zal Schuldhulpverlening verzoekschrift om toelating tot de WSNP opstellen. Klanten voor wie een minnelijke regeling (nog) niet mogelijk is krijgen een adviesgesprek, eventueel gevolgd door een doorverwijzing.⁵⁶

2-6 schulddienstverleningstrajecten

Op basis van de Wet schuldhulpverlening gemeenten biedt Capelle aan den IJssel cliënten met een (regelbaar) schuldenprobleem een minnelijke regeling aan of een doorverwijzing naar de Wsnp. Het vigerende beleidskader stelt dat minstens 38% van de Capelse schuldbemiddelingen moet leiden tot een minnelijke regeling en dat minstens 70% van de minnelijke regelingen succesvol moet worden beëindigd.

Voor Capellenaren die (nog) niet geschikt zijn voor een schuldbemiddelingstraject bestaat in het beleidsplan 2012-2015 alleen het adviesgesprek als instrument. Daarnaast zou de gemeente gaan onderzoeken of zij het product 'stabilisatie' kan opzetten voor mensen die (nog) niet tot een minnelijke regeling kunnen worden toegelaten. De term stabilisatie komt niet meer terug in het beleidskader 2017-2020, maar onder de noemer 'verbreding aanbod schuldenaanpak' wordt wel vastgelegd dat aan cliënten die (nog) niet in schuldbemiddeling kunnen worden geplaatst, budgetbeheer en budgetcoaching middels zelfhulpkringen zal worden aangeboden. Naar aanleiding van de relatief hoge uitval uit de minnelijke regeling in de periode 2012-2016 wil de

⁵⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015', p.21.

⁵⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015', p.21 en Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsregel schuldhulpverlening', 18 september 2012, artikel 7.

⁵⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015', p.15.

gemeente ook extra begeleiding realiseren voor cliënten voor wie uitval dreigt. Ook wil zij een pilot opzetten voor jongeren met schuldproblemen. Dit voornemen sluit aan bij de bevinding van de rekenkamer dat het aandeel jongeren onder cliënten van de Capelse schuldhulpverlening relatief laag is. Ten slotte neemt de gemeente voor structureel nazorg te bieden aan mensen die de regeling succesvol afsluiten. Dit voornemen sluit aan bij de cliëntervaringen in de door de gemeente uitgevoerde beleidsevaluatie.

2-6-1 schuldsanering, dwangakkoord en wettelijke schuldsanering

De gemeente zorgt voor het bemiddelen van de schulden tussen de schuldenaar en de schuldeisers, met als doel een akkoord waarmee de schuldenaar in (maximaal) drie jaar de (overeengekomen) schuldenlast kan aflossen, zo schrijft de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening voor. Deze regeling wordt 'minnelijke regeling' genoemd. Wanneer het tot stand brengen van een minnelijke regeling niet lukt, kan de gemeente een verzoek doen tot het toepassen van een dwangakkoord (het afdwingen van een minnelijke regeling bij de rechtbank) of de schuldenaar doorverwijzen naar de wettelijke schuldsanering (Wsnp).⁵⁷

In het beleidskader 2017-2020 staan geen toevoegingen over de invulling van de schuldsanering. In dit beleidskader is wel als kritische prestatie-indicator voor de GR IJsselgemeenten vastgelegd dat minstens 38% van de schuldbemiddelingen moet leiden tot een minnelijke regeling tussen schuldenaar en schuldeisers. Ook is vastgelegd dat minstens 70% van de minnelijke regelingen succesvol moet worden beëindigd.⁵⁸ De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening vereist dat de gemeente de verzoeker inzicht moet geven in de doorlooptijd: het aantal weken tussen het eerste gesprek en het bereiken van het resultaat (in dit geval het tot stand komen van een schuldbemiddeling).⁵⁹ In het beleidsplan 2012-2015 is als prestatie-indicator/streefcijfer een doorlooptijd van 120 dagen opgenomen voor het tot stand komen van een schuldbemiddeling. In het beleidskader 2017-2020 wordt ditzelfde streefcijfer gesteld.

Het beleidskader 2017-2020 bevat op het gebied van monitoring naast de hierboven genoemde prestatie-indicatoren ook de doelstelling om resultaten en klanttevredenheid over de schuldhulpverlening te meten door middel van managementrapportages en klanttevredenheidsonderzoeken. Het toetsen van de klanttevredenheid van specifiek gebruikers van de schuldhulpverlening bij Sociale Zaken is een nieuw onderdeel.⁶⁰ Het beleidsplan 2012-2015 bevatte nog een uitgebreid overzicht van managementinformatie om te sturen op doelstellingen en kwaliteitsaspecten, zoals het aantal trajecten, doorverwijzingen, adviesgesprekken en contacten nazorg.⁶¹ In het nieuwe beleidskader zijn zulke specifieke indicatoren niet meer vermeld.

2-6-2 brede schuldenaanpak

Binnen de beleidslijn 'verbreding aanbod schuldenaanpak' van het beleidskader 2017-2020 zet de gemeente in op een aanvullend aanbod voor Capellenaren die zij (nog) niet

⁵⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015', pp.17-18.

⁵⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017, p. 25.

⁵⁹ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 4, lid 3.

⁶⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017, p. 24.

⁶¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015', p. 25.

toelaat tot schuldhulpverlening en op ondersteuning bij dreigende uitval uit het schuldhulpverleningstraject.⁶²

aanvullend aanbod bij niet toelaten tot schuldhulpverlening

Het beleidskader 2017-2020 vermeldt dat het aanbod voor Capellenaren die niet worden toegelaten tot de schuldhulpverlening zich richt op het “beheersen van de schuld, terugdringen van de schuld en het gereed maken van de Capellenaar voor toeleiding naar schuldhulpverlening”.⁶³ Qua instrumentarium om deze groep te helpen noemde het beleidsplan 2012-2015 alleen het ‘adviesgesprek’. Het adviesgesprek biedt ondersteuning door het adviseren over inkomensverhogende en uitgavenbesparende maatregelen en hulp bij de omgang met schuldeisers en deurwaarders. Het heeft als doel de financiële situatie niet verder te laten verslechteren of het in staat stellen van de cliënt om zijn eigen financiële problemen op te lossen. Het beleidsplan 2012-2015 noemde het voornemen om te onderzoeken of voor deze groep een nieuw product met de naam ‘stabilisatie’ kan worden ontwikkeld. Stabilisatie is dan het traject waarin door middel van bijvoorbeeld budgetbeheer en budgetcoaching (of andere bestaande instrumenten) de inkomsten en uitgaven van de cliënt in evenwicht worden gebracht, zodat de cliënt uiteindelijk alsnog toegelaten kan worden tot de schuldhulpverlening.⁶⁴ In het beleidsplan wordt niet aangegeven door wie of wanneer dit product ontwikkeld zal worden.

In het beleidskader 2017-2020 wordt het adviesgesprek niet verder uitgewerkt en ook de term stabilisatie niet meer genoemd.⁶⁵ Wel wordt onder de noemer ‘verbreding aanbod schuldenaanpak’ vastgelegd dat aan cliënten die (nog) niet in schuldbemiddeling kunnen worden geplaatst, budgetbeheer en budgetkringen zullen worden aangeboden.

Bij *budgetbeheer* worden de inkomsten en uitgaven (tijdelijk) door een derde partij beheerd. Capellenaren met een bijstandsuitkering kunnen gebruik maken van budgetbeheer in de pilot vaste lastenbetaling, die door de GR IJsselgemeenten wordt uitgevoerd. Niet-bijstandsgerechtigden kunnen terecht bij Stichting Welzijn Capelle voor budgetbeheer. Budgetbeheer kan zich beperken tot alleen het inhouden van de vaste lasten op de uitkering (zoals in de pilot vaste lastenbetaling), maar kan ook het volledig beheren van inkomsten en uitgaven betekenen. Het beleidskader 2017-2020 stelt dat budgetbeheer samengaat met financiële educatie.⁶⁶

Budgetkringen zijn zelfhulpgroepen die de gemeente zal opzetten zodat deelnemers elkaar kunnen ondersteunen in het versterken van de financiële vaardigheden. Deze budgetkringen worden door (de budgetcoach in dienst van) Stichting Welzijn Capelle gefaciliteerd.

⁶² Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld’, 1 februari 2017, p. 18.

⁶³ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld’, 1 februari 2017, p. 18.

⁶⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015’, pp. 18-19.

⁶⁵ Het beleidskader 2017-2020 beschrijft dat de aanpak voor (nog) niet-toegelatenen in de periode 2012-2015 zich voornamelijk richtte op het oplossen of stabiliseren van schulden door het treffen van een schuldregeling of door het doorverwijzen naar een maatschappelijke partner door middel van een ‘zachte’ doorverwijzing. Bij een ‘zachte’ doorverwijzing wordt van de cliënt verwacht dat deze zelf contact opneemt met de partij waarnaar wordt doorverwezen en vindt er geen informatieoverdracht plaats tussen partijen. Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld’, 1 februari 2017, p. 8.

⁶⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld’, 1 februari 2017, p. 18.

Daarnaast staat in het beleidskader 2017-2020 dat een *budgetcoach* bij de Stichting Welzijn Capelle waar nodig een aanvullend aanbod zal ontwikkelen.

In het beleidskader 2017-2020 wordt niet onderbouwd waarom de nieuw voorgestelde instrumenten passen bij de behoeften van de doelgroep.

ondersteuning bij dreigende uitval

Een nieuw beleidsdoel in het beleidskader 2017-2020 is ondersteuning bij dreigende uitval uit de schuldhulpverlening. Aanleiding hiervoor is de evaluatie van het beleidsplan 2012-2015. Hieruit bleek dat de uitval uit de schuldhulpverlening hoog was (in 2015 werden 657 gesloten trajecten geregistreerd als uitval, het aantal aanmeldingen in dat jaar bedroeg 655).⁶⁷ Het beleidskader vermeldt dat de gemeente deze ondersteuning onderbrengt bij Stichting Welzijn Capelle.

Clënten die dreigen uit te vallen worden op aanvraag van de GR IJsselgemeenten actief benaderd door de Stichting Welzijn Capelle voor ondersteuning (alleen als de cliënt hier toestemming voor geeft). Vastgelegd is dat afspraken zullen worden gemaakt tussen GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle. Deze afspraken zullen gaan over de uitvoering van deze ondersteuning en over de informatiedeling.

monitoring

Om het aanvullende aanbod dat door Stichting Welzijn Capelle aan cliënten wordt geboden te monitoren heeft de gemeente in het beleidskader 2017-2020 vastgelegd dat een nulmeting van het effect van de ondersteuning door Stichting Welzijn Capelle zal worden gedaan. Het gaat daarbij om het effect van ondersteuning voor cliënten die in een schuldhulpverleningstraject zitten, maar ook om het effect van de ondersteuning aan cliënten die daar (nog) niet, of niet meer inzitten. Het ondersteunende aanbod van Stichting Welzijn Capelle zal ook worden geëvalueerd door middel van focusgroepen en effectmetingen.⁶⁸

2-6-3 overige begeleiding

Het beleidskader 2017-2020 stelt dat een aanvullend aanbod voor jongeren met schulden zal worden georganiseerd. Dit zal gebeuren in de vorm van de pilot 'aanpak jongeren met schulden'. Dit zal de gemeente in samenwerking met de GR IJsselgemeenten en andere maatschappelijke partners opzetten.⁶⁹ In het beleidskader is nog geen vorm voor deze aanpak gekozen en wordt voornamelijk een onderzoek naar de mogelijke aanpak voorgesteld. De gemeente onderbouwt de keuze voor de pilot door te constateren dat jongeren met schuldproblemen buiten de reguliere schuldhulpverlening kunnen vallen (door onvoldoende inkomen en aflossingscapaciteit). In paragraaf 2-2-2 van dit rapport stelde de rekenkamer reeds vast dat jongeren zeer waarschijnlijk ondervertegenwoordigd zijn in de cliëntenpopulatie van de Capelse schuldhulpverlening. Een aanvullend aanbod voor jongeren sluit dus aan bij de doelgroep.

In het kader van het uitbreiden van de mogelijkheden voor maatwerk stelt het beleidskader 2017-2020 ook een pilot Flexbudget voor. Met Flexbudget kunnen

⁶⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015 - evaluatie 2012-2015', januari 2016.

⁶⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017, p. 25.

⁶⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017, p. 19.

wijkteammedewerkers direct handelen als een situatie een snelle betaling vereist, maar hier geen voorliggende voorziening (zoals bijzondere bijstand of Noodfonds) voor beschikbaar is.⁷⁰ Het kader maakt niet duidelijk of het budget ook voor het aanpakken van schulden mag worden ingezet (of alleen bedoeld is voor de bestrijding van noodsituaties bij mensen die in armoede leven).⁷¹

2-6-4 nazorg

In de evaluatie van het beleidsplan 2012-2015 constateerde de gemeente dat de recidive (het terugvallen in de schulden) in de periode 2012-2016 hoog was. Het beleidsplan 2012-2015 gaf als optie dat de Inkomensbrigade mensen binnen zes maanden na afronding van het traject kan opzoeken om te kijken of alles naar behoren verloopt. In de evaluatie in 2016 vernam de gemeente vanuit focusgroepen met (ex)cliënten en vanuit gesprekken met professionals en vrijwilligers echter dat de behoefte aan nazorg groot bleef.⁷²

In het beleidskader 2017-2020 streeft de gemeente daarom naar betere nazorg, en legt zij een structurelere vorm van nazorg vast voor mensen die het minnelijk traject succesvol beëindigen. Stichting Welzijn Capelle zal voor hen een individueel nazorgplan invullen, dat door de stichting en de GR IJsselgemeenten gezamenlijk zal worden uitgevoerd. Deze twee partijen maken afspraken over de uitvoering en informatiedeling met betrekking tot nazorg.⁷³ In het beleidskader zijn over nazorg geen doelstellingen en/of indicatoren opgenomen.

⁷⁰ Wijkteammedewerkers hebben mandaat om het Flexbudget in te zetten tot een bepaald bedrag. Boven dit bedrag hebben zij toestemming nodig van een manager.

⁷¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017, p. 17.

⁷² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015', januari 2016, p.7.

⁷³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017, pp. 18-19.



3 schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten

3-1 inleiding

In januari 2015 hebben de gemeenten Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en (in 2016) Zuidplas een gemeenschappelijke regeling (GR IJsselgemeenten) getroffen voor de uitvoering van verschillende regelingen in het sociale domein (onder de noemer Sociale Zaken). GR IJsselgemeenten is in Capelle aan den IJssel verantwoordelijk voor het uitvoeren van enkele onderdelen van de schulddienstverlening, waaronder het 'technische' schuldhulpverleningstraject (de schuldbemiddeling en eventuele doorverwijzing naar de Wsnp). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten. Daarbij worden de volgende deelvragen beantwoord:

- 2 In hoeverre wordt er schulddienstverlening geboden om (grotere) schulden te voorkomen? (paragraaf 3-4)
- 3 In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen? (paragraaf 3-4)
- 4 Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd? (paragraaf 3-3 t/m 3-8)
- 5 Hoeveel cliënten vallen gedurende het schulddienstverleningstraject uit? En hoeveel cliënten ronden het hele traject af en zijn daarna schuldenvrij? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen? (paragraaf 3-4, 3-5 en 3-8)
- 6 In hoeverre draagt schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldproblemen? (paragraaf 3-8)

Om deelvraag 2 te beantwoorden kijkt de rekenkamer naar de gepleegde inzet in het kader van schuldenpreventie. Om deelvraag 3 te beantwoorden, maakt de rekenkamer inzichtelijk hoeveel inwoners zich aanmelden bij Sociale Zaken voor schuldhulpverlening.

Voor deelvraag 4 toetst de rekenkamer aan de normen uit tabel 3-1:

tabel 3-1: normen

norm	paragraaf
Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.	3-3 t/m 3-8
De afspraken met uitvoerders zijn consistent met de opzet van de maatregelen.	3-3 t/m 3-8
Uitvoerders vervullen hun taken zoals is afgesproken	3-3 t/m 3-8
De gemeente houdt adequaat zicht op de uitvoering en de resultaten daarvan en stuurt zo nodig bij.	3-3 t/m 3-8

Deelvraag 5 is beschrijvend van aard. De rekenkamer onderzoekt hier het aantal deelnemers dat tussentijds uitvalt en het aantal deelnemers dat het traject succesvol afrondt.

Voor deelvraag 6 kijkt de rekenkamer naar twee indicatoren: het aantal huishoudens dat mede dankzij hulp bij schulden structureel uit de problematische schulden is gekomen en hun aandeel in de totale groep mensen die hulp bij schulden ontvangt.

Zoals eerder in paragraaf 1-8 is vermeld, maakt de rekenkamer in dit onderzoek naast documentanalyse ook gebruik van de uitkomsten van haar interviewonderzoek naar cliëntervaringen en van een mystery-guestonderzoek.

telefonische interviews over cliëntervaringen

Voor dit telefonische onderzoek heeft de rekenkamer van Sociale Zaken in februari 2019 een cliëntenbestand ontvangen met 393 cliënten uit haar (toenmalige) caseload. De rekenkamer heeft zelf een random steekproef van 50 cliënten getrokken uit dit cliëntenbestand. Ook heeft de rekenkamer diezelfde maand een willekeurige steekproef van 80 cliënten uit de caseload van SWC getrokken. Deze in totaal 130 schulddienstverleningscliënten hebben daarna een brief ontvangen waarin het onderzoek werd aangekondigd. Deze brief vermeldde dat deelname geheel anoniem en niet verplicht was.⁷⁴

De rekenkamer heeft elf cliënten uit de caseload van Sociale Zaken geïnterviewd (waarvan één naar aanleiding van de brief zelf contact opnam met de rekenkamer). Ook sprak zij met een bewindvoerder van een cliënt. Uit de caseload van SWC heeft de rekenkamer tien cliënten gesproken (waarvan één naar aanleiding van de brief zelf contact opnam met de rekenkamer). Van alle 23 cliënten waar de rekenkamer telefonische contact mee legde, wilde er één niet meewerken aan een interview en één cliënt gaf aan te weinig ervaring met de schulddienstverlening te hebben om te kunnen meedoen. In totaal sprak de rekenkamer 21 cliënten van de schulddienstverlening in Capelle aan den IJssel. Hiervan hebben 19 cliënten op enig moment contact gehad met de afdeling Sociale Zaken van de GR IJsselgemeenten en twaalf cliënten met SWC.

Het verloop van de dienstverlening van deze cliënten is niet bij de organisaties gecheckt. De rekenkamer baseert zich enkel op de door hen vertelde ervaringen van de cliënten met hun schulddienstverleningstraject.

mystery guest-onderzoek

In het mystery guest-onderzoek deden drie acteurs, voorzien van een gefingeerde identiteit en verhaal over schuldproblematiek, zich voor als Capellenaren die toegang zochten tot schulddienstverlening. Zij benaderden Sociale Zaken telefonisch (elk eenmaal) en bezochten de inloopsprekuren van de Huizen van de Wijk van SWC (elk eenmaal).

Volgens de verhalen (casussen) die de rekenkamer voor hen opstelde, hadden alle drie de mystery guests problematische schulden en een acute hulpvraag. De rekenkamer verwachtte op grond daarvan voor deze casussen een gelijkwaardige dienstverlening.

⁷⁴ SWC-cliënten die niet door de rekenkamer benaderd wilden worden, konden dit bovendien aangeven bij SWC. Geen van de aangeschreven cliënten heeft dit gedaan.

Aan de hand van een door de rekenkamer opgestelde checklist hebben de mystery guests hun ervaringen met de dienstverlening gerapporteerd. De ervaringen van de mystery guests gaan voornamelijk over de toegang tot een schulddienstverleningstraject.

Uitgebreide informatie over de gebruikte onderzoeksmethoden is terug te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

3-2 GR IJsselgemeenten

GR IJsselgemeenten is een gemeenschappelijke regeling opgericht op 1 januari 2015 door de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel, met als doel de uitvoering van Sociale Zaken en ICT & automatisering. De gemeente Zuidplas is in 2016 ook deelnemer geworden aan de gemeenschappelijke regeling. De gemeenten hebben als opdrachtgever van de GR IJsselgemeenten meerdere meerjarige dienstverleningsovereenkomst(en) (DVO's) afgesloten.

Op dit moment vallen de taken met betrekking tot schuldhulpverlening onder de DVO uitvoeringstaken Sociale Zaken uit 2017, aangevuld met een kaderbrief 2018 en nieuwe prestatieafspraken in 2018. In 2019 verwacht de gemeente (in samenwerking met Krimpen aan den IJssel en Zuidplas) een nieuwe DVO Sociale Zaken gereed te hebben.

De GR IJsselgemeenten is gehuisvest in het gemeentehuis van Capelle aan den IJssel en heeft hier naast kantoorruimte ook een fysiek loket voor burgers en een telefonische administratie. De uitvoering van schulddienstverlening valt onder de afdeling Sociale Zaken.⁷⁵ Sociale Zaken is naast de uitvoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ook verantwoordelijk voor onder andere de Participatiewet, bijzondere bijstand en inburgering.

Jaarlijks stelt Sociale Zaken een jaarplan op met daarin onder andere de kwaliteitseisen van de te leveren producten, de uitvoeringstaken en de bijbehorende kaders. In deze jaarplannen benoemt Sociale Zaken de volgende activiteiten op het gebied van schuldhulpverlening en schulddienstverlening:

- bemiddelen bij en het oplossen van problematische schulden;
- afgifte van dwangakkoorden/WSNP-verklaringen (Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen) en moratoria;
- aanbieden van en toezicht houden op budgetcursussen;
- geven van preventief advies;
- collectieve bijeenkomst met voorlichting en hulp bij administratie waarin de hulpvraag wordt vastgesteld.⁷⁶

Elk voorjaar publiceert GR IJsselgemeenten een jaarverslag, waarin zij de uitvoering van taken in het afgelopen jaar toelicht. Ook vermeldt zij hierin in hoeverre de gestelde doelen zijn behaald. Elk kwartaal publiceert Sociale Zaken een bestuursrapportage waarin zij inzicht geeft in de activiteiten, aantallen trajecten en opvallende resultaten in dat kwartaal.

⁷⁵ Het hoofdstuk zal over de *uitvoering* van taken op het gebied van schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten Sociale Zaken de uitvoerende partij alleen 'Sociale Zaken' noemen.

⁷⁶ GR IJsselgemeenten, 'Jaarplan Sociale Zaken 2017' en 'Jaarplan Sociale Zaken 2018'.

3-3 preventie

Op het gebied van preventie is in het beleid vastgelegd dat GR IJsselgemeenten verantwoordelijk is voor het geven van budgetcursussen. Deze budgetcursussen worden op het moment niet door Sociale Zaken gegeven. Verdere afspraken zijn dat GR IJsselgemeenten een pilot inhouding vaste lasten uitvoert en samenwerkt met lokale organisaties bij preventie van schulden. Sociale Zaken voert de pilot inhouding vaste lasten op dit moment uit op 12% van de uitkeringsontvangers in de gemeente. Volgens GR IJsselgemeenten voldoet zij hiermee aan een behoefte bij de doelgroep. De samenwerking met lokale organisaties bij preventie van schulden bestaat uit het gezamenlijk voorlichten van maatschappelijke partners. Het preventief advies, dat Sociale Zaken in het eigen jaarplan heeft opgenomen als onderdeel van de schulddienstverlening, wordt door de mystery guests die de rekenkamer heeft ingezet, niet ontvangen.

3-3-1 voornemens en afspraken

In het beleidskader 2017-2020 zijn als preventief instrument de budgetcursussen opgenomen, die door GR IJsselgemeenten worden verzorgd voor cliënten schuldhelpverlening (en mogelijk voor anderen). In de kaderbrief 2018 staan op het gebied van preventie twee taken vastgelegd voor GR IJsselgemeenten:

- aanpak uitbreiding van de mogelijkheden om vaste lasten direct in te houden op de uitkering continueren;
- samenwerking GR IJsselgemeenten met de lokale organisaties bij de preventie van armoede- en schulden.⁷⁷

Het direct inhouden van vaste lasten op de uitkering is een vorm van budgetbeheer die door GR IJsselgemeenten wordt uitgevoerd voor Capellenaren met een uitkering met het oog op het verminderen en/of voorkomen van schuldenproblematiek. Dit is voorsnog een pilot. GR IJsselgemeenten geeft aan dat de pilot waar mogelijk op termijn van invloed kan zijn op de kosten die worden gemaakt voor bewindvoering.

In de jaarplannen benoemt GR IJsselgemeenten Sociale Zaken twee taken gericht op preventie:

- aanbieden van en toezicht houden op budgetcursussen;
- geven van preventief advies.

3-3-2 uitvoering

Sociale Zaken biedt op het moment geen budgetcursussen aan. Uit het mystery guestonderzoek blijkt dat bij telefonisch contact met Sociale Zaken geen preventief advies (advies gericht op het voorkomen van ergere schulden) werd gegeven aan de mystery guests.

De pilot inhouding vaste lasten wordt uitgevoerd door Sociale Zaken. Op dit moment worden op 500 tot 600 uitkeringen (totaal voor alle drie de gemeenten) vaste lasten ingehouden. Deze vaste lasten betreffen in nagenoeg alle gevallen de huur, energielasten en ziektekostenverzekering.⁷⁸ De bestuursrapportage vermeldt dat sociale teams en welzijnsstichtingen in de drie gemeenten vinden dat de pilot een preventieve werking heeft. In Capelle aan den IJssel is het aandeel bijstandsuitkeringen waarop vaste lasten worden ingehouden toegenomen van 7% naar 12% van het bijstandsbestand (de periode waarover deze toename gerealiseerd

⁷⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, brief aan GR IJsselgemeenten 'Kaderbrief Sociale Zaken IJsselgemeenten 2018', 20 februari 2018.

⁷⁸ GR IJsselgemeenten, 'Bestuursrapportage Sociale Zaken 4^e kwartaal 2018', 19 februari 2019.

werd, is in de bron niet vermeld). GR IJsselgemeenten stelt dat de toename aangeeft dat de pilot “zeker [voldoet] aan een behoefte binnen de doelgroep en haar begeleiders”.⁷⁹ Er is niet bekend in hoeveel gevallen schulddienstverlening wordt voorkomen door de pilot inhouding vaste lasten. De rekenkamer heeft dus geen gegevens die de preventieve werking ondersteunen.

De gemeente achtte het mogelijk dat de inhouding vaste lasten zou zorgen voor een daling in de kosten bewindvoering, maar in 2017 waren de kosten uiteindelijk gestegen met 24% ten opzichte van 2016 en in 2018 waren er meer aanmeldingen bewindvoering dan in 2017 (6.273 in 2017 en 6.386 in 2018). De gemeente betaalde voor bewindvoering voor Capellenaren zowel in 2017 als in 2018 circa € 890.000.⁸⁰

De samenwerking met een van de lokale organisaties op het gebied van preventie bestaat op dit moment uit het geven van voorlichting aan maatschappelijke partners.

3-4 bereik

Het beleid bevat weinig maatregelen om de doelgroep te bereiken. Als gevolg daarvan zijn de afspraken hierover met GR IJsselgemeenten zeer beknopt. Door geen doelstellingen of prestatieafspraken op te nemen over het bereiken van de doelgroep heeft de gemeente geen inzicht in het bereik en geen mogelijkheden tot sturen. De jaarplannen van Sociale Zaken benoemen de bekendheid van schuldhulpverlening bij klanten als doelstelling, maar de doelstelling is niet meetbaar geformuleerd en realisatie wordt niet gemonitord. In de praktijk benadert Sociale Zaken alleen het deel van de doelgroep dat een achterstand heeft op energiebetalingen door middel van een eenmalige brief. Verder benadert zij de doelgroep door middel van informatieverstrekking via flyers en de website.

Het daadwerkelijk gerealiseerde bereik uit zich in het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening. Het feitelijk aantal aanmeldingen is afgenomen, maar of de doelgroep in mindere mate bereikt wordt is niet vast te stellen. De gemeente heeft namelijk geen inzicht in de totale omvang van de doelgroep, waardoor het gerealiseerde bereik niet beoordeeld kan worden.

3-4-1 afspraken

Zoals in paragraaf 2-4 is genoemd, is in het beleid summier beschreven hoe de gemeente de doelgroep wil bereiken. In de afspraken die de gemeente met GR IJsselgemeenten Sociale Zaken in de DVO heeft gemaakt is over communicatie naar de doelgroep het volgende afgesproken: Sociale Zaken “verstrekt tijdig, adequaat en op de doelgroep afgestemde informatie aan (mogelijke) rechthebbenden en instellingen, waaronder contactgegevens, bereikbaarheidstijden van IJSSELgemeenten, vormen van ondersteuning die door IJSSELgemeenten worden geboden en de klachtenregeling”.⁸¹ In de DVO en in het jaarplan 2018 van Sociale Zaken wordt niet vermeld op welke manier Sociale Zaken schuldenaren actief probeert te bereiken. Hierover zijn ook geen prestatie-indicatoren of doelstellingen opgenomen.⁸² Op deze manier heeft de

⁷⁹ GR IJsselgemeenten, 'Bestuursrapportage Sociale Zaken 4^e kwartaal 2018', 19 februari 2019.

⁸⁰ E-mail ambtenaar.

⁸¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, gemeente Krimpen aan den IJssel, gemeente Zuidplas en GR IJsselgemeenten, 'Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken Sociale Zaken', 17 maart 2017.

⁸² Gemeente Capelle aan den IJssel, gemeente Krimpen aan den IJssel, gemeente Zuidplas en GR IJsselgemeenten, 'Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken Sociale Zaken', 17 maart 2017.

gemeente geen inzicht in de mate van tijdige en adequate informatievoorziening aan de doelgroep.

In de jaarstukken van 2016 en 2017 stelt GR IJsselgemeenten dat “klanten [...] bekend [zijn] met mogelijkheden schuldhulpverlening”. ⁸³ Aan dit doel heeft zij echter geen meetbare doelstelling gekoppeld.

3-4-2 uitvoering

Sociale Zaken benadert een klein deel van de doelgroep op een actieve wijze. Wettelijk is sinds april 2018 verplicht gesteld dat energieleveranciers betalingsachterstanden melden bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. ⁸⁴ Sociale Zaken stuurt de persoon waarover de melding is ontvangen een brief waarin deze wordt geattendeerd op de mogelijkheid tot schuldhulpverlening bij Sociale Zaken. ⁸⁵ Het benaderen van de doelgroep vindt verder plaats met folders en de website, waarmee informatie aan mogelijke cliënten wordt verstrekt over schuldhulpverlening. Ook krijgen cliënten bij andere onderdelen van Sociale Zaken waar nodig informatie over schuldhulpverlening.

gerealiseerd bereik

Sociale Zaken rapporteert niet in hoeverre hun doel, bekendheid van de mogelijkheden schuldhulpverlening, wordt bereikt. De rekenkamer kan dus niet beoordelen of en in hoeverre klanten inderdaad bekend zijn met (de mogelijkheden van) schuldhulpverlening.

Tabel 3-2 geeft het aantal aanmeldingen (daadwerkelijk bereikte personen met problematische schulden) bij Sociale Zaken weer. Het aantal aanmeldingen piekt in 2013 en 2014 en neemt vanaf 2015 af. Zoals in paragraaf 1-1 van dit rapport al werd vermeld, daalt het aantal aanmeldingen schuldhulpverlening, terwijl het aantal huishoudens met een laag inkomen niet afneemt. De NVVK rapporteerde bovendien een stijging in het aantal aanvragen schuldhulpverlening in 2017, waarmee landelijk het aantal aanmeldingen in 2017 nog boven het niveau van 2014 uitsteeg (94.200 aanmeldingen in 2017 t.o.v. 92.000 in 2014). De afname in Capelle aan den IJssel is dus niet in lijn met beide ontwikkelingen. Het is zorgelijk dat het bereik flink kleiner is dan de doelgroep van 10% van de Capelse huishoudens (3.080 huishoudens; zie paragraaf 2-2 van dit rapport) en - in tegenstelling tot de landelijke trend- de laatste jaren ook nog afneemt.

tabel 3-2: aanmeldingen schuldhulpverlening

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
aantal aanmeldingen	469	542	993	885	655	638	532

bron: GR IJsselgemeenten

Zoals in paragraaf 2-2 van dit rapport is geconcludeerd, heeft de gemeente onvoldoende inzicht in de omvang van de groep inwoners met problematische schulden. Hierdoor is het ook niet mogelijk om het bereik van de schuldhulpverlening

⁸³ GR IJsselgemeenten, 'Jaarstukken 2016', 13 april 2017 en 'Jaarstukken 2017', 12 april 2018.

⁸⁴ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 januari 2018, nr. WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling', 30 januari 2018.

⁸⁵ Interview ambtenaar.

ten opzichte van de totale doelgroep in kaart te brengen. De rekenkamer acht het aannemelijk dat de dalende cijfers het gevolg zijn van het feit dat Sociale Zaken maar beperkt maatregelen heeft voorgenomen en heeft ingezet om haar doelgroep te bereiken.

3-5 toegang Sociale Zaken

Sociale Zaken is telefonisch en fysiek redelijk goed toegankelijk, al zijn de openingstijden beperkt. In tegenstelling tot de afspraken in de DVO hanteert Sociale Zaken geen inloopspreekuur. Afgesproken in de DVO is dat inwoners het loket van Sociale Zaken kunnen benaderen voor informatie, advies en het indienen van aanvragen. Uit het mystery guestonderzoek blijkt dat in de gesprekken met de mystery guests vooral gestuurd werd op het indienen van een aanvraag, en de mate van informatie en advies sterk afhankelijk was van de telefoniste.

3-5-1 voornemens en afspraken

De DVO vermeldt dat lokale toegang tot Sociale Zaken geregeld dient te zijn via een loket, waar de “(mogelijk) rechthebbende terecht kan voor informatie en advies over, en het indienen van aanvragen in verband met de door IJsselgemeenten uitgevoerde taken” (in dit geval schuldhulpverlening).⁸⁶ In de prestatieafspraken 2016 & 2017 bij de DVO Sociale Zaken heeft de gemeente over de dienstverlening van de front office vastgelegd dat Sociale Zaken dagelijks van 8.00 tot 12.00 uur bereikbaar dient te zijn (inclusief terugbelservice). Verder heeft zij vastgelegd dat Sociale Zaken 24 uur per dag digitaal bereikbaar dient te zijn en dat in Capelle aan den IJssel drie dagdelen per week een inloopspreekuur wordt gehouden. In de prestatieafspraken 2018 staan geen (aanvullende) afspraken over de dienstverlening van de front office. Deze afspraken zijn gemaakt over de taken van Sociale Zaken in de breedte en specifieke afspraken over schuldhulpverlening zijn niet gemaakt.

3-5-2 uitvoering

De toegang tot schuldhulpverlening bij Sociale Zaken verloopt altijd via een aanmeldingsformulier schuldhulpverlening. Capellenaren kunnen zich met dit formulier op drie manieren aanmelden voor schuldhulpverlening:

- Via de website kan de cliënt door middel van DigiD/eIDAS het aanmeldingsformulier online invullen.⁸⁷
- De cliënt kan het aanmeldingsformulier downloaden, invullen en per post versturen.
- De cliënt kan telefonisch (op werkdagen van 8.00 tot 12.00 uur) of fysiek (de balie van Sociale Zaken, op maandag, woensdag, donderdag en vrijdag van 8.00 tot 12.00 uur) bij Sociale Zaken terecht om het aanmeldingsformulier te ontvangen. Het formulier kan ook tot 16.00 bij de bode worden ingeleverd.

Sociale Zaken heeft geen inloopspreekuur, hoewel dit volgens de DVO wel moet. Wel kunnen Capellenaren zich tijdens de openingstijden van de balie melden voor advies of voor een aanmeldingsformulier, maar aan de balie treffen zij dan de front office en

⁸⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, gemeente Krimpen aan den IJssel, gemeente Zuidplas en GR IJsselgemeenten, 'Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken Sociale Zaken', 17 maart 2017, artikel 9, lid 4.

⁸⁷ eIDAS is de verordening die regelt dat Europese burgers bij Nederlandse overheidsorganisaties met hun eigen nationale inlogmiddel kunnen inloggen.

niet de schuldhulpverleningsconsulenten zelf.⁸⁸ Telefonisch kan de cliënt zowel bij een algemene informatielijn Sociale Zaken terecht, als bij het aparte telefoonnummer voor vragen omtrent schuldenproblematiek. Dit laatste telefoonnummer wordt bemand door administratief ondersteuners schuldhulpverlening.

Door middel van de inzet van mystery guests heeft de rekenkamer inzicht gekregen in de telefonische afhandeling van aanvragen van cliënten door Sociale Zaken. Bij deze drie mystery guests werd door Sociale Zaken sterk gestuurd op het invullen van het aanmeldingsformulier via de website. De mystery guests hadden het gevoel dat zij voor advies niet goed bij Sociale Zaken terecht konden. De mystery guests vroegen alle drie namelijk naar extra advies, omdat zij bijvoorbeeld geen eten zouden hebben die avond of een andere dringende kostenpost echt niet konden betalen. Op deze hulpvraag werd verschillend gereageerd:

- de eerste beller werd niet doorverwezen naar een ketenpartner en kreeg geen extra advies;
- de tweede beller kreeg de gegevens van verschillende ketenpartners door, maar moest hier zelf contact mee opnemen;
- bij de laatste beller werden gegevens genoteerd en een warme doorverwijzing (directe aanmelding door Sociale Zaken) naar SWC gedaan.⁸⁹

De 'mate' van doorverwijzen verschilt dus erg per cliënt en is afhankelijk van de vasthoudendheid van de cliënt en van de medewerker die deze aan de telefoon krijgt. Een mystery guest beschreef dit als volgt:

"Ik kreeg toen het idee dat ze het gesprek wilde stoppen. Doordat ik door bleef praten kreeg ik meer advies. Hier moest ik wel assertief in zijn. Ik denk dat mensen die minder nadrukkelijk hun probleem benadrukken snel zullen afhaken."

Twee van de drie mystery guests gaven aan dat aan Sociale Zaken het doel van het gesprek niet duidelijk had gemaakt. Alle drie de mystery guests beoordeelden de telefonische bejegening als vriendelijk en prettig, maar het gedeelde beeld was dat Sociale Zaken op dit punt in het proces weinig aandacht heeft voor de problematiek van de cliënt en als enige doel heeft de cliënt het aanmeldingsformulier te laten invullen. Sociale Zaken geeft hierover zelf aan dat er geen belinstructie is voor de telefoongesprekken met (mogelijke) cliënten. Sociale Zaken beschrijft dit proces als 'maatwerk'.⁹⁰ De rekenkamer vindt dat het argument van maatwerk hier niet opgaat, omdat de drie mystery guests allemaal problematische schulden hebben en een gelijkwaardige behandeling zouden moeten krijgen.

In de telefonische cliëntinterviews die de rekenkamer uitvoerde (zie paragraaf 3-1 van dit rapport) heeft een cliënt aangegeven ontevreden te zijn over de bereikbaarheid van Sociale Zaken. Deze cliënt werkt zelf voornamelijk in de nachten, waardoor het lastig is in de ochtend contact op te nemen met Sociale Zaken. Van de tien cliënten die de rekenkamer sprak over het 'vinden' van schuldhulpverlening, hadden zeven cliënten direct contact opgenomen met de balie (telefonisch of op het stadhuis). Eén cliënt heeft zich online aangemeld, en twee cliënten zijn doorverwezen naar Sociale Zaken.

⁸⁸ Interview ambtenaar.

⁸⁹ Bij een warme doorverwijzing worden de gegevens van de cliënt direct doorgegeven aan de ketenpartner, die daaropvolgend zelf contact opneemt met de cliënt.

⁹⁰ Interview ambtenaar.

3-6 toegang schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening is volgens het vigerend beleid in beginsel voor elke burger met een hulpvraag toegankelijk. Wel kijkt Sociale Zaken of er bij de klant of in zijn of haar dossier geen sprake is van belemmeringen die hem of haar weinig kansrijk maken voor schuldhulpverlening. Dit wordt bekeken in een zogeheten telefonische quickscan. De enige directe uitsluitingsgrond die Sociale Zaken hanteert is een instabiele financiële situatie. Dit is conform de beleidsregel 'Schuldhulpverlening Capelle aan den IJssel' uit 2012.

De gestelde maximale doorlooptijd tot de intake (vier weken) is vertaald naar een prestatie-indicator voor GR IJsselgemeenten. De jaarstukken vermelden dat Sociale Zaken erin slaagt binnen vier weken het intakegesprek te realiseren. De doorlooptijd tot een collectieve bijeenkomst kent geen prestatie-indicator en hierover wordt ook niet gerapporteerd. Enkele cliënten geven over deze collectieve bijeenkomst aan liever een een-op-een-gesprek te hebben.

Cliënten kunnen in het voortraject worden doorverwezen naar een ketenpartner, maar de beleidsregel noemt dit optioneel. In de praktijk zijn doorverwijzingen vooral vrijwillig. Bij doorverwijzing verdwijnt de cliënt uit beeld bij Sociale Zaken. Gezien de brede problematiek die vaak samengaat met schulden is het opvallend dat doorverwijzing naar SWC niet standaard is.

De helft van de aanmeldingen komt uiteindelijk niet in een schuldbemiddelingstraject terecht. De uitval die plaatsvindt in het toegangstraject wordt niet door Sociale Zaken aangepakt. Voor jongeren is in 2018 bij wijze van pilot een speciaal schulddienstverleningstraject opgezet. De pilot had als doel tien jongeren te ondersteunen. Er zijn uiteindelijk in het afgelopen jaar geen jongeren ingestroomd en dit traject wordt daarom in 2019 aangepast.

3-6-1 voornemens en afspraken

belemmeringen toegang

De vigerende beleidsregel 'Schuldhulpverlening Capelle aan den IJssel' uit 2012 vermeldt dat de gemeente geen specifiek doelgroepenbeleid voert en schuldhulpverlening in beginsel toegankelijk is voor alle inwoners van de gemeente van 18 jaar en ouder. In de beleidsregel wordt verder aangegeven dat voor zelfstandige ondernemers die met de onderneming nog ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel geldt dat deze, zolang de inschrijving niet wordt beëindigd en niet wordt voldaan aan de overige verplichtingen tot het afronden van de onderneming, niet worden toegelaten tot een minnelijke regeling. Bij recidive (een nieuwe aanmelding binnen drie jaar na het (door uitval of afronden) beëindigen van een minnelijke regeling of Wsnp-traject) geldt in eerste instantie uitsluiting van de schuldhulpverlening, maar uitzonderingen kunnen hierop worden gemaakt en worden individueel beoordeeld.

In de DVO is afgesproken dat Sociale Zaken handelt volgens het door de gemeente ontwikkelde beleid. Verder zijn over toegangseisen geen specifieke afspraken gemaakt.

collectieve bijeenkomst en doorlooptijd tot intake en tot beslissing

Zoals genoemd in paragraaf 2-5 is in het beleid opgenomen dat aanvragers een collectieve bijeenkomst bijwonen met aansluitend een individueel gesprek. Op basis van het individuele gesprek wordt de schuldenaar ingedeeld in een van vier klantgroepen (regelbare/niet regelbare schuldenaar met regelbaar/niet regelbaar schuldenpakket) en wordt deze op basis daarvan wel of niet toegelaten in een

minnelijk traject (selectie aan de poort). Ten aanzien van de doorlooptijd geldt een wachttijd van maximaal twee weken tussen aanmelding en de collectieve bijeenkomst en een wachttijd van maximaal vier weken tot de intake schuldhulpverlening (bij crisisinterventie drie werkdagen).⁹¹

De prestatieafspraken 2016 & 2017 bevatten verder geen andere prestatie-indicatoren op het gebied van schuldhulpverlening. In de prestatieafspraken 2018 is de maximale wachttijd tot het intakegesprek van vier weken (en drie dagen voor crisissituaties) als prestatie-indicator opgenomen. De wachttijd tot de collectieve bijeenkomst komt niet terug in de prestatieafspraken⁹². Over de collectieve bijeenkomst en het individuele gesprek zijn geen aanvullende afspraken gemaakt met Sociale Zaken. De gemeente voldoet met de beleidsregel aan de wettelijke verplichtingen, maar verzuimt dit door te zetten in afspraken.

In samenwerkingsafspraken tussen Sociale Zaken en SWC is vastgelegd dat Sociale Zaken bij de quickscan of de collectieve bijeenkomst de cliënt zo nodig kan doorverwijzen naar SWC. Dit gebeurt op “vrijwillige basis” (de actie ligt bij de cliënt en de overdracht is geen warme overdracht).⁹³ Als de cliënt al in begeleiding is bij SWC mag de begeleider mee naar de collectieve bijeenkomst. Het doorverwijzen van cliënten wordt in de beleidsregel genoemd als optioneel. Dit is in de afspraken met GR IJsselgemeenten dan ook niet verder uitgewerkt.

pilot jongeren

Uit onderzoek is gebleken dat het instrument minnelijke regeling voor de doelgroep jongeren vaak niet passend is. Inkomen is een voorwaarde is voor toegang tot een schuldenregeling. Veel jongeren kunnen aan deze voorwaarde niet voldoen. Dit probleem is door de raad gesignaleerd en aangekaart door middel van de raadsnotie ‘Help jongeren uit de schulden’.⁹⁴ In het vigerend beleidskader is een pilot voor jongeren opgenomen (zie paragraaf 2-6-3). Voor de pilot is € 100.000 beschikbaar gesteld en de doelstelling voor deze pilot was om tien jongeren te ondersteunen met een aangepast schuldentraject. De uitvoering hiervan ligt bij de GR IJsselgemeenten in samenwerking met SWC, het CJG, het Leger des Heils en De Jonge Krijger.

3-6-2 uitvoering

belemmeringen toegang

Er is er in de praktijk al een eerdere ‘selectie aan de poort’ dan de collectieve bijeenkomst, zo blijkt uit de gesprekken van de rekenkamer met ambtenaren. In een telefonische quickscan, volgend op het aanmeldingsformulier, bepaalt Sociale Zaken namelijk of de cliënt zich bij het juiste loket heeft gemeld, zo geeft Sociale Zaken aan.⁹⁵ Mensen die (nog) niet in aanmerking komen hoeven dan niet naar de collectieve bijeenkomst. In de quickscan worden verschillende mogelijke belemmeringen voor toelating tot een minnelijk traject met de cliënt doorgenomen. Deze mogelijke belemmeringen zijn:

⁹¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015’ en ‘Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met geld’, 1 februari 2017.

⁹² GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle, ‘Samenwerkingsafspraken SWC-SHV Sociale Zaken verbrede aanpak schulden’, 20 juni 2018.

⁹³ GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle, ‘Samenwerkingsafspraken SWC-SHV Sociale Zaken verbrede aanpak schulden’, 20 juni 2018.

⁹⁴ Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, motie 809753 ‘Help jongeren uit de schulden’, 6 juli 2016.

⁹⁵ Interview ambtenaar.

- recidive;
- inschrijving Kamer van Koophandel;
- geen inkomen;
- woonsituatie (koopwoning);
- vaste lasten kunnen niet worden betaald;
- eigen vermogen;
- roodstand;
- echtscheidingsprocedure;
- verslaving.⁹⁶

Sociale Zaken geeft aan dat deze belemmeringen niet automatisch leiden tot uitsluiting en dat de beoordeling hiervan maatwerk is. Hiermee handelt de gemeente naar hun beleidsbepaling die stelt dat in beginsel iedereen toegang heeft tot schuldhulpverlening.

In de basis wordt wel een stabiele financiële situatie vereist voor een schuldregeling. Dit houdt in dat de cliënt inkomen heeft (uit werk, uitkering of bijstand) en hiermee de vaste lasten kan betalen.⁹⁷ Mocht Sociale Zaken naar aanleiding van de quickscan bepalen dat de cliënt niet aan het juiste loket is ((nog) niet geschikt is voor een minnelijk traject), dan krijgt de cliënt advies en eventueel een doorverwijzing naar SWC (zie bijlage 4 van dit rapport voor een grafische weergave van de verbindingen tussen het uitvoeringsproces van Sociale Zaken en SWC).⁹⁸

uitvoering collectieve bijeenkomst

Na een succesvolle quickscan, die geen aanleiding geeft tot het mogelijk niet toelaten tot een schuldregeling, gaat de cliënt naar de collectieve bijeenkomst. Over de doorlooptijd tot de collectieve bijeenkomst wordt niet gerapporteerd. Sociale Zaken geeft desgevraagd aan dat de collectieve bijeenkomst eens in de twee weken plaatsvindt, en indien noodzakelijk wekelijks. Deelname aan de collectieve bijeenkomst is verplicht.⁹⁹

In de collectieve bijeenkomst worden enkele zaken behandeld:

- de procedure van een minnelijke regeling;
- de afspraken en voorwaarden die aan de cliënt worden gesteld;
- een stappenplan voor het maken van een financieel overzicht/overzicht schulden;
- enkele inkomensondersteunende regelingen waar de cliënt mogelijk recht op heeft.¹⁰⁰

Vijf van de tien cliënten waarmee de rekenkamer sprak over de collectieve bijeenkomst gaven aan dat zij liever een één op één gesprek hadden gehad dan een bijeenkomst in een groep. Een cliënt gaf aan dat zij van haar consulent niet naar de collectieve bijeenkomst had hoeven gaan, omdat zij zich zeer schaamde voor haar financiële situatie. De meerderheid gaf wel aan het –ook– geruststellend te vinden om

⁹⁶ E-mail ambtenaar.

⁹⁷ Interview ambtenaar.

⁹⁸ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat cliënten sinds circa zes maanden in dit geval altijd door Sociale Zaken aangemeld worden bij SWC (mits zij hier zelf toestemming voor geven). De rekenkamer heeft geen onderbouwing gekregen dat deze 'warme' doorverwijzing ook is vastgelegd.

⁹⁹ Uitzonderingen op deelname kunnen worden gemaakt bij een lichamelijke of andere beperking die dermate hinderlijk is dat het een reden voor uitzondering kan zijn.

¹⁰⁰ GR IJsselgemeenten, PowerPointpresentatie 'Begeleiding naar schuldhulpverlening', ongedateerd.

in een groep te zien dat zij niet als enige met financiële problemen kampen. Een geïnterviewde zegt hierover:

“Aan de ene kant had ik zoiets van, ik ben niet de enige, er zijn meerdere lotgenoten. Maar aan de andere kant had ik wel zoiets van, je voelt je eigen gewoon heel lullig natuurlijk omdat je gewoon hulp nodig hebt bij je schulden die je niet kan betalen. En dat moet dan nog in de groep ook, dat vond ik eigenlijk wat minder.”

Hierbij moet opgemerkt worden dat mensen die eventueel vanwege de collectieve bijeenkomst zijn afgehaakt geen klant meer zijn. Deze heeft de rekenkamer dus niet kunnen interviewen. Of het veel voorkomt dat mensen vanwege de verplichte bijeenkomst afhaken, is niet bekend. Er zijn namelijk geen registraties beschikbaar van de uitval tussen de quickscan en de collectieve bijeenkomst. Hierdoor is door de rekenkamer niet definitief vast te stellen of de collectieve bijeenkomst een belemmering vormt tot deelname aan het traject, maar de rekenkamer sluit op basis van de reacties van cliënten niet uit dat van het collectieve karakter een onbedoelde afschrikwekkende werking uitgaat. Er is immers wel een groot verschil tussen het aantal jaarlijkse aanmeldingen en het aantal jaarlijkse toelatingen (zie tabel 3-2 van dit rapport).

dossiervorming en intake

Als de cliënt de collectieve bijeenkomst heeft bijgewoond, krijgt deze drie weken de tijd om de benodigde en gevraagde informatie te verzamelen en in te leveren. Deze informatie vormt samen het schuldhelpverleningsdossier en bevat een financieel overzicht en recente registraties van alle schulden die op dat moment openstaan. Als het schuldhelpverleningsdossier is ingeleverd maakt een schuldhelpverleningsconsulent een afspraak voor een intakegesprek. Over de maximale wachttijd van vier weken tot het intakegesprek rapporteert GR IJsselgemeenten in de jaarstukken dat zij deze prestatie-indicator hebben behaald (in 2016 en 2017). In 2015 was deze wachttijd volgens de jaarstukken vijf weken.

Als het bescheiden niet volledig in orde is of als er belemmeringen voor het traject blijken te zijn, kan het traject worden opgeschort en krijgt de cliënt de stukken mee terug. Als de problemen met het dossier in korte tijd opgelost kunnen worden, krijgt de cliënt de tijd om het dossier op orde te krijgen en kan deze nogmaals een intakegesprek inplannen. Anders wordt het traject beëindigd. De cliënt kan worden doorverwezen naar een ketenpartner en kan zich te allen tijde opnieuw aanmelden.

Vijf van de elf cliënten die de rekenkamer sprak over de dossiervorming hebben voor het compleet maken van het dossier hulp gehad bij de wijkwinkels/SWC. De anderen konden het dossier zelf samenstellen of zochten hulp van vrienden en familie. Wel werd vaker genoemd dat het verzamelen van de informatie moeilijk was of veel tijd kostte. Zo vertelt een cliënt:

“Nou, een vriend van mij, die heeft een administratiekantoor en die weet nog weleens van waar je bepaalde papieren voor de belasting, onder welke noemer je dat moet zoeken of wat dan ook. Dus daar heb ik wel wat aan gehad, die heeft mij daar wel wat bij geholpen. Want het is best wel veel wat je moet overleggen en ik merkte ook, ik dacht altijd dat ik wel consequent was in het opruimen van mijn correspondentie, maar dat was dus niet zo. Hier en daar miste er wat en zo, dus daarom was het ook dat ik er zo lang over heb gedaan.”

Drie cliënten gaven in de interviews aan in de dossiervorming te zijn vastgelopen. Een cliënt had samen met een Budgetmaatje veel tijd besteed aan het compleet maken van het dossier, maar omdat het voor Sociale Zaken niet recent genoeg was, kan deze cliënt geen toegang tot een traject krijgen:

“Het hangt er elke keer om dat ze gewoon zeggen, wij vinden het niet goed genoeg, het is niet onze werkwijze, wij kunnen daar niets mee en we gaan er ook niets mee doen.”

Een andere cliënt gaf aan dat een inkomenswijziging ervoor zorgde dat het dossier aangepast moest worden, waardoor het traject stil is komen te staan. De derde cliënt vertelde dat Sociale Zaken telkens een extra document vraagt, waardoor de andere documenten in het dossier alweer niet recent meer zijn of verlopen zijn. Hierdoor stagneert het toegangsproces.

In het beleid staat dat de consulent bij het beoordelen of een minnelijk traject zinvol en haalbaar is, kijkt of de cliënt ‘regelbaar’ is, en of zijn schulden dat ook zijn (zie paragraaf 2-5).¹⁰¹ In de praktijk kijken consulenten niet expliciet naar deze vierdeling, vertellen ambtenaren in de gesprekken met de rekenkamer. Praktisch alle schulden zijn namelijk regelbaar, behalve niet-saneerbare boetes en straffen via het Centraal Justitieel Incasso Bureau (deze moeten voor een minnelijk traject worden afbetaald, omdat deze niet gesaneerd kunnen worden). Alle toelatingen tot een traject zijn maatwerk. Er is geen maximale schuld voor een schuldregeling.¹⁰²

doorverwijzingen in de toegangsfasen

Op verschillende punten in de toegangsfasen naar een traject bij Sociale Zaken, kan Sociale Zaken de cliënt doorverwijzen naar haar ketenpartners. In het eerste telefonische contact wordt onder andere gevraagd naar de hoogte van de schulden en de problematiek. Op dit moment kan Sociale Zaken de cliënt doorverwijzen naar een ketenpartner. Uit het mystery guestonderzoek blijkt dat dit bijvoorbeeld voorkomt als de schulden van de cliënt niet hoog genoeg lijken voor een traject. De mystery guest beschrijft:

“Toen ze [de consulent] in eerste instantie dacht dat mijn schuld een paar honderd euro was en dat ik een inkomen heb raadde ze me een schuldhulpverleningstraject af en bood een budgetmaatje aan.”

De telefonische quickscan is een volgend moment waarop een doorverwijzing naar een ketenpartner kan plaatsvinden. Wanneer de quickscan aangeeft dat de cliënt (nog) niet geschikt is voor een schuldregeling, verwijst Sociale Zaken de cliënt door naar SWC of een budgetmaatje. Belemmeringen voor een schuldregeling kunnen ook in het intakegesprek nog naar voren komen. In dat geval zal Sociale Zaken de cliënt ook doorverwijzen naar een ketenpartner. Deze doorverwijzingen zijn meestal op vrijwillige basis (zonder warme overdracht): de cliënt zal zelf actie moeten ondernemen en zijn naam (en dossier) wordt door Sociale Zaken niet doorgezet naar de ketenpartner. Als de consulent de situatie als zeer zorgwekkend inschat, zal wel een warme overdracht plaatsvinden.

¹⁰¹ Interview ambtenaar.

¹⁰² Interview ambtenaar.

Wanneer een cliënt wordt doorverwezen naar een ketenpartner, bijvoorbeeld als deze (nog) niet geschikt is voor een schuldregeling, wordt het dossier bij Sociale Zaken gesloten. Als de cliënt (warm) wordt overgedragen, wordt het dossier doorgezet naar een ketenpartner. Dit komt in de praktijk voor. Maar het kan ook dat de cliënt enkel een doorverwijzing krijgt. Hierdoor heeft Sociale Zaken geen zicht meer op deze cliënt in bijvoorbeeld de stabilisatiefase.¹⁰³ De cliënt kan niet meer benaderd worden en uitval (tussen Sociale Zaken en de ketenpartner) wordt niet meer opgemerkt. Er wordt niet geregistreerd hoeveel cliënten Sociale Zaken doorverwijst naar ketenpartners en of deze cliënten bij de ketenpartner 'aankomen'.

Zoals in de beleidsregel schuldhelpverlening is vastgelegd, hoeft de gemeente bovendien niet elke hulpvrager naar een ketenpartner te verwijzen als een schuldregeling niet mogelijk is (paragraaf 2-5). Vanwege het gegeven dat schuldproblemen vaak onderdeel zijn van een bredere en complexe problematiek, vindt de rekenkamer dat de gemeente alle cliënten die zich melden bij schuldhelpverlening van Sociale Zaken ook zou moeten doorverwijzen voor een kennismakingsgesprek met een welzijns partij, bijvoorbeeld SWC.

uitvoering pilot jongeren

In 2018 hebben GR IJsselgemeenten en SWC - naar aanleiding van een motie van de gemeenteraad (zie paragraaf 2-6-3 van dit rapport) - de pilot Jongeren & Schulden gestart. Deze pilot biedt een speciale schuldenregeling voor jongeren. Aan deze jongeren werd de eis gesteld dat zij zelfstandig wonen, geen startkwalificatie of fulltime werk hebben en belemmeringen hebben tot maatschappelijk participeren. Deze eisen bleken te strikt om aan voldoende deelnemers komen. De najaarsnota 2018 vermeldt dat de pilot hierdoor onvoldoende van de grond is gekomen. Ook bleken jongeren die wel in aanmerking kwamen voor de pilot een kort traject te doorlopen, terwijl de pilot is opgezet om jongeren duurzaam uit de schulden te halen. Uiteindelijk zijn er geen jongeren geweest die de pilot hebben doorlopen. Sociale Zaken en SWC geven hierover desgevraagd aan de eisen te hebben bijgesteld en nieuwe afspraken te hebben gemaakt.

3-6-3 gerealiseerde toegang

In tabel 3-3 is te zien dat in 2017 slechts 44% van de aangemelde cliënten is toegelaten tot een schuldregeling (27% is toegelaten tot een minnelijke regeling en 17% is doorverwezen naar Wsnp) en in 2018 52%.¹⁰⁴ Van de aanmeldingen in 2017 is 30% officieel afgewezen voor een minnelijk traject en ook niet verwezen naar Wsnp. Van nog 27% van de aanmeldingen in 2017 is het onduidelijk of deze zich nog ergens in de toegangsfasen bevindt (van aanmelding tot toelating minnelijk traject of doorverwijzing Wsnp) of daar al is uitgevallen. Al de uitgevallen cliënten worden buiten behandeling gesteld bij Sociale Zaken en verdwijnen uit beeld voor Sociale Zaken. Deze cliënten kunnen zich later altijd opnieuw aanmelden.

Sinds 2015 daalt het aandeel van de aangemelde Capellenaren dat wordt toegelaten tot het proces naar een schuldregeling (minnelijke regeling of Wsnp). In 2015 ging het namelijk nog om 58% van de aanmeldingen, in 2016 om 50% en in 2017 om 44%. In 2018 stijgt het iets: 52% is toegelaten tot een schuldregeling. De toelatingen tot het

¹⁰³ Interview ambtenaar.

¹⁰⁴ De 17% die is doorverwezen naar de Wsnp kan ook al in een eerder jaar toegelaten zijn. Het percentage toelatingen in 2017 is daarmee waarschijnlijk lager dan 43% van de aanmeldingen.

proces naar de minnelijke regelingen dalen in de periode 2015 tot 2017, het aandeel doorverwijzingen naar de Wsnp neemt sinds 2013 toe. Desgevraagd geeft Sociale Zaken aan geen informatie te hebben over het aantal cliënten dat ook daadwerkelijk toegelaten wordt tot de Wsnp. Hier zijn dus mogelijk nog meer uitvallers waar Sociale Zaken geen zicht meer op heeft.

tabel 3-3: gerealiseerde toegang schuldhulpverlening

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
aanmeldingen	469	542	993	885	655	638	532	415
aantal/percentage	256	251	274	393	307	219	141	168
toegelaten tot proces naar minnelijke regeling	55%	46%	28%	44%	47%	34%	27%	40%
aantal/percentage	83	104	55	65	58	103	89	50
doorverwijzingen Wsnp	18%	19%	6%	7%	9%	16%	17%	12%
aantal/percentage	130	187	664	427	290	232	157	239*
afwijzingen minnelijk traject	28%	35%	67%	48%	44%	36%	30%	58%
aantal/percentage overig (cliënt bevindt zich nog de voorfase of is daar uitgevallen)						84 13%	145 27%	

bron: GR IJsselgemeenten Sociale Zaken

* Voor 2018 is in de registraties geen splitsing tussen 'afwijzingen' en 'overig' gemaakt

Mogelijke verklaringen voor uitval tijdens de toegangsfasen zijn:

- belemmeringen minnelijk traject (paragraaf 3-5-2);
- nieuwe betalingsachterstanden, waardoor het traject niet gestart kan worden;
- cliënt is niet meer bereikbaar en wordt buiten behandeling gesteld;
- cliënt deinst terug voor zwaar driejarig traject en stapt zelf uit;¹⁰⁵
- cliënt loopt vast tijdens de dossiervorming.

In het beleidskader 2017-2020 wordt gesproken over het opvangen van uitvallers tijdens een schuldhulpverleningstraject. Sociale Zaken heeft echter alleen over (dreigende) uitval tijdens een minnelijke regeling afspraken met SWC gemaakt.¹⁰⁶ Doordat niet wordt gemonitord om welke redenen cliënten in de toegangsfasen uitvallen, kan Sociale Zaken niet sturen op verbetering van de toegangsfasen en vermindering van de uitval in dit deel.

3-7 traject

De prestatie-indicator over realisatie van minnelijke regelingen in het beleid (38% van de schuldbemiddelingen leidt tot een minnelijke regeling) is niet doorvertaald in de DVO en bijbehorende prestatieafspraken met Sociale Zaken en hierover wordt ook niet gerapporteerd.

¹⁰⁵ Interview ambtenaar.

¹⁰⁶ GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle, 'Samenwerkingsafspraken SWC-SHV Sociale Zaken verbrede aanpak schulden', 20 juni 2018.

Dat het klanttevredenheidsonderzoek ook specifiek onder de doelgroep van schulddienstverlening gehouden moet worden en dat het bemiddelen tussen cliënt en schuldeisers een maximale doorlooptijd van 120 dagen heeft, zoals in het beleidskader 2017-2020 wordt vermeld, is ook niet in afspraken met Sociale Zaken vertaald. Wel is de afspraak gemaakt dat cliënten binnen acht weken moeten horen of Sociale Zaken gaat proberen voor hen een bemiddeling voor hen te treffen, en deze termijn wordt ook gehaald. De enige doelstelling uit het beleid die omgezet is in een (prestatie)afpraak met Sociale Zaken is de deelname aan de landelijke benchmark Armoede en Schulden.

Het beleidsvoornemen cliënten die (dreigen) uit (te) vallen actief te laten benaderen door SWC komt niet terug in de samenwerkingsafspraken. Hier staat namelijk alleen de afspraak vastgelegd dat de cliënt wordt doorverwezen. Er wordt niet gemonitord op het effect van de aanpak om uitval te voorkomen.

Op de 120-dagen termijn wordt door Sociale Zaken wel gestuurd in het computersysteem. Niet alle cliënten waren tevreden over deze doorlooptijd. Sociale Zaken rapporteert de gemiddelde doorlooptijd niet, en de gemeente heeft hier dan ook geen zicht op.

Door verschillende cliënten werd het ongenoegen geuit over de wisselingen tussen consultants gedurende het traject, waarmee zij telkens opnieuw een vertrouwensband moesten opbouwen. Cliënten ervaren over het algemeen de hulpverlening van Sociale Zaken als helder, maar sommigen (daardoor) ook als koud, streng en (te veel) gericht op de regels. De rekenkamer oordeelt dat de aanpak van Sociale Zaken daardoor soms niet aansluit bij de behoeften van de doelgroep, waaronder veel mensen zijn die minder zelfredzaam zijn.

voornemens en afspraken

Zoals in paragraaf 2-6 is beschreven, stelt het beleidskader 2017-2020 dat minstens 38% van de Capelse schuldbemiddelingen moet leiden tot een minnelijke regeling. Verder stelt het kader dat voor het tot stand komen van een schuldbemiddeling een streeftijd van 120 dagen geldt. Deze beleidsdoelstellingen zijn niet doorvertaald in de DVO en bijbehorende prestatieafspraken met Sociale Zaken.

Het beleidskader 2017-2020 vermeldt tevens dat als onderdeel van het verkrijgen van “meer inzicht door monitoren en meten” door de gemeente wordt deelgenomen aan de landelijke benchmark Armoede en Schulden (van Divosa).

Over het schuldhulpverleningstraject zijn in de prestatieafspraken 2016 & 2017 geen prestatie-indicatoren opgenomen. In de prestatieafspraken 2018 staat als prestatie-indicator dat de uiteindelijke beslissing over het hulpaanbod schuldhulpverlening binnen acht weken moet worden genomen. In de DVO zijn verder geen afspraken over schuldhulpverlening gemaakt. Het beleidskader 2017-2020 bevat op het gebied van monitoring nog het voornemen door middel van klanttevredenheidsonderzoeken (specifiek onder de doelgroep schuldhulpverlening) en managementrapportages het effect van de hulpverlening te meten. In de DVO is afgesproken dat Sociale Zaken eens per twee jaar een klanttevredenheidsonderzoek houdt. Dat deze ook specifiek onder de doelgroep van schuldhulpverlening gehouden moet worden, is nergens vastgelegd. In de kaderbrief 2018 en in de jaarplannen 2017 en 2018 van Sociale Zaken is de deelname aan de benchmark Armoede en Schulden wel opgenomen. Dit is dus de enige doelstelling uit het beleidskader die is omgezet in een (prestatie)afpraak met Sociale Zaken.

Ondersteuning bij (dreigende) uitval is in het beleidskader 2017-2020 opgenomen als nieuw beleidsdoel (zie paragraaf 2-6). De kaderbrief 2018 vermeldt daarover dat het de

taak is van Sociale Zaken om “bij [te] dragen aan de samenwerking met lokale welzijnspartners in de IJsselgemeenten rondom een brede aanpak schulden”. Deze ondersteuning is door Sociale Zaken geborgd in samenwerkingsafspraken met SWC. Hierin staat opgenomen dat de cliënt bij (dreigende) uitval doorverwezen wordt naar SWC. Als de cliënt al bekend is bij SWC, neemt Sociale Zaken contact op met (de begeleider bij) SWC. Het beleidsvoornemen om cliënten voor wie uitval dreigt, actief te laten benaderen door SWC komt niet terug in de samenwerkingsafspraken. Hier staat namelijk alleen de afspraak vastgelegd dat de cliënt wordt doorverwezen. De gemeente heeft over doorverwijzingen geen prestatieafspraken gemaakt. Het aantal of aandeel doorverwijzingen wordt dan ook niet gemonitord.

3-7-1 uitvoering

GR IJsselgemeenten rapporteert in de jaarstukken dat zij in 2015 t/m 2018 binnen acht weken de beslist over het hulpaanbod schuldhelpverlening, dat wil zeggen of de cliënt wel of niet toegelaten wordt tot de procedure waarin een consulent gaat proberen een minnelijke regeling op te stellen waarmee de schuldeisers akkoord gaan. Hiermee voldoet zij aan de prestatieafpraak.

Als Sociale Zaken besluit de cliënt toe te laten, maakt de consulent in het softwaresysteem (EOS) een traject aan. De consulent gaat aan de slag met het aanschrijven van de schuldeisers. Dit traject wordt gemonitord door het softwaresysteem. Het systeem houdt ook zicht op de 120-dagen termijn die, als gezegd, de na te streven doorlooptijd is voor de totstandkoming van een schuldbemiddelingsregeling. Hiermee wordt in de uitvoering ook gestuurd op de doorlooptijd. Of deze doorlooptijd wordt behaald, wordt echter niet gerapporteerd. Drie cliënten vertelden in de telefonische interviews niet tevreden te zijn over de doorlooptijd tot het minnelijk traject:

“Ja, nou eigenlijk, vierenhalf jaar geleden, toen hadden we het eerste gebeuren, weet je, die groepsbijeenkomst. En dan voordat je helemaal, eigenlijk definitief erin zit, daar gaat echt al anderhalf jaar overheen. Vind ik heel lang duren.”

“Dat lag echt wel bij de gemeente zelf, dat waarschijnlijk te weinig mensen [consulenten] waren of dat weet ik niet, maar dat vond ik vrij lang. Omdat je dan toch nog een half jaar de druk hebt van schuldeisers die je dan eigenlijk tevreden moet stellen, van joh, ik heb een aanvraag gedaan. Het komt eraan en die moet je dan eigenlijk aan het lijntje even houden, om het zo maar eens te zeggen.”

Sociale Zaken is voor de doorlooptijd ook afhankelijk van de schuldeisers.

afbetalen schulden

Bij een succesvolle schuldregeling met alle schuldeisers wordt zogeheten de minnelijke regeling officieel gestart. Dan begint de cliënt met afbetalen van de schulden.¹⁰⁷ Met een landelijk gebruikte rekenmethode berekent Sociale Zaken het Vrij Te Laten Bedrag.¹⁰⁸ Van dit bedrag betaalt de cliënt de vaste lasten. Alle inkomsten boven dit bedrag worden ingehouden door Sociale Zaken om schuldeisers mee af te betalen. Twee geïnterviewde cliënten gaven uit zichzelf aan dat het vrij te laten bedrag (te) laag is om van te leven. Een van hen vertelt dat hij daardoor, zeker

¹⁰⁷ De cliënt kan al tijdens de onderhandelingen met schuldeisers zijn begonnen met 'betalen' in de vorm van reserveringen.

¹⁰⁸ De ReCoFa-richtlijnen, ontwikkeld door het landelijk overlegorgaan van rechters-commissaris in faillissementen en surseances van betaling.

wanneer een extra uitgave (bijvoorbeeld voor zorg) gedaan moet worden, soms zijn vaste lasten niet kan betalen. Hij zegt:

“Wat doe je dan, dan haal je bijvoorbeeld Eneco terug. Als jij verder niet meer kan eten.”

controles

De minnelijke regeling duurt drie jaar. Als het traject loopt vraagt de consulent elke drie maanden financiële gegevens (rekeningafschriften) op van de cliënt ter controle. In principe is deze controle alleen schriftelijk, maar wanneer de consulent of cliënt het wenst om de controles op kantoor te doen, kan dit, geeft Sociale Zaken aan. Er is geen tijd om alle cliënten bij de kwartaalcontroles op kantoor te ontvangen.¹⁰⁹ Eens per jaar vindt de jaarcontrole plaats; deze vindt altijd plaats op kantoor in het bijzijn van de cliënt.

De rekenkamer sprak vier cliënten die ontevreden waren over de wisselingen van consulenten tijdens het traject. Drie geven aan in de aanloop naar het traject verschillende consulenten te hebben gezien, waarna een vaste ‘casemanager’ het minnelijk traject overneemt. Twee cliënten vertellen ook tijdens het traject op de controlemomenten verschillende consulenten te hebben meegemaakt. Sociale Zaken geeft aan dat het de afgelopen jaren met een systeem heeft gewerkt waarin cliënten geen vaste casemanagers hadden en het proces was gesplitst tussen een front- en backoffice. Een van de redenen was dat de caseload te hoog was om iedere consulent met zijn/haar eigen cases te laten werken.¹¹⁰ De rekenkamer oordeelt dat dit voor cliënten een ongewenste situatie is, omdat velen van hen gebaat zijn bij een vertrouwensband met de schuldhulpverlener. Zo vertelt een cliënt:

“Ik begrijp niet waarom ze ons halverwege weer aan iemand anders toevertrouwen, want je bouwt toch een beetje een band op met iemand. Of je iemand nou mag of niet, maar je kent elkaar in ieder geval.”

doorverwijzing Wsnp

Als het de schuldhulpverleningsconsulent niet lukt om met alle schuldeisers tot een minnelijke regeling te komen, heeft Sociale Zaken de mogelijkheid om een dwangakkoordprocedure te starten en/of de cliënt door te verwijzen naar de Wsnp. Een cliënt zal altijd eerst het traject voor een minnelijke regeling moeten doorlopen voor deze doorverwezen kan worden naar de Wsnp.¹¹¹

(dreigende) uitval

Bij (dreigende) uitval verwijst Sociale Zaken de cliënt door naar SWC of een andere ketenpartner, zo geeft zij aan. Dreigende uitval wordt door de consulent signaleerd door zelf te letten op signalen op bankafschriften, in mails en in contact met de cliënt, zo geeft Sociale Zaken aan. Soms ontvangt Sociale Zaken een brief van een instantie (bijvoorbeeld een zorgverzekeraar) dat een nieuwe betalingsachterstand is ontstaan. Verder heeft Sociale Zaken geen methoden om dreigende uitval te signaleren. Problemen buiten schulden komen niet direct boven water tijdens een traject bij Sociale Zaken. De consulent kan alleen met toestemming van de cliënt aanvullende

¹⁰⁹ Interview ambtenaar.

¹¹⁰ Interview ambtenaar.

¹¹¹ Een uitzondering hierop zijn personen die persoonlijk failliet zijn verklaard, deze kunnen door de curator worden aangemeld voor de Wsnp.

informatie over de cliënt opvragen bij andere instanties wanneer noodzakelijk. De meeste consultants hebben een achtergrond in Sociaal Juridische Dienstverlening en zijn geen hulpverleners.¹¹² Omdat dreigende uitval (en doorverwijzing naar aanleiding daarvan) door Sociale Zaken niet wordt geregistreerd, hebben zowel de rekenkamer als de gemeente geen inzicht in de hoeveelheid uitval die door de ondersteuning (wel of niet) wordt voorkomen. De rekenkamer oordeelt verder dat gezien het feit dat consultants geen hulpverleners zijn, zij mogelijk te weinig toegerust zijn om signalen van dreigende uitval te herkennen.

benchmark Armoede en Schulden

In 2017 heeft Capelle aan den IJssel meegedaan aan de benchmark Armoede en Schulden. Hiervoor heeft Sociale Zaken volgens afspraak gegevens aangeleverd. Zij heeft echter maar voor acht van de zesentwintig (voor de gemeente relevante) indicatoren in de benchmark een cijfer geleverd. Door bijvoorbeeld geen cijfers aan te leveren over het aantal geslaagde en het aantal succesvolle schuldbemiddelingsregelingen, heeft de gemeente geen inzicht in de effectiviteit van de uitgevoerde maatregelen. Het aantal aanvragen schuldhelpverlening heeft de gemeente wel geleverd, maar niet op welke manier deze zijn afgehandeld (toegekend, afgewezen, buiten behandeling). Hierdoor zijn ook het verloop van het traject en de uitval tijdens het traject in Capelle aan den IJssel ten opzichte van andere gemeenten niet inzichtelijk. ¹¹³

3-7-2 klanttevredenheid over trajecten

Cliënten die de rekenkamer sprak en die weinig tot geen moeilijkheden tijdens het traject hebben ervaren, zijn positief over de hulp die zij bij Sociale Zaken hebben gehad. Vooral de heldere communicatie van verwachtingen en regels wordt door deze cliënten positief beoordeeld:

“Ze zijn gewoon heel helder van dit zijn de regels houdt u zich eraan dan is er niets aan de hand. Houdt u zich niet aan de regels, ja dan vlieg je er buiten. Ja, dat vind ik gewoon helder”

Ook een bewindvoerder die de rekenkamer sprak gaf aan dat Sociale Zaken deskundig is (meedenkt en veel weet over de trajecten) en snel werkt.

Die helderheid wordt door enkele cliënten echter als keerzijde gezien. Dit zijn vooral de cliënten voor wie het proces lastiger verliep. De heldere communicatie en strenge regels zijn door deze hulpvrager als ‘koud’ of ‘streng’ ervaren. Een van hen zegt:

“Persoonlijk, vanuit de gemeente zelf, vanuit de hulpverlening is het heel erg koud. Ja dit moet je doen, succes ermee, dat gevoel heb je heel erg.”

Een andere cliënt geeft aan dat Sociale Zaken zich meer zou moeten richten op de persoon en minder op het regels en protocollen. Hij zegt:

¹¹² Interview ambtenaar.

¹¹³ Divosa, 'Benchmark Armoede en Schulden rapportage 2017 module schuldhelpverlening, Inzicht in de prestaties van Capelle aan den IJssel', ongedateerd.

“Natuurlijk heb je protocollen. Natuurlijk, die heb je. Maar wat ik wel weet is van, er hoort eigenlijk gewoon naar de situatie gekeken te worden van wat is de reden waardoor die schulden ontstaan zijn. Zoek dat uit.”

Verder zijn er ook cliënten die vinden dat de informatievoorziening juist beter moet. Een van hen vindt dat de gemeente meer informatie kan geven over haar dienstverlening:

“De mogelijkheden, dat je inderdaad terecht kan bij iemand in de gemeente die jou kan vertellen van, als je een brief hebt waar je niks van snapt, of wat dan ook, kom dan naar ons toe. We staan er altijd voor je klaar. Een budgetmaatje, wat u net zei, dat soort dingen, wees daar gewoon heel erg open en duidelijk over.”

Eén andere cliënt voelde zich wat betreft de informatievoorziening ‘afgescheept’:

“Weinig informatie. Ze proberen het zo snel mogelijk weg te schepen.”

Voor al cliënten waarvoor het proces van schuldhulpverlening minder gemakkelijk verliep, ervaren de hulpverlening vanuit Sociale Zaken dus als streng en gericht op regels. Ook de informatievoorziening wordt door sommige cliënten als onvoldoende ervaren. Inzichten uit de literatuur (zie paragraaf 2-5 van dit rapport) geven aan dat de doelgroep van schuldhulpverlening vaak onvoldoende zelfredzaam is. Deze groep is juist niet gebaat bij een harde aanpak, gericht op protocollen en regelgeving en heeft het nodig om “op weg geholpen te worden”.¹¹⁴ Regelingen zijn voor een deel van de doelgroep al snel heel ingewikkeld en bovendien ervaren velen van hen ook mentale stress waardoor zij minder in staat zijn de informatie te verwerken. De rekenkamer oordeelt dat de aanpak van Sociale Zaken daardoor soms niet aansluit bij de behoeften van kwetsbare cliënten uit de doelgroep.

3-8 nazorg, recidive en effect schuldhulpverlening

Het beleidskader 2017-2020 gebiedt GR IJsselgemeenten afspraken te maken met SWC om gezamenlijk structurele nazorg te borgen. Door samenwerkingsafspraken te maken voldoen beide partijen aan het beleidskader. Afgesproken is dat cliënten na zes maanden worden benaderd voor een gesprek over de huidige situatie en waar nodig worden doorverwezen naar SWC. Doordat deze SWC deze nazorg niet registreert en Sociale Zaken evenmin registreert hoeveel recidive (het opnieuw terugvallen in schulden na afloop van een minnelijk traject) plaats heeft, heeft de gemeente geen inzicht in de gerealiseerde inzet en effectiviteit van de nazorg.

In het beleid is opgenomen dat 70% van de minnelijke regelingen succesvol wordt beëindigd, maar over de effectiviteit van de minnelijke trajecten zijn geen afspraken gemaakt en deze wordt dan ook niet gemeten. Wel kan bij benadering worden geconcludeerd dat een op de vier toegelaten cliënten na drie jaar een schone lei heeft. De rekenkamer kan met de gerapporteerde aantallen strikt gesproken niet beoordelen of de kritische prestatie-indicator van 70% geslaagde trajecten wordt behaald, maar zij acht dit op basis van de bekende cijfers echter zeer onwaarschijnlijk.

¹¹⁴ Nationale Ombudsman, ‘Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening’. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016.

3-8-1 afspraken

In het vigerend beleidskader 2017-2020 is vastgelegd dat GR IJsselgemeenten samen met SWC een structurelere vorm van nazorg gaat aanbieden (zie paragraaf 2-6-4). Beide partijen moeten afspraken maken over de uitvoering hiervan.

Sociale Zaken heeft over nazorg met SWC afgesproken dat zij bij de afronding (het eindgesprek) van het minnelijk traject informatie aan de cliënt verstrekt over het ondersteuningsaanbod van SWC (een brief en een folder). Binnen zes maanden na succesvolle afronding van het traject neemt Sociale Zaken contact op met de cliënt over de huidige situatie. Waar nodig kan Sociale Zaken de cliënt (nogmaals) doorverwijzen naar SWC. De aanmelding bij SWC gebeurt dan door de cliënt zelf (doorverwijzing “in vrijwillig kader”).¹¹⁵

Over het effect van de schuldhulpverlening stelt het beleidskader 2017-2020 dat minstens 70% van de minnelijke regelingen succesvol wordt beëindigd. Deze prestatie-indicator staat niet vastgelegd in afspraken met Sociale Zaken.

3-8-2 uitvoering

Na een succesvolle afronding van het traject krijgt de consulent van het computersysteem EOS na drie maanden een melding contact op te nemen met de cliënt.¹¹⁶ Dit is eerder dan de in samenwerkingsafspraken vastgelegde zes maanden. De consulent belt dan de cliënt en vraagt of alles goed verloopt. Als dit niet zo is, wordt de cliënt doorverwezen naar of aangemeld bij SWC of een andere ketenpartner. Het aantal doorverwijzingen naar aanleiding van nazorg wordt niet geregistreerd.

3-8-3 recidive

Nazorg zou een direct effect moeten hebben op de recidive: de mate waarin cliënten na afronding van een succesvol minnelijk traject terugvallen in een schuldensituatie.¹¹⁷ Sociale Zaken heeft echter in de registraties de definitie van recidive aangepast naar ‘het aantal mensen dat ergens in het proces na de intake uitvalt en daarna een nieuwe aanmelding doet’. Dit is niet de doelgroep die te maken krijgt met nazorg, want nazorg is alleen beschikbaar na de succesvolle afronding van een minnelijk traject. Daarom kan de gemeente op basis van de geleverde cijfers geen inzicht verkrijgen in het effect van nazorg.¹¹⁸

3-8-4 effect

In tabel 3-4 is weergegeven hoeveel cliënten jaarlijks zijn toegelaten tot een minnelijk traject en hoeveel cliënten in dat jaar een traject succesvol hebben afgerond. Uitgaande van een normale doorlooptijd van drie jaar kunnen de geslaagde trajecten grofweg vergeleken worden met de toelatingen drie jaar daarvoor.¹¹⁹ Hiermee komt het aantal succesvolle trajecten in 2016 op 26%, in 2017 op 16% en in 2018 op 28%.

In 2018 hebben 85 cliënten met een schone lei het minnelijk traject succesvol beëindigd. Vergeleken met het aantal toelatingen drie jaar daarvoor, 307, betekent dit

¹¹⁵ GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle, ‘Samenwerkingsafspraken SWC-SHV Sociale Zaken verbrede aanpak schulden’, 20 juni 2018.

¹¹⁶ Uit ambtelijk wederhoor blijkt dat dit in het systeem wordt aangepast naar zes maanden.

¹¹⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015 - evaluatie 2012-2015’, januari 2016, p.2.

¹¹⁸ In de benchmark Armoede en Schulden 2017 van Divosa is opgenomen dat de gemeente 124 terugkerende klanten heeft binnen 5 jaar. Hiermee zit zij ver boven het gemiddelde van andere gemeenten uit dezelfde grootteklasse, namelijk 25.

¹¹⁹ Dit is niet geheel correct, omdat een traject ook binnen de drie jaar succesvol kan worden beëindigd.

dat 28% van de cliënten die in 2015 startte in 2018 het minnelijk traject uiteindelijk succesvol heeft afgerond (zie ook tabel 3-4). Het gaat om 13% van de mensen die zich in 2015 aanmeldden voor schuldhulpverlening. In het succes van de schuldhulpverlening is van 2014 tot 2017 een dalende trend waarneembaar.

tabel 3-4: effect schuldhulpverlening

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
aanmeldingen	469	542	993	885	655	638	532	415
schuldhulpverlening								
aantal toegelaten traject	256	251	274	393	307	219	141	168
geslaagde trajecten	47	56	69	87	55	71	61	85
% geslaagde trajecten tov toelatingen 3 jaar eerder			39%*	63%*	32%*	26%	16%	28%

bron: GR IJsselgemeenten.

*cijfers afkomstig uit 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015 - evaluatie 2012-2015' uit januari 2016

Sociale Zaken rapporteert (na 2015) niet precies hoeveel trajecten succesvol worden afgerond ten opzichte van het totaal aantal toelatingen of ten opzichte van het totaal aantal geslaagde trajecten. Bovenstaande percentages zijn namelijk benaderingen, opgesteld door de rekenkamer. Daarnaast is onbekend hoeveel cliënten uiteindelijk zijn toegelaten tot de Wsnp of door SWC zijn geholpen met schulden. De gemeente heeft door dit alles geen mogelijkheden regie te voeren op de effectiviteit van de schuldregelingen en houdt ook niet bij in hoeverre zij voldoet aan de in het beleid vastgestelde kritische prestatie-indicatoren. Het lijkt de rekenkamer, gezien de cijfers die wel bekend zijn, echter zeer onwaarschijnlijk dat de gemeente op dit moment 70% van de trajecten succesvol afrondt (de kritische prestatie-indicator én het landelijk gemiddelde in 2017 volgens de NVVK).

De rekenkamer stelt vast dat de effectiviteit van de schuldhulpverlening (percentage geslaagde trajecten na drie jaar) sinds 2014 sterk is afgenomen. De gemeente verlangde tot 2015 inzicht in dit percentage, maar daarna niet meer. Dit inzicht is namelijk gerapporteerd in het gemeentelijke document 'Evaluatie van het Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015' uit januari 2016 maar sindsdien heeft de gemeente niet meer gevraagd om inzicht in het percentage succesvol afgeronde minnelijke regelingen.

4 uitvoering door welzijnspartijen

4-1 inleiding

Zoals uitgelegd in paragraaf 1-1 van dit rapport is hulp bij schulden het onderdeel van schulddienstverlening dat niet de ‘technische’ schuldhulpverlening betreft (het uitvoeren van minnelijke trajecten, dwangakkoorden of toeleiding naar Wsnp), maar de begeleiding van schuldenaren hierbij, of hier naartoe, door welzijnspartijen. Bij kleine schulden is schuldhulpverlening bovendien vaak niet nodig en is de hulp bij schulden - in de vorm van bijvoorbeeld betalingsregelingen, budgetadvies en financiële educatie - van welzijnspartijen genoeg. In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer de uitvoering van hulp bij schulden door Stichting Welzijn Capelle en Stichting Samen010. Daarbij worden de volgende deelvragen beantwoord:

- 2 In hoeverre wordt er schulddienstverlening geboden om (grotere) schulden te voorkomen? (paragraaf 4-3)
- 3 In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen? (paragraaf 4-4)
- 4 Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd? (paragraaf 4-5)
- 5 Hoeveel cliënten vallen gedurende het schulddienstverleningstraject uit? En hoeveel cliënten ronden het hele traject af en zijn daarna schuldevrij? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen? (paragraaf 4-6)
- 6 In hoeverre draagt schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldproblemen? (paragraaf 4-5 en 4-6)

Om deelvraag 2 te beantwoorden kijkt de rekenkamer naar de gepleegde inzet in het kader van schuldenpreventie. Voor de beantwoording van deelvraag 3 beschouwt de rekenkamer het aantal inwoners dat zich meldt bij de welzijnspartijen en dat instroomt in een traject voor hulp bij schulden.

Voor deelvraag 4 toetst de rekenkamer aan de normen uit tabel 4-1:

tabel 4-4-1: normen

norm	paragraaf
Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.	4-3 t/m 4-6
De afspraken met uitvoerders zijn consistent met de opzet van de maatregelen.	4-3 t/m 4-6
Uitvoerders vervullen hun taken zoals is afgesproken	4-3 t/m 4-6
De gemeente houdt adequaat zicht op de uitvoering en de resultaten daarvan en stuurt zo nodig bij.	4-3 t/m 4-6

Deelvraag 5 is beschrijvend van aard. De rekenkamer onderzoekt hier of het aantal deelnemers dat tussentijds uitvalt bekend is en hanteert verder geen normen.

Voor deelvraag 6 kijkt de rekenkamer naar twee indicatoren: het aantal huishoudens dat mede dankzij hulp bij schulden structureel uit de problematische schulden is gekomen en hun aandeel in de totale groep mensen die hulp bij schulden ontvangt.

4-2 welzijnspartijen: SWC en Samen 010

Hulp bij schulden wordt in Capelle voor het overgrote deel verzorgd door Stichting Welzijn Capelle (SWC). Deze stichting is opgericht in juli 2016 (en is operationeel sinds 1 januari 2017), als voorzetting van de eerdere welzijnsstichting Buurtkracht. Daarnaast verzorgt stichting Samen 010 sinds 2013 in Capelle ook een onderdeel van de hulp bij schulden, namelijk de inzet van zogeheten budgetmaatjes. Dit zijn vrijwilligers die maximaal twee jaar lang een-op-een en langdurige ondersteuning bieden aan mensen met schuldenproblematiek, gericht op gedragsverandering. Ze doen dit bij de cliënt thuis.

De opdracht van de gemeente aan haar opdrachtnemer SWC wordt sinds 2017 vastgelegd in DVO's. De eerste, meerjarige DVO, betrof de jaren 2017 en 2018.¹²⁰ Hierbij hoorden ook een document met prestatieafspraken tussen de gemeente en de stichting voor 2017 en een prestatieafsprakendocument voor 2018. De huidige concept-DVO, met bijbehorende jaarafspraken, betreft het jaar 2019.¹²¹

De wijze waarop de opdracht en de prestatieafspraken worden uitgevoerd, maakt deel uit van het jaarplan dat SWC jaarlijks vóór 15 oktober opstelt en ter goedkeuring voorlegt aan de gemeente. In augustus publiceert SWC steeds een halfjaarverslag, en in april steeds een jaarverslag, waarin zij vastlegt hoe de uitvoering in het afgelopen (half)jaar is verlopen.¹²²

4-3 preventie

De inzet van SWC op financiële preventie was in 2017 en 2018 beperkt. SWC rapporteert niet over het aantal cliënten dat zij heeft begeleid op het gebied van preventie in haar (half)jaarverslagen, omdat de gemeente hierover geen rapportage-eisen heeft gesteld. Aangezien de gemeente haar opdracht in 2019 niet heeft bijgesteld, concludeert de rekenkamer dat de gemeente naar aanleiding van de beperkte inzet nog niet duidelijk heeft geprobeerd dit bij te sturen. De gemeente is alleen met SWC overeengekomen dat zij dit jaar voor de periode 2019-2020 een nieuw plan voor financiële educatie opstelt.

4-3-1 afspraken

Het beleidskader 'aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld' zet erop in dat vooral SWC, maar ook andere Capelse partijen, schuldenpreventie door middel van financiële educatie vorm zullen geven. SWC zal deze activiteiten coördineren (zie paragraaf 2-3 van dit rapport). Conform aan dit beleidsuitgangspunt zijn in de DVO

¹²⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018 en prestatieafspraken 2017 Gemeente Capelle aan den IJssel - Stichting Welzijn Capelle', 10 januari 2017.

¹²¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst Gemeente Capelle aan den IJssel - Stichting Welzijn Capelle 2019' conceptversie, ongedateerd.

¹²² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018 en prestatieafspraken 2017 Gemeente Capelle aan den IJssel - Stichting Welzijn Capelle', 10 januari 2017, p.8.

2017-2018 voor SWC op het gebied van schuldenpreventie de volgende taken benoemd:

- het geven van (financiële) educatie aan huishoudens met een laag inkomen en/of problematische schulden gericht op het bevorderen van verstandig financieel gedrag;
- het zorgdragen voor coördinatie en afstemming van het aanbod op het gebied van financiële educatie door de verschillende betrokken partijen, zoals het CJG, Capsloc, de Jonge Krijger en het onderwijs.

Aan deze taken is geen gekwantificeerde doelstelling verbonden.

Verder moet SWC een functionaris met de titel “budgetcoach” aanstellen voor de inhoudelijke coördinatie en afstemming van deze (en andere) afspraken tussen de stichting en ketenpartners omtrent hulp bij schulden.¹²³ In de DVO 2019 is de opdracht voor SWC op het gebied van schuldenpreventie ongewijzigd. In de prestatieafspraken 2019 is wel opgenomen dat SWC een nieuw, tweejarig uitvoeringsplan financiële educatie (allereerst voor de periode 2019/2020) zal opstellen, “voor een samenhangende aanpak financiële educatie, in samenspraak met de betrokken partijen (gemeente, GR IJsselgemeenten Sociale Zaken, De Jonge Krijger, onderwijs, CJG en Samen 010/Budgetmaatjes).”¹²⁴ Wanneer dit klaar moet zijn is niet benoemd. SWC zal het plan vervolgens moeten coördineren, deels zelf uitvoeren en monitoren.

4-3-2 uitvoering volgens afspraak

De budgetcoach (inmiddels Coach Financiële Preventie genoemd) is aangesteld op 1 mei 2017.¹²⁵ Op 12 juni 2017 heeft SWC een “Uitvoeringsplan aanpak Financiële educatie 2018”¹²⁶ gereed. Dit plan beschrijft zeven interventies, waarvan er op dat moment twee reeds in de praktijk worden gebracht. Deze twee activiteiten zijn

- financiële educatie voor basisschoolkinderen in groep 7 en 8 (op de Capelse basisscholen en bij het jeugdwerk (‘Kinderlab’) van SWC)
- activiteiten voor jongeren van 16 tot 27 door stichting Jonge Krijger.

De overige vijf activiteiten zijn dan nog in de ontwikkelfase. Het betreft:

- een bijdrage aan de Week van het Geld in 2019;
- activiteiten voor jongeren van 12 tot 18;
- activiteiten voor jongeren van 18 tot 23,
- budgettrainingen voor volwassenen;
- budgetkringen voor volwassenen.

Budgettrainingen zullen worden aangeboden in series van vier, naar een format van het Nibud. Budgetkringen zijn zelfhulpgroepen onder begeleiding van getrainde vrijwilligers, die zo’n twaalf keer bijeenkomen.

Over 2017 en 2018 is niet precies bekend voor hoeveel mensen financiële educatie is verzorgd door SWC. Desgevraagd geeft de stichting aan dat er “diverse

¹²³ Stichting Welzijn Capelle en gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018, Bijlage 1: Beschrijving van de taken van de stichting’, 10 januari 2017, p. 18.

¹²⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, ‘Prestatieafspraken 2019 - concept’, ongedateerd.

¹²⁵ Stichting Welzijn Capelle, ‘Jaarverslag 2017’, 30 maart 2017, p. 20.

¹²⁶ Stichting Welzijn Capelle, ‘Uitvoeringsplan aanpak Financiële educatie 2018’, ongedateerd.



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL



trainingen/voorlichting/workshops hebben plaatsgevonden”.¹²⁷ Er zijn twee rondes van vier budgettrainingen uitgevoerd, waarbij in totaal tien deelnemers getraind zijn. Verder heeft SWC twee keer een voorlichting in een ouderkamer op een basisschool gegeven. Hierbij werden dertig ouders bereikt. Een basisschoolgroep (groep 7) heeft een gastles van SWC over geld gehad.¹²⁸ Acht kinderen zijn via het Kinderlab van SWC bereikt met voorlichting. De budgetkringen hebben in 2017 en 2018 niet plaatsgevonden. In 2018 was het opzetten van de kringen wel deel van de prestatieafspraken. Daarmee hebben op de gehele Capelse bevolking in totaal tien volwassenen training gehad en dertig volwassenen en ongeveer 38 kinderen een eenmalige voorlichting gehad. De rekenkamer stelt vast dat SWC’s inzet op financiële educatie tot nu toe beperkt is ten opzichte van wat in de DVO waarschijnlijk beoogd werd. Bovendien rapporteert SWC niet over het aantal cliënten dat zij begeleidt in dit deel van haar opdracht in haar (half)jaarverslagen. De gemeente vraagt in de nieuwe DVO aan SWC om te de inzet en aantallen deelnemers op instrumentniveau te rapporteren. De gemeente heeft echter haar opdracht in 2019 niet bijgesteld en geen prestatie-indicatoren geformuleerd. Ze heeft alleen de vorming en uitvoering van nieuwe plannen gevraagd. De rekenkamer stelt daarom vast dat de gemeente nog geen daadwerkelijke regie heeft gevoerd naar aanleiding van de beperkte resultaten.

4-4 bereik

De gemeente heeft in de DVO 2017-2018 met SWC afgesproken dat zij haar medewerkers en vrijwilligers zal trainen in het herkennen van schuldproblemen en in de DVO 2019 is verduidelijkt dat dit ook moet leiden tot toeleiding naar de hulp bij schulden van de stichting. In de laatste DVO krijgt SWC met deze en andere afspraken duidelijk de functie van toegangspoort naar haar eigen schulddienstverlening en die van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken. Toegang wordt ook gerealiseerd door vroegsignalering door corporatie Havensteder en waterbedrijf Evides. Er liggen concrete afspraken tussen deze partijen, de stichting en de gemeente, in lijn met het beleidskader 2017-2020. Of SWC haar toegangstaken uitvoert zoals afgesproken, blijft echter onduidelijk. Dit komt omdat SWC in jaarverslagen en rapportages geen cijfers publiceert over het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening.

Met mystery guestonderzoek heeft de rekenkamer de toegankelijkheid van de hulp bij schulden van SWC beoordeeld. Uit het onderzoek bleek dat twee wijkwinkels in de praktijk alleen op afspraak werken, van een inloofunctie is dus geen sprake. Dit beperkt de toegang tot hulp bij schulden van SWC. In een geval werd voor de mystery guest hierop wel een uitzondering gemaakt, gezien haar acute nood mocht zij een dag later terugkomen. De hulp van de vrijwilligers aan deze twee mystery guests werd als zeer betrokken ervaren. Aan hun acute nood konden de vrijwilligers weinig doen, voor hun structurele nood werd hulp geboden of hulp ingeroepen van Sociale Zaken. Voor de derde mystery guest liet hulp echter op zich wachten omdat een afspraak echt nodig werd geacht. Haar acute nood was geen reden voor snelle hulpverlening. De rekenkamer constateert dat snelle hulp bij de wijkwinkels meestal wel geboden wordt, maar soms ook niet en dat de inhoud in de uitvoering bovendien heel verschillend is. Dit maakt dat de gelijke toegang tot hulp niet geborgd is.

¹²⁷ E-mail SWC.

¹²⁸ De gemeente geeft in ambtelijk wederhoor over de voorlichting op basisscholen aan, dat de scholen op een gegeven moment hebben aangegeven af te zien van dit aanbod (wegens een druk lespakket).

4-4-1 afspraken

Uit de DVO's en prestatieafspraken tussen gemeente en SWC wordt duidelijk dat de gemeente – ook al heeft zij dit niet expliciet benoemd in haar beleid (zie paragraaf 2-4 en 2-5 van dit rapport)- SWC als een belangrijke ingang voor schulddienstverlening ziet. De gemeente heeft namelijk met SWC afspraken gemaakt om te zorgen dat mensen met schulden de stichting kunnen vinden en hier ook toegang krijgen tot hulp bij schulden. In de DVO 2017-2018 is afgesproken dat (1) SWC haar vrijwilligers en professionals zal trainen in het vroegtijdig herkennen van financiële problematiek (vroegsignalering). In de DVO 2019 is hieraan toegevoegd dat SWC moet zorgen dat (2) de maatschappelijke partners goed op de hoogte zijn van het aanbod van de stichting op het gebied van aanpak financiële problematiek zodat zij cliënten goed kunnen doorverwijzen. Ook moet SWC zorgen voor (3) een laagdrempelige toegang naar schulddienstverlening en doorgeleiding van Capellenaren met schuldenproblematiek naar de juiste ondersteuning. Ten slotte moet SWC (4) Capellenaren die zich niet zelf melden bij de stichting, maar waarvan wel signalen (vroegsignalering) bekend zijn van (mogelijke) schuldenproblematiek, op een actieve wijze benaderen. De gemeente heeft daarbij geen afspraken gemaakt over in welke mate SWC zichzelf bij het Capelse publiek bekend moet maken als hulpverlener bij schulden.

4-4-2 uitvoering

De gemeente heeft in haar prestatieafspraken uit 2017, 2018 (en 2019) met SWC vastgelegd dat SWC jaarlijks het aantal aanmeldingen van Capellenaren voor hulp bij schulden zal rapporteren. Hoewel de jaarverslagen dergelijke aantallen niet bevatten, zijn deze door SWC wel aan de rekenkamer beschikbaar gesteld. Het ging om 677 meldingen in 2017 en 792 meldingen in 2018. ¹²⁹ Meldingen starten bij SWC in principe met een aanmelding bij het aanmeldpunt, geeft de stichting aan. ¹³⁰ Niet in al deze gevallen gaat het om problematische schulden. SWC geeft immers ook hulp bij lichte schulden waarvoor geen minnelijke regeling nodig is. Aanmelding gebeurt door Capellenaren met schulden zelf, door SWC-medewerkers of door medewerkers van ketenpartners. Hieronder wordt beschreven wanneer SWC-medewerkers en ketenpartners (aanraden) dit (te) doen en welke afspraken hiervoor bestaan.

doorverwijzing binnen SWC

Ook al is dit in haar opdracht niet expliciet benoemd, SWC brengt op verschillende wijzen direct bij Capellenaren onder de aandacht dat de stichting hulp kan bieden bij schulden. Zo heeft de stichting een algemene folder en een algemene brochure waarin dit vermeld wordt, ¹³¹ een flyer getiteld 'omgaan met geld' die specifiek gaat over de budgettrainingen ¹³² en een flyer over de (nog niet gestarte) budgetkringen. ¹³³ Al deze materialen vermelden duidelijk hoe mensen toegang tot de hulp bij schulden kunnen krijgen, namelijk via het aanmeldbureau van SWC. Mensen wordt aangeraden dit bureau telefonisch (iedere werkdag tussen 09:00 en 16:00) of via e-mail te contacteren. Twee van de twaalf door de rekenkamer geïnterviewde klanten van SWC geven aan dat een flyer van SWC hen inderdaad op het idee bracht naar de stichting te gaan. De

¹²⁹ E-mail ambtenaar.

¹³⁰ Interview professionals.

¹³¹ SWC, 'Wat doen wij', ongedateerd en SWC, 'Welzijn Capelle – altijd in de buurt', ongedateerd'.

¹³² SWC, 'Omgaan met geld', ongedateerd.

¹³³ SWC, 'Budgetkring', ongedateerd.

rekenkamer acht het daarom aannemelijk dat SWC de flyers onder veel huishoudens uit de doelgroep heeft verspreid.

Daarnaast zijn de huizen van de wijk, wijkwinkels en zogeheten Adminicafé's van SWC een ingang.¹³⁴ Capellenaren kunnen zich hier laten helpen bij hun alledaagse administratieve vragen. Als vrijwilligers merken dat er sprake is van schuldenproblematiek, kunnen ze hun cliënt doorverwijzen naar het aanmeldpunt van SWC, of hier zelf een melding doen. De vrijwilliger beslist naar eigen inzicht of hij zelf de aanmelding verricht, of dit aan de cliënt overlaat. Ook de sociaal wijkteams van SWC melden mensen bij het aanmeldpunt aan voor hulp bij schulden.

Zoals in de DVO 2017-2018 werd opgedragen, geeft SWC haar vrijwilligers en professionals training in het vroegsignaleren van schuldproblemen. In juni 2017 hadden deze trainingen nog niet plaatsgevonden.¹³⁵ SWC geeft aan dat een Nibud-training in 2018 heeft plaatsgevonden.¹³⁶

doorverwijzing door ketenpartners

Zoals aangegeven in de DVO 2019, moeten ook de maatschappelijke partners van SWC voldoende op de hoogte zijn van het aanbod van hulp bij schulden door SWC en mensen hiernaar kunnen doorverwijzen. Desgevraagd geeft SWC aan dat de volgende organisaties in de praktijk via het aanmeldpunt naar SWC doorverwijzen:

- Centrum Jeugd en Gezin;
- Stadmariniers;
- huisartsen;
- ggz hulpverleners;
- Sociale Zaken van GR IJsselgemeenten;
- waterbedrijf Evides (bij waterafsluiting);
- Havensteder (bij huurachterstanden of ontruiming);

Sociale Zaken kan voor uiteenlopende zaken doorverwijzen naar SWC, bijvoorbeeld voor hulp bij het schrijven van bezwaarschriften of coaching voor gedragsverandering, geeft SWC aan.¹³⁷ De informatie die bij doorverwijzing doorgegeven wordt is summier: naam, adres en hulpvraag. Dit is zo geregeld omdat in het kader van de AVG weinig informatie uitgewisseld mag worden, stelt SWC. Informatie mag alleen over en weer tussen de partijen worden gedeeld als de cliënt daar toestemming voor geeft. De jaarverslagen van SWC bevatten geen gegevens over de aantallen cliënten die naar SWC komen na doorverwijzing door Sociale Zaken.

doorverwijzing door Havensteder: meldpunt Woningontruiming XL

Via het meldpunt Woningontruiming XL geeft SWC uitvoering aan haar opdracht uit de DVO 2019 om Capellenaren die zich niet zelf melden bij de stichting, maar waarvan wel signalen (vroegsignalering) bekend zijn van (mogelijke) schuldenproblematiek, op een actieve wijze te benaderen. Vroegsignaleren op basis van melding door Havensteder werd reeds in het beleidsplan 2012-2015 genoemd. In het beleidskader 2017-2020 werd deze wijze van vroegsignalering uitgebreid. Doelgroep waren niet meer alleen huishoudens met kinderen en schulden, maar alle

¹³⁴ De wijkwinkel Schollevaar is een zelfstandige vestiging onder de hoede van de ontmoetingskerk.

¹³⁵ Stichting Welzijn Capelle, 'Uitvoeringsplan financiële educatie', juni 2017.

¹³⁶ Ambtelijk wederhoor.

¹³⁷ Interview professionals.

huishoudens van Capelle met schulden. Het meldpunt Woningontruimingen heet sindsdien meldpunt Woningontruimingen XL.

In de DVO 2017-2018 staat geen concrete opdracht voor SWC op basis van de meldingen van Havensteder. In de DVO voor 2019 wel. SWC moet namelijk “de problematiek van de door de procesregisseur aangemelde casus huurachterstand [inventariseren] aan de hand van een brede uitvraag, met als doel hulpaanbod en/of toeleiding naar schuldhulpverlening van de GR IJsselgemeenten.”

Het meldpunt Woningontruiming XL is belegd bij de gemeente. SWC heeft hierin een uitvoerende rol. De gemeente stelde hiervoor voor 2017 € 60.000 beschikbaar.¹³⁸ Woningcorporatie Havensteder meldt huurders aan met een huurachterstand van twee maanden bij het meldpunt en bij SWC. De bewoner krijgt tevens een brief van de gemeente, waarin onder meer staat dat SWC contact zal opnemen (zie paragraaf 3-1 van dit rapport). Bij problematische schulden komt het echter vaak voor dat cliënten hun brieven niet (meer) openen. SWC zet dan in op contact zoeken, telefonisch, per app, e-mail of aan de deur.¹³⁹ De prestatieafspraken 2017 verplichten SWC te rapporteren hoeveel casussen naar de wijkteams, het zogeheten Eropaf-team (inmiddels opgegaan in de wijkteams) en de procesregisseur woningontruimingen zijn doorverwezen. Er is geen rapportageverplichting of prestatie-indicator aangaande de verleende schulddienstverlening voor huishoudens die via het meldpunt bij SWC terechtkomen.¹⁴⁰ SWC beschrijft in haar jaarverslag 2017 wel hoeveel casussen zijn aangemeld (160) en hoe vaak daarbij woningontruiming is voorkomen (153 keer), maar niet of deze mensen daarna hulp bij schulden hebben gehad.¹⁴¹ Het jaarverslag 2018 vermeldt in het geheel geen cijfers over het Meldpunt. In de prestatieafspraken 2019 worden geen afspraken gemaakt over te rapporteren cijfers door SWC betreffende de toeleiding naar schuldhulpverlening of hulp bij schulden via dit meldpunt.

Meldpunt waterafsluiting

De gemeente heeft met nog een andere leverancier van eerste levensbehoeften een vroegsignaleringsafpraak. De DVO 2017-2018 vermeldt namelijk dat waterafsluitingen door waterbedrijf Evides bij SWC gemeld worden via de gemeentelijke procesregisseur, mits het om een gezin met kinderen gaat. SWC moet dan kijken of er hulpaanbod nodig is “en/of toeleiding naar schuldhulpverlening van de GR IJsselgemeenten.” In de prestatieafspraken 2017 staat dat SWC zal rapporteren hoeveel keren zij contact heeft gelegd met de gezinnen waar sprake is van (dreigende) waterafsluiting en de acties die voor hen zijn ingezet om de afsluiting te voorkomen.¹⁴² In de afspraken voor 2019 staat dat SWC in haar (half)jaarverslagen zal rapporteren over het aantal gezinnen waar sprake is van feitelijke waterafsluiting (waarbij aangegeven wordt hoe vaak het wel lukte om contact te leggen en hoe vaak niet) en voor hoeveel van deze gezinnen een hulpverleningstraject is gestart. Er zijn in het geheel geen prestatie-indicatoren voor het meldpunt waterafsluiting benoemd.

¹³⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Dienstverleningsovereenkomst en prestatieafspraken Gemeente Capelle aan den IJssel - Stichting Welzijn Capelle 2017-2018’, januari 2017, p.2.

¹³⁹ Interview professionals

¹⁴⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, ‘Overeenkomst prestatieafspraken 2017’, 10 januari 2017, p. 9.

¹⁴¹ SWC, ‘Jaarverslag 2017’, 30 maart 2018, p.20 en21

¹⁴² Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, ‘Overeenkomst prestatieafspraken 2017’, 10 januari 2017, p. 9.

Het jaarverslag 2017 bevat geen cijfers over het meldpunt waterafsluiting. SWC geeft in een intern stuk aan de gemeente aan dat in 2017 acht hulptrajecten zijn gestart naar aanleiding van een melding waterafsluiting.¹⁴³ In 2018 staan er wel gegevens in het jaarverslag: twaalf aanmeldingen hebben geleid tot zes hulptrajecten.¹⁴⁴ Voor beide jaren is onduidelijk om wat voor soort hulptrajecten het gaat.

4-4-3 gerealiseerd bereik

SWC publiceert, ondanks de opdrachten daartoe in de prestatieafspraken bij de DVO 2017-2018, niet hoeveel mensen zich aanmelden voor hulp bij schulden.

4-4-4 kwaliteit van de uitvoering

SWC heeft nog geen klanttevredenheidsonderzoek over haar schulddienstverlening uitgevoerd. Zoals in hoofdstuk 3 is uitgelegd, heeft de rekenkamer echter wel op kleine schaal door middel van mystery guest onderzoek kunnen kijken hoe de toegang tot de schulddienstverlening in de praktijk verloopt. Mystery guests bezochten niet alleen Sociale Zaken, maar ook de wijkwinkels in de Huizen van de Wijk van SWC. Alle drie de mystery guests bezochten hiervoor het inloopspreekuur en werden hier door vrijwilligers geholpen.

De eerste mystery guest werd direct geholpen. Voor zijn acute noodvraag ('hoe moet ik vanavond eten?') konden deze vrijwilligers geen voorzieningen treffen, maar hij kreeg wel een stuk taart en een achtergelaten opwarmmaaltijd aangeboden. Voor zijn structurele hulpvraag belde de vrijwilliger met Sociale Zaken, die de mystery guest aanraadde met zijn administratie naar het eerstvolgende administratiecafé van SWC te gaan. Ook zou Sociale Zaken in de week erna een vervolgactie starten.

De tweede mystery guest moest vanwege drukte bij de wijkwinkel een afspraak maken voor de volgende dag. De volgende dag bood de vrijwilliger van SWC aan een betalingsregeling te treffen met twee schuldeisers. De vrijwilliger vroeg de mystery guest ook over drie dagen met haar administratie bij hem terug te komen. De mystery guest kreeg besparingstips, maar werd afgeraden naar Sociale Zaken te gaan, omdat het minnelijk traject lang en moeilijk is.

De derde mystery guest kon bij haar bezoek ook niet meteen met SWC in gesprek. Bij deze wijkwinkel wordt alleen op afspraak gewerkt, zo werd haar gezegd. Omdat ze in acute nood zat (geen eten) en speciaal vrij had genomen om de wijkwinkel te kunnen bezoeken, werd er voor haar naar het hoofdkantoor van SWC gebeld. Daar kon ze alsnog die dag terecht, maar –zo bleek toen ze daar aankwam– alleen om een afspraak te maken.

De eerste twee mystery guests vonden de bejegening door de vrijwilligers bijzonder empathisch. De bejegening bij het hoofdkantoor vond de derde mystery guest afstandelijk. De eerste mystery guest vond verder de locatie van de wijkwinkel moeilijk te vinden en niet goed aangegeven in het gebouw, de derde mystery guest vond datzelfde over het hoofdkantoor van SWC.

¹⁴³ SWC, 'Notitie uitwerking gesignaleerde werkdruk', 15 maart 2018, p.3.

¹⁴⁴ SWC, 'Managementrapportage 2018 – concept', maart 2019, p. 33.

4-5 trajecten hulp bij schulden

Conform het beleidskader 2017-2020 heeft de gemeente Capelle voor SWC een groot aantal taken geformuleerd voor het vormgeven van hulp bij schulden. SWC moet cliënten psychosociale en praktische hulp bieden, waarbij het zowel gaat om mensen die (nog) niet bij schuldhelpverlening van Sociale Zaken kunnen instromen als mensen die daar wel zijn ingestroomd, met speciale aandacht voor hen die dreigen uit te vallen.

Hoe vaak SWC deze hulp in de praktijk biedt is voor 2017 niet bekend en voor 2018 maar voor een deel. In 2018 leverde SWC minimaal 347 trajecten voor hulp bij schulden, zo rapporteerde zij. Maar in dat getal is niet alle hulp van SWC meegerekend. Als er vanuit gegaan wordt dat één traject één huishouden ondersteunt, betekent 347 trajecten dat SWC 1% van de Capelse huishoudens schulddienstverlening biedt.¹⁴⁵ Dit acht de rekenkamer niet veel, als bedacht wordt dat zeer waarschijnlijk minstens 10% van de Capelse huishoudens problematische schulden heeft (zie paragraaf 2-2 van dit rapport). De rekenkamer stelt vast dat de dienstverlening inwoners met schuldproblemen maar in beperkte mate bereikt. Omdat SWC geen cijfers publiceert over het aantal aanmeldingen, kan de gemeente bovendien niet beoordelen in welke mate aanmelding leidt tot hulp bij schulden.

Daarnaast heeft de gemeente SWC in 2017 en 2018 ook opgedragen te laten zien hoe vaak doorverwijzing vanuit Sociale Zaken naar SWC tot hulp bij schulden leidt. SWC heeft dit echter niet gerapporteerd. De gemeente gaf in reactie daarop aan dat ze deze rapportage noodzakelijk vindt om inzicht te hebben in het functioneren van de verbrede aanpak schulden. Toch heeft ze SWC niet aan deze rapportage-afspraken gehouden. Ze heeft bovendien de afspraak laten vervallen voor 2019. De gemeente was en is daardoor niet in staat bij te sturen als de resultaten daar aanleiding toe zouden geven.

Ook zijn er inhoudelijke afspraken over de hulp bij schulden door SWC gemaakt. SWC moet cliënten voorlichten over inkomensondersteunende regelingen. In de praktijk blijkt vooral de inzet van het zogeheten Flexbudget op dit gebied potentieel nuttig. Het wordt alleen nog weinig gebruikt. SWC moet ook laagdrempelige administratieve hulp bieden. Dit gebeurt bij de wijkwinkels en administratiecafés van SWC. Hoe vaak deze hulp is geboden is alleen voor 2017 bekend (202 Capellenaren). Verschillende door de rekenkamer gesproken cliënten geven aan hier te zijn geholpen met het in orde maken van hun dossier voor de intake bij Sociale Zaken, of voor het verkrijgen van afbetalingsregelingen met schuldeisers. Ten derde moet SWC budgetbeheer ontwikkelen voor niet-bijstandsgerechtigde schuldenaren. Uit de evaluatie van SWC blijkt dat dit in 2018 voor 25 cliënten is opgezet, maar nog problemen kent. SWC heeft dit aan de gemeente gecommuniceerd, maar deze heeft hier in de DVO 2019 nog geen conclusie aan verbonden. Al deze inhoudelijke maatregelen kunnen bijdragen aan de stabilisatie van de financiële situatie van een cliënt, zodat hij kan instromen bij Sociale Zaken. Voor hoeveel mensen SWC welk type stabilisatie verzorgt, weet de gemeente echter niet. Ook op deze belangrijke taak van SWC kan zij daardoor onvoldoende regie voeren.

Ten slotte heeft SWC van de gemeente de opdracht gekregen om uitvoering te geven aan de samenwerkingsafspraken over de hulp bij schulden met andere instanties. In de eerste plaats moet SWC voor afstemming met Samen 010 zorgen. Samen 010 geeft aan dat de verwijzing vanuit SWC naar Samen 010 soms achterblijft. In de tweede plaats moet SWC vanaf 2019 gaan warme overdracht van klanten (en hun dossiers) naar GR IJsselgemeenten gaan realiseren. De beperkingen in informatiedeling tussen beide organisaties, onder meer vanwege

¹⁴⁵ Aantal Capelse huishoudens in 2018 verkregen van CBS, geraadpleegd op 24 april 2019 via

<https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70072ned&D1=81-88,120-150,233-241&D2=171,621&D3=22-24&VW=T>

privacy eisen, zijn echter al sinds 2017 als knelpunt in beeld. Ten derde moesten Sociale Zaken en SWC vanaf 2017 samen een jongerenpilot opzetten (zie ook paragraaf 3-6 van dit rapport). Dit is echter nog niet gelukt en zal in het nieuwe jaar een nieuwe vorm krijgen.

Samenvattend stelt de rekenkamer dat SWC velerlei schulddienstverleningsactiviteiten ontplooit, maar dat de resultaten hiervan weinig in beeld zijn, en dat de activiteiten in hun omvang beperkt zijn. Hierbij speelt waarschijnlijk een rol dat voor deze werkzaamheden slechts 2 fte beschikbaar is, oftewel een caseload van zo'n 150 trajecten per fte. Dit komt ook terug in de algemene oordelen van de twaalf door de rekenkamer geïnterviewde cliënten van SWC. Ongeveer de helft van hen kijkt positief terug en vindt dat de hulp heeft bijgedragen aan het (op termijn) verminderen van de schuldproblemen. De andere helft vindt dat niet, en wachttijden dragen bij aan hun negatieve oordeel. Over de bejegening door SWC heeft de rekenkamer geen klachten gehoord. SWC heeft zelf geen klanttevredenheidsonderzoek over de hulp bij schulden verricht. Ook heeft de gemeente de in het beleidskader 2017-2020 aangekondigde focusgroepen met cliënten over de kwaliteit van de uitvoering van het schuld- en armoedebeleid, niet gerealiseerd.

4-5-1 afspraken hulp bij schulden in brede zin

De gemeente voorzag bij de oprichting van SWC een flink aantal taken voor de stichting op het gebied van hulp bij schulden. Zo kreeg SWC in de DVO 2017-2018 de opdracht Capellenaren met schulden op "een actieve wijze [te] benaderen, [te] activeren en [te] ondersteunen. Het betreft zowel psychosociale als praktische ondersteuning." Met deze taakstelling beschrijft de gemeente de te leveren hulp in algemene termen. Doelgroep zijn volgens de DVO niet alleen Capellenaren die zijn toegelaten tot de schuldhulpverlening van de gemeente (met speciale aandacht voor hen die daar dreigen uit te vallen), maar ook Capellenaren die daar (nog) niet zijn toegelaten. Voor die laatste groep geldt dat SWC hen ook moet toeleiden naar Sociale Zaken zodra ze wel voldoen aan de criteria voor een schuldhulpverleningstraject. De budgetcoach van SWC (zie ook paragraaf 4-2 van dit rapport) moet verdere invulling geven aan het ontwikkelen van de instrumenten van SWC voor hulp bij schulden. ¹⁴⁶

In de DVO 2019 is de ondersteuning door SWC iets verder ingevuld. Nu wordt namelijk aangegeven dat het daarbij ook gaat om het "stabiliseren" van deze Capellenaren. Dat betekent het in evenwicht brengen van inkomsten en uitgaven, vooral met het oog op het starten van een minnelijk traject. Er staat verder dat SWC haar vrijwilligers en professionals ook voldoende kennis over de aanpak van financiële problematiek zal bijbrengen.

Om de hulp bij schulden te kunnen monitoren, heeft de gemeente in de jaarafspraken van 2017, 2018 en 2019 met SWC afgesproken dat SWC zal rapporteren voor hoeveel mensen ze een traject voor hulp bij schulden gestart hebben. Daarbij zullen ze vermelden hoe vaak het ging om een cliënt die ook een schuldhulpverleningstraject bij Sociale Zaken doorloopt, en hoe vaak het ging om een cliënt die daar is uitgevallen en werd doorverwezen naar SWC. In dat laatste geval moet SWC aangeven of het ging om uitval tijdens de intakefase of om uitval na de intakefase. In de afspraken van 2019 vervalt deze laatste opdracht (in kaart brengen hoe vaak het uitvallers bij GR IJsselgemeenten Sociale Zaken betreft), maar vanaf dit jaar moet SWC in plaats

¹⁴⁶ Stichting Welzijn Capelle en gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018, Bijlage 1 1: Beschrijving van de taken van de stichting', 10 januari 2017, p.18.

daarvan gaan aangeven hoe vaak ze doorverwijst naar Sociale Zaken voor schuldhulpverlening, en hoe vaak naar de budgetmaatjes van stichting Samen 010.

In de prestatieafspraken 2017 en 2018 wordt daarnaast het meetinstrument 'mijn Budget Ster' opgevoerd om de aard en het effect van de ondersteuning (in algemene zin) van SWC in kaart te brengen. De Budget Ster is een driemaandelijke vragenlijst waarin de cliënt aangeeft hoe het gaat met zijn vaardigheden, gedrag en omgeving op onderstaande acht thema's:

- 1 motivatie en verantwoordelijkheid
- 2 basisvaardigheden
- 3 financieel administratieve vaardigheden
- 4 omgaan met geld
- 5 sociale vaardigheden
- 6 relaties en sociaal netwerk
- 7 stabiliteit
- 8 stress door schulden

In 2018 is de afspraak ook om dit middel -Mijn Budget Ster- te evalueren.

4-5-2 afspraken inhoud hulp bij schulden

In de DVO's en prestatieafspraken-documenten die de gemeente en SWC sinds 2016 opstelden, is te lezen hoe de praktische en psychosociale hulp bij schulden er inhoudelijk uit moet zien. De rekenkamer heeft deze taken in zeven groepen ingedeeld. Het gaat om vier concrete taakgroepen betreffende de hulp van SWC zelf en drie taken of taakgroepen die SWC in samenwerking met partners moet uitvoeren. Hieronder worden de zeven taken uiteengezet.

hulp door SWC

- 1 inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen

Als invulling van de praktische hulp wordt in de DVO 2017-2018 afgesproken dat SWC huishoudens met schulden (of andere financiële problematiek) voorlichting en advies gaat bieden over inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen. Om dit te doen moeten vrijwilligers en medewerkers op dit punt worden getraind. Het organiseren van dergelijke trainingen is een prestatieafpraak voor 2018. De DVO 2019 spreekt ook van het aanbieden van hulp bij het aanvragen van inkomensondersteuning.

- 2 administratieve ondersteuning

Ook moet SWC laagdrempelige administratieve ondersteuning bieden, vermeldt de DVO 2017-2018. "Hierbij wordt gedacht aan administratiecafés en formulierenhulp". Deze wordt geboden in de Huizen van de Wijk. In de DVO is dit niet verder uitgewerkt. In de prestatieafspraken 2017, 2018 en 2019 staat dat SWC over het "aantal bezoekers Huis van de Wijk en de aard van de vraag in het kader van de toegangsfunctie (advies en informatie, doorverwijzing)" registratie moet bijhouden.

- 3 budgetbeheer

Verder is in de DVO 2017-2018 vastgelegd dat SWC budgetbeheer gaat uitvoeren voor niet-bijstandsgerechtigden met schulden (of alleen een laag inkomen) "die geen gebruik kunnen maken van het budgetbeheer dat de GR IJsselgemeenten biedt." In 2017 dienen gemeente en SWC nog afspraken te maken over prioritering binnen de doelgroep en de omvang (het aantal trajecten) van budgetbeheer. In 2018 geeft SWC

uitvoering aan de gemaakte afspraken en rapporteert voor hoeveel cliënten ze budgetbeheer heeft ingezet.

4 overige stabilisatiehulp

In de DVO 2019 worden daarnaast ook “hulp bij het corrigeren van de beslagvrije voet, en (budget)begeleiding” genoemd als onderdelen van de stabilisatie-hulp. Verder stelt de DVO dat SWC ook “fiscale screening” zal gaan uitvoeren. Wat dit behelst wordt niet uitgelegd. In de prestatieafspraken 2019 is opgenomen dat SWC “het aantal keren inzet en aantal deelnemers per instrument voor de schuldenaanpak (budgetbeheer, budgettrainingen, budgetkringen, Flexbudget, fiscale screening etc.)” gaat rapporteren.

hulp in samenwerking met ketenpartners

5 afstemming met Samen 010 en GR IJsselgemeenten Sociale Zaken

In de prestatieafspraken 2017 staat dat SWC samenwerkingsafspraken met GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Budgetmaatjes van Samen 010 moet maken over gezamenlijke dienstverlening aan cliënten met schulden, met als doel een sluitende integrale aanpak voor de cliënt. In 2018 is de afspraak dat SWC hier uitvoering aan gaat geven. Rapportage over het aantal doorverwijzingen naar deze twee partijen hoort tot de prestatieafspraken voor 2019 voor SWC.

6 warme overdracht

De DVO 2019 stelt dat als de stabilisatie is gelukt en SWC gaat doorgeleiden naar GR IJsselgemeenten Sociale Zaken, er dan sprake moet zijn van een warme overdracht. Dat wil zeggen, een overdracht voorzien van een dossier waarin de probleemsituatie van de betreffende casus dusdanig in kaart is gebracht, dat de ontvangende partij adequaat met het vervolg van de ondersteuning aan de slag kan. Dit geldt ook voor de overdracht naar andere ketenpartners. SWC moet daarbij zorgen voor “een adequate registratie van gegevens die inzicht geeft in de mate waarin de schuldenaanpak sluitend is”. De prestatieafspraken 2019 melden op dit punt dat gemeente en SWC afspraken zullen maken over de uitwisseling van gegevens binnen de AVG-wetgeving.

7 jongerenpilot

In 2017 werd ten slotte specifiek genoemd dat SWC met GR IJsselgemeenten samen onderzoek gaat doen naar de mogelijkheden voor de aanpak van schuldenproblematiek bij jongeren van 18-27 jaar. Dit naar aanleiding van de motie “Help jongeren uit de schulden” van de PvdA van 5 juli 2016 (zie paragraaf 3-6-2 van dit rapport).

4-5-3 uitvoering afspraken in brede zin

Een deel van de volgens de DVO verplichte cijfers (zie paragraaf 4-5-1 van dit rapport) over de verleende hulp bij schulden bij SWC is niet bekend.¹⁴⁷ SWC registreert namelijk niet precies hoeveel mensen hulp bij schulden van de stichting ontvangen. SWC is pas vanaf eind 2017 specifiek schulddienstverleningstrajecten gaan registreren. Ze stelde vast dat er in 2018 347 schulddienstverleningstrajecten zijn uitgevoerd.¹⁴⁸ Dit aantal betreft echter de werkzaamheden van twee SWC-medewerkers die zich specifiek met de schuldenproblematiek bezig houden.¹⁴⁹ Daarnaast geven ook vrijwilligers, sociaal wijkteammedewerkers en sociaal

¹⁴⁷ E-mail professional.

¹⁴⁸ E-mail professional.

¹⁴⁹ E-mail professional.

raadslieden hulp bij schulden, maar dit wordt niet geregistreerd. Dit betekent dat de gemeente maar beperkt zicht heeft op de omvang van de geleverde schulddienstverlening door SWC. Vanwege deze meetonzekerheid en het feit dat aanmeldingen in het geheel niet geteld worden, kan de gemeente bovendien niet vaststellen in welke mate aanmelding bij SWC toegang geeft tot hulp bij schulden van de stichting.

In de prestatieafspraken bij de DVO 2017-2018 is ook vastgelegd dat SWC jaarlijks rapporteert hoeveel van haar cliënten tevens bij de afdeling SHV van Sociale Zaken in traject zijn, en hoeveel cliënten na uitval bij Sociale Zaken in ondersteuning bij SWC terechtkwamen. Reeds in de halfjaarrapportage uit augustus 2017 gaf SWC aan dat zij deze rapportage niet haar taak achtte.¹⁵⁰ De gemeente hield in haar besluit op deze rapportage vast dat deze rapportage geleverd moest worden. Ze schreef: “In het kader van de verbrede aanpak schulden is het noodzakelijk ook inzicht te hebben in het aantal cliënten dat door beide organisaties tegelijk wordt begeleid én in het aantal cliënten dat is doorverwezen door IJsselgemeenten naar de stichting”.¹⁵¹ De rapportagetaak werd dan ook gehandhaafd in de prestatieafspraken voor 2018. Toch heeft SWC in haar (half)jaarrapportages nooit over deze aantallen gerapporteerd. De gemeente stuurt SWC dus niet bij naar aanleiding van het niet vervullen van deze taak. In de prestatieafspraken voor 2019 komt deze rapportagetaak bovendien niet meer voor. Desgevraagd geeft SWC bij de rekenkamer aan dat deze gegevens ook niet intern bekend zijn.¹⁵² Ook geeft SWC aan dat de partijen overeen zijn gekomen dat de administratieve last niet het gewenste inzicht oplevert.¹⁵³ Vanwege het ontbreken van deze gegevens kunnen gemeente en rekenkamer niet beoordelen of de doorverwijzing van SHV naar SWC in de praktijk goed verloopt.

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 4-3 van dit rapport, is pas vanaf 2018 bekend hoeveel mensen een traject voor hulp bij schulden kregen van SWC. Dit betreft 347 trajecten in 2018. SWC geeft hierbij aan dat deze trajecten door twee hulpverleners werden uitgevoerd, en dat de caseload voor hen zeer hoog is, namelijk ruim 150 trajecten per hulpverlener per jaar.¹⁵⁴ Deze 347 trajecten omvatten niet de hulp bij schulden vanuit het algemeen maatschappelijk werk, de vrijwilligers in de wijkwinkels en administratiecafés, de sociaal raadslieden of de sociaal wijkteams van SWC. Ook de aantallen trajecten waarbij woningontuiming wordt voorkomen, zijn geen onderdeel van deze 347 trajecten. De precieze aantallen trajecten voor hulp bij schulden zijn daarmee niet precies in kaart gebracht. Het aantal SWC-cliënten dat zich aanmeldde na een doorverwijzing door Sociale Zaken is evenmin geregistreerd, hoewel dit wel in de prestatieafspraken als rapportage-eis was opgenomen. Hoe vaak het daarbij gaat om uitvallers in de intakefase bij Sociale Zaken, (eveneens een te rapporteren grootheid volgens de rapportageafspraken), en hoe vaak het gaat om mensen die al in een minnelijke regeling zaten, is dus ook niet bekend. SWC geeft aan dat Sociale Zaken pas bij grote complicaties in het minnelijk traject doorverwijst. Als een schuldenaar een nieuwe schuld maakt (bijvoorbeeld één aflossing mist), wordt hij

¹⁵⁰ SWC, ‘Managementrapportage Eerste halfjaar 2017’, 14 augustus 2017, p. 5.

¹⁵¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Managementrapportage eerste halfjaar 2017 Stichting Welzijn Capelle en prestatieafspraken 2018’, 10 oktober 2017, p. 3.

¹⁵² E-mail professional.

¹⁵³ Ambtelijk wederhoor.

¹⁵⁴ Interview professionals.

of zij namelijk niet direct (terug)verwezen naar SWC. Sociale Zaken zal eerst zelf gesprekken voeren met de schuldenaar. Wanneer het helemaal niet meer gaat, moet hiervan melding gemaakt worden bij SWC. Sociale Zaken heeft namelijk geen coachingstaak en biedt daarom geen begeleiding bij spaak gelopen trajecten.¹⁵⁵

Verder is onbekend bij hoeveel trajecten SWC ook verwezen heeft naar schuldhulpverlening van Sociale Zaken. SWC kan voor begeleiding zorgen in het proces rondom Wsnp, zo geeft zij aan. Vaak betreft dit psychische begeleiding, in sommige gevallen gaat SWC ook mee naar de rechtbank. SWC adviseert, indien het hun cliënten betreft, met kiezen van een bewindvoerder.¹⁵⁶ Die keuze wordt vervolgens nog goedgekeurd door de rechter.¹⁵⁷ Hoe vaak SWC dit doet is niet bekend.

Ook vroeg de rekenkamer bij hoeveel trajecten er tevens schuldhulpverlening liep. Ook dit is onbekend. Uit het interviewonderzoek dat de rekenkamer hield onder een steekproef van elf cliënten van Sociale Zaken bleek dat er van de elf cliënten twee ook bij SWC werden geholpen. Voor de andere negen was dit niet het geval (geweest). Hoewel op basis van deze kleine steekproef geen inzicht kan worden gegeven in de verdeling binnen de hele cliëntengroep van Sociale Zaken, maakt deze uitkomst het aannemelijk dat een substantieel deel van de huidige cliënten van Sociale Zaken (nog) niet in begeleiding is bij SWC.

Uit de in de prestatieafspraken 2018 afgesproken evaluatie van Mijn Budget Ster (zie paragraaf 4-5-1 van dit rapport) kwam naar voren dat het middel zowel de cliënten als de professionals niet is bevallen. SWC zal er dan ook geen gebruik meer van maken. Deze indicator heeft dus ook niet meer zicht op de effectiviteit van de hulp gebracht. De prestatieafspraken 2019 melden op dit punt dat SWC afspraken gaat maken over de registratie van procesgegevens waarmee uiteindelijk de effectiviteit van hulp bij schulden(-instrumenten) wel kan worden bepaald.

4-5-4 uitvoering afspraken inhoud hulpverlening

In paragraaf 4-5-2 kwam aan de orde dat de afgesproken hulp bij schulden van SWC inhoudelijk veel vormen kent, van hulp bij invullen van formulieren, tot het organiseren van de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening (bijvoorbeeld het ordenen van de administratie, een maanbegroting en schuldenoverzicht maken) en het uitvoeren van budgetbeheer. Deze vormen worden allemaal geboden, geeft SWC aan.¹⁵⁸ Hieronder wordt per punt uit paragraaf 4-5-2 behandeld wat hierover bekend is.

1 inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen.

Hoe vaak SWC ondersteuning bij het vinden en aanvragen van inkomensondersteunende maatregelen en voorzieningen heeft geleverd, is niet bekend.¹⁵⁹ Wel vermeldt het jaarverslag 2018 dat SWC hierover voorlichting heeft

¹⁵⁵ Interview professionals. In ambtelijk wederhoor is door SWC opgemerkt dat Sociale Zaken in de ondersteuning van de cliënt ook gedrag bespreekt met de cliënt. De rekenkamer ziet dit echter niet als een 'coachingstaak'.

¹⁵⁶ In ambtelijk wederhoor geeft SWC aan dat de keus voor een bewindvoerder te allen tijde bij de cliënt ligt.

¹⁵⁷ Interview professionals.

¹⁵⁸ Interview professionals.

¹⁵⁹ SWC geef in ambtelijk wederhoor aan dat alleen het aantal verzorgde aanvragen als intermediair voor het Jeugdfonds Sport en Cultuur bekend is. Dit waren 365 aanvragen in 2017 en 205 aanvragen in 2018.

gegeven aan medewerkers van Havensteder. SWC hield met Sociale Zaken samen ook een voorlichtingsbijeenkomst voor de vrijwilligers van Welzijn Capelle, kerken en budgetmaatjes. Ten slotte hield zij samen met Sociale Zaken een voorlichtingsbijeenkomst voor de medewerkers van beide organisaties.¹⁶⁰

In de interviews die de rekenkamer met SWC-klanten hield, werd gevraagd welke hulp SWC hen geboden had. Slechts één cliënt vertelde dat SWC hem (onder meer) had gewezen op een inkomensondersteunende regeling of voorziening. Deze geïnterviewde had namelijk een bijdrage ontvangen uit het Flexbudget van SWC, waarmee hij zijn medische rekening kon betalen. Hij was hier zeer blij mee.

Het Flexbudget van SWC, bestaat sinds april 2018 om cliënten financieel te kunnen bijstaan in situaties waarin met een relatief klein bedrag verergering van problemen en (veel) hogere maatschappelijke kosten en meer persoonlijk leed kan worden voorkomen. De tussenevaluatie Flexbudget van SWC uit oktober 2018 laat zien dat het budget in het eerste halfjaar van haar bestaan vijftien maal is ingezet, voor een totaalbedrag van € 4.860. Voor 2018 was € 22.000 beschikbaar. De tussenevaluatie vermeldt verder dat medewerkers van SWC het instrument nuttig vinden, omdat andere voorzieningen soms niet beschikbaar of bij de medewerkers niet bekend zijn. Zij hebben echter nog schroom om een toekenning te doen en de voorlichting voor medewerkers over andere, voorliggende voorzieningen kan nog beter.¹⁶¹

Gevraagd naar de van SWC ontvangen hulp, hebben de geïnterviewde cliënten niet beschreven dat zij ook voorlichting over bijzondere bijstand -een andere belangrijke inkomensondersteunende regeling- hebben gehad. Eén cliënt had juist op de ondersteuning van SWC gerekend bij het aanvragen van bijzondere bijstand voor zijn volledig ongestoffeerde nieuwe woning, maar deze niet gekregen.

2 administratieve ondersteuning

SWC heeft voor 2018 niet in kaart gebracht hoeveel mensen met schulden geholpen worden met laagdrempelige administratieve ondersteuning vanuit haar wijkwinkels en administratiecafés. Wel laat het jaarverslag 2017, conform de prestatieafspraken, zien dat er dat jaar 202 Capellenaren op die locaties zijn geholpen, met als voornaamste hulp “aanvragen toeslagen, administratie ordenen en opstart schuldhelpverlening”. Het concept jaarverslag 2018 vermeldt echter geen cijfers over de geleverde hulp vanuit wijkwinkels en administratiecafés, terwijl de prestatieafspraken 2018 hier wel toe verplichten.

Bij “administratie ordenen en opstart schuldhelpverlening” gaat het vaak om hulp bij het compleet maken van het dossier voor de intake bij Sociale Zaken. Van de twaalf cliënten van SWC die de rekenkamer interviewde, gaven er namelijk vier aan dat ze dit type hulp hadden gekregen van SWC. Vaak noemden ze daarbij de wijkwinkel of het administratiecafé als loket. Een cliënt vertelt bijvoorbeeld:

cliënt: Die meneer heeft dat erg netjes gedaan, (...) die heeft mij echt super geholpen. Die belde ook elke week, die ging ook iedereen afbellen en dat heeft hij erg netjes gedaan. Dus op een gegeven moment was dat dossier helemaal compleet en schuldhelpverlening heeft dat ingenomen en dat was goed.

¹⁶⁰ SWC, 'Managementrapportage 2018' - concept, maart 2019, p.31.

¹⁶¹ SWC, 'Tussenevaluatie Flexbudget', 21 november 2018.

interviewer: Wat bedoelt u met die ging iedereen afbellen?

cliënt: Ja, dat is de correspondentie van alle schulden, een soort overzicht.

interviewer: Dat heeft hij voor u opgevraagd?

cliënt: Ja. Omdat het zoveel was, dat was gewoon, ik kwam er zelf niet meer uit.

Twee andere cliënten vertellen dat de wijkwinkel een betalingsregeling voor hen heeft opgezet. Eén cliënt vindt dat de hulp bij de wijkwinkel te beperkt is. Ze kreeg bij de wijkwinkel te horen dat zolang haar bijstandsaanvraag nog in procedure is, de wijkwinkel niets anders kan doen dan helpen bij het op orde krijgen van haar dossier. De vrijwilligers van de wijkwinkel hadden verder geen advies voor haar. Ze heeft het gevoel dat ze de weg naar de schuldhulpverlening van Sociale Zaken alsnog zelf moet zoeken. Ze zegt hierover:

cliënt: Ik had gehoopt dat ze [wijkwinkel] meer zouden helpen of met dat ze meer uitleggen zeg maar.

interviewer: Want heeft u daar wel om gevraagd? Van goh, hoe zit dat dan precies?

cliënt: Ja, ja, ja, maar zij zeggen gewoon, wij helpen alleen maar met de rekeningen, om dat te organiseren in een map en dat is het.

3 budgetbeheer

Op het punt van budgetbeheer beschikt SWC wel over cijfers over de geleverde hulp bij schulden. In 2018 heeft SWC voor 25 cliënten budgetbeheer ingezet. Dit budgetbeheer is ingekocht bij een extern bedrijf.¹⁶² In opdracht van de gemeente is afgesproken dat deze plekken bedoeld zijn voor mensen die geen minnelijk traject en ook geen bijstand hebben (voor bijstandsgerechtigden houdt Sociale Zaken desgewenst namelijk zelf vaste lasten). SWC merkte dat alle 25 plekken snel gevuld waren, zo blijkt ook uit haar evaluatie.¹⁶³ Echter, tien cliënten trokken zich na aanmelding terug, omdat ze het niet nuttig vonden of omdat de opstartfase hen te lang duurde. Eind 2018 zitten zeven cliënten daadwerkelijk in een traject. Omdat verschillende medewerkers en cliënten vonden dat het externe bedrijf te weinig communiceert, zijn hierover voor volgend jaar afspraken met het bedrijf gemaakt. SWC stelt voor het aantal plaatsen bij het bedrijf (25) voor volgend jaar te continueren en medio 2019 opnieuw een evaluatie te doen. Voor deze inzet van budgetbeheer wordt € 32.500 geraamd.¹⁶⁴ SWC verwacht dat het budgetbeheer het gebruik van (de veel duurdere en ingrijpendere) bewindvoering kan doen afnemen.

4 overige stabilisatiehulp:

In de DVO 2019 wordt afgesproken het aantal deelnemers per instrument voor de schuldenaanpak (budgetbeheer, budgettrainingen, budgetkringen, Flexbudget, fiscale screening etc.) te gaan monitoren. Deze middelen helpen allemaal om de problemen van de cliënt te stabiliseren, met als doel vaak instroom in de schuldhulpverlening van Sociale Zaken.

De rekenkamer heeft SWC gevraagd hoeveel trajecten van hulp bij schulden de laatste jaren de component stabilisatie bevatten. SWC geeft aan dat voor alle 347 trajecten een vorm van stabilisatie wordt ingezet. Welke vormen dit in hoeveel gevallen betreft, is echter niet bekend. Wel is bekend hoe vaak het budgetbeheer in 2018 is ingezet

¹⁶² E-mail SWC.

¹⁶³ SWC, 'Evaluatie budgetbeheer', ongedateerd.

¹⁶⁴ SWC, 'Evaluatie budgetbeheer', december 2018.

(namelijk 25 maal, zie punt 2 hierboven), hoe vaak het Flexbudget in de periode april tot oktober van 2018 is ingezet (namelijk 15 maal, zie punt 3 hierboven), en hoeveel mensen de laatste jaren aan budgettrainingen of budgetkringen hebben meegedaan (in totaal 10 mensen, zie paragraaf 4-2-2 van dit rapport)

5 afstemming met Samen 010 en GR IJsselgemeenten Sociale Zaken

In 2018 hebben SWC, Sociale Zaken en de coördinator van de Budgetmaatjes van Samen 010 regelmatig overlegd over hun samenwerking, vermeldt het jaarverslag van SWC over 2018.¹⁶⁵ (Het jaarverslag 2017 bevat geen informatie over de samenwerking met Budgetmaatjes). Samen 010 ziet hierin nog wel enige ruimte voor verbetering. In de subsidiebeschikking van de gemeente is aangegeven dat Samen 010 jaarlijks vijftig koppelingen tussen cliënten en maatjes moet realiseren. Samen 010 geeft aan dat dit haalbaar is, maar dat zij hiervoor wel afhankelijk is van SWC, die het overgrote deel van de doorverwijzingen doet. Samen 010 vindt dat dat proces beter zou kunnen. Soms stopt namelijk de doorverwijzing vanuit SWC en loopt de caseload bij Samen 010 als gevolg leeg. SWC geeft aan dat hierover afspraken zijn gemaakt met Samen 010, welke volgens SWC tot verbetering hebben geleid.¹⁶⁶ Verder is er geen centrale coördinatie van de hulp bij schulden die budgetmaatjes en SWC in een casus bieden, en hoe die elkaar aanvullen. Wel houden beide instanties veel casusinformatie op papier bij.¹⁶⁷

Hoe vaak SWC naar de Budgetmaatjes verwezen heeft, is niet bekend. Samen 010 heeft zelf wel haar caseload geregistreerd. Het blijkt dat aantal maatjestracten (aantal koppelingen van schuldenaren en Budgetmaatjes op 31 december van elk jaar) gestaag toenam in de periode 2015 tot en met 2018. Eind 2015 waren er 31 trajecten, eind 2018 55. Deze schuldenaren kunnen ook door Sociale Zaken naar Budgetmaatjes zijn verwezen. Het aantal (vrijwillige) Budgetmaatjes nam in deze periode ook toe, zij het iets minder hard, van 31 naar 44 vrijwilligers. Deze vrijwilligers starten met een driedaagse training, en hebben daarna jaarlijks twee dagdelen verplichte bijscholing. Ook nemen zij in principe deel aan intervisiegroepen met andere budgetmaatjes.

Van het aantal trajecten dat jaarlijks wordt afgerond, had in deze periode ongeveer de helft een positief resultaat: de cliënt kan weer zelf zijn administratie regelen. Ongeveer een tiende werd overgedragen aan een andere instantie of aan een nieuw Budgetmaatje. De overige circa 40% betrof mensen die buiten beeld raakten bij Samen 010. Deze cliënten waren niet meer te bereiken.¹⁶⁸

Onder de twaalf door de rekenkamer geïnterviewde SWC-clieënten, is er één die een Budgetmaatje had en één die een Budgetmaatje op bezoek heeft gehad, maar die hem geen hulp bleek te kunnen bieden. De cliënt die door een Budgetmaatje werd bijgestaan, is blij met de hulp die hij van zijn maatje heeft gekregen. Het maatje heeft namelijk zijn dossier geordend en heeft in de afgelopen twee jaar al een paar keer een aanvraag bij de Sociale Zaken voor hem ingediend. Hier is hij echter tot nu toe niet toegelaten. De cliënt heeft een heftig verleden, een grote schuld en gaat af en toe opnieuw kleine, volgens hem noodzakelijke schulden aan. Inmiddels is de begeleiding van het Budgetmaatje gestopt, omdat deze altijd maximaal twee jaar duurt. Het is de

¹⁶⁵ SWC, 'managementrapportage 2018' concept, maart 2019, p.30.

¹⁶⁶ Ambtelijk wederhoor.

¹⁶⁷ Interview professional.

¹⁶⁸ E-mail professional.

cliënt niet duidelijk of iemand nu de begeleiding van zijn –moeilijke- casus overneemt. Volgens hemzelf heeft hij nu geen begeleiding meer.

6 warme overdracht

Zoals in paragraaf 4-5-2 van dit rapport is behandeld, is 2019 het eerste jaar waarin SWC van de gemeente de taak krijgt warm over te dragen naar Sociale Zaken (dus met overdracht van het cliëntdossier). SWC geeft hierover aan, dat er over en weer informatie kan worden gedeeld wanneer de cliënt hiervoor toestemming geeft.¹⁶⁹ De gemeente constateert wel al langer dat informatiedeling tussen de twee partijen een knelpunt is. Zo vermeldt de halfjaarrapportage van SWC uit de zomer van 2017 dat privacywetgeving een knelpunt is in de sluitende aanpak van gezamenlijke armoede- en schulddienstverlening door GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en SWC.¹⁷⁰ Twee door de rekenkamer gesproken professionals geven aan dat het goed zou zijn voor de dienstverlening als beide partijen meer dossierinformatie gaan delen.¹⁷¹

7 jongerenpilot

Zoals besproken in paragraaf 3-6-2 van dit rapport is de pilot schulddienstverlening voor jongeren, die Sociale Zaken en SWC samen hebben opgezet in 2018, niet geslaagd. Er hebben geen jongeren aan deelgenomen. Sociale Zaken en SWC hebben nu voor 2019 de kaders bijgesteld en nieuwe afspraken gemaakt.

4-5-5 klanttevredenheid over trajecten

In paragraaf 4-4-5 kwam de veelvormigheid van de hulp bij schulden van SWC naar voren. Hoe cliënten deze hulp over het algemeen beoordelen, is nog niet in kaart gebracht. Voor het onderdeel schulddienstverlening heeft SWC namelijk nog geen Klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.¹⁷² Ook heeft de gemeente de in het beleidskader 2017-2020 aangekondigde focusgroepen met cliënten over de kwaliteit van de uitvoering van het schuld- en armoedebelief, niet gerealiseerd.¹⁷³ Op basis van de interviews die de rekenkamer hield met twaalf cliënten van SWC, kan zij wel aangeven wat het algemeen oordeel binnen deze groep cliënten was. Van hen waren er namelijk vier negatief gestemd, vijf positief, één oordeelde zowel positief als negatief en twee laatste geïnterviewden hebben geen oordeel uitgesproken.¹⁷⁴

Een negatief gestemde geïnterviewde vond dat hij geen ondersteuning kreeg in het aangaan van betaalregelingen en ook verkeerd advies heeft gehad van SWC. Dat laatste heeft bij hem ertoe geleid dat hij voorlopig niet kan worden toegelaten tot de Wsnp, geeft hij aan. Bovendien was SWC volgens hem slecht bereikbaar, en liet soms maanden niets van zich horen. Een tweede geïnterviewde had meer uitleg gewild van SWC over haar situatie (zij werd reeds geciteerd bij punt 5 in paragraaf 4-4-5 van dit rapport). De derde geïnterviewde ervaart dat SWC hem al (bijna) twee jaar niet naar

¹⁶⁹ Ambtelijk wederhoor.

¹⁷⁰ SWC, 'Bijlage 1 Begroting versus realisatie, bij Managementrapportage Eerste halfjaar 2017', 15 augustus 2017, p. 13.

¹⁷¹ Interview professionals.

¹⁷² E-mail professional.

¹⁷³ zie paragraaf 2-6-2 van dit rapport en Gemeente Capelle aan den IJssel, 'beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', p. 25.

¹⁷⁴ Een van deze twee klanten werd via het Meldpunt Woningontruiming XL bij SWC aangemeld, maar kwam via de GR IJsselgemeenten al snel in bewindvoering terecht, waarna ze de zaken aan haar bewindvoerder heeft gelaten. De ander vroeg hulp voor zijn vader, maar SWC drong aan op bewindvoering voor de vader, wat deze cliënt nodeloos ingewikkeld en niet nodig vond. Hij heeft zijn vraag bij SWC daarom (voorlopig) niet doorgezet.

het minnelijk traject kan loodsen, en ervaart hierdoor grote stress (hij werd beschreven bij punt 5). De vierde geïnterviewde is ontevreden omdat SWC hem niet hielp bij het aanvragen van een inkomensondersteunende regeling (hij werd genoemd bij punt 1).

De vijf positief gestemde geïnterviewden hebben hiervoor als redenen dat zij

- toegang kregen tot het Flexbudget (een keer genoemd);
- nuttige besparingstips kregen (drie keer genoemd);
- een juridische vraag beantwoord kregen (een keer genoemd);
- een betalingsregeling kregen door tussenkomst van SWC (een keer genoemd);
- werden doorverwezen naar het Rotterdams Bureau Zelfstandigen (een keer genoemd);
- werden geholpen met het op orde brengen van het dossier (vier keer genoemd);
- voor hen de inhouding van vaste lasten vanuit Sociale Zaken werd geregeld (een keer genoemd).

De respondent die zowel negatief als positief oordeelt, is blij met de hulp van de wijkwinkels die hem over de jaren is geboden bij het compleet maken van zijn dossier. Het lukt hem echter niet het dossier recent genoeg te krijgen, en zijn Wsnp-aanvraag werd al vier maal bij de rechter afgewezen. Hij geeft aan hier wanhopig van te worde

bejegening en contactfrequentie

Vijf geïnterviewden hebben gesproken over de manier waarop SWC hen benadert. Deze bejegening werd door alle vijf prettig gevonden. Een van hen vindt bijvoorbeeld dat SWC het op dit vlak beter doet dan Sociale Zaken. Hij zegt:

Persoonlijk, vanuit de gemeente zelf, vanuit de hulpverlening is het heel erg koud. Ja dit moet je doen, succes ermee, dat gevoel heb je heel erg. En vanuit Welzijn heb je eigenlijk het idee dat ze echt ja hulp bieden, in plaats van zeggen wat je moet doen en zoek het maar uit.

Een ander zegt over de vrijwilligers van de wijkwinkel: "De mensen zijn blij daarzo om je te helpen."

Wel hebben verschillende geïnterviewden opmerkingen gemaakt over de tijdigheid van de hulp. Eén cliënt geeft aan dat SWC twee jaar geleden in het geheel geen contact meer met hem opnam en zijn telefoontjes niet beantwoordde. Drie geïnterviewden gaven aan dat SWC hen had gezegd dat er wachtlijsten of wachttijden waren vanwege drukte. Eén geïnterviewde vindt het lastig dat SWC alleen 's ochtends inloopspreekuur heeft. Vanwege nachtwerk slaapt hij dan. Hij moet daardoor wachten tot de ene zaterdag per maand dat SWC weekendopening heeft. Een laatste geïnterviewde zegt dat SWC haar vorig jaar heeft medegedeeld dat haar traject moest stoppen, omdat anderen aan de beurt waren. Ze mocht wel voor advies altijd terugkomen, vertelt de cliënt.

Zoals beschreven in paragraaf 3-1 van dit rapport is het verloop van de dienstverlening voor deze cliënten niet bij SWC gecheckt. De rekenkamer heeft geen dossiers opgevraagd en baseert zich hier dus alleen op de verhalen van geïnterviewden. Deze verhalen passen echter bij het signaal dat de caseload van de twee schulddienstverleningsmedewerkers van SWC bijzonder hoog is (zie paragraaf 4-5-3 van dit rapport).

4-6 afronding en nazorg

Conform het beleidsuitgangspunt om SWC nazorg te laten verzorgen voor succesvolle uitstromers uit de minnelijke regelingen van Sociale Zaken, heeft SWC de taak gekregen deze mensen te ondersteunen als terugval in de schulden dreigt. Of dit in de praktijk gebeurt, is niet duidelijk: SWC publiceert hier geen cijfers over. Het rapporteren hiervan was tot en met 2018 wel een prestatieafspraken. Het is niet duidelijk waarom de gemeente hier niet meer over geïnformeerd wil worden.

Het is niet mogelijk vast te stellen voor hoeveel cliënten de hulp bij schulden bijdraagt aan een schone lei of aan minder schuldproblemen en hoeveel cliënten voortijdig uitvallen. SWC registreert namelijk de uitkomst van haar trajecten niet. De gemeente heeft hier ook niet om gevraagd. Uit de interviews die de rekenkamer met SWC cliënten had, bleek verder dat een aantal van hen had ervaren dat er geen nazorg was na afronding van de hulp van SWC zelf. Naar het oordeel van de rekenkamer had dergelijke nazorg wel kunnen helpen bij het opsporen en vervolgens adresseren van de problemen van deze cliënten.

4-6-1 vooraf

In deze paragraaf behandelt de rekenkamer de afspraken die SWC heeft gemaakt rondom de beëindiging van hulp bij schulden, en de uitvoering daarvan. Er kan immers een einde aan de hulp bij schulden komen. SWC geeft aan dat dit bijvoorbeeld gebeurt als iemand uit de schulden is geraakt of als de cliënt in een minnelijk traject zit en alles lijkt goed te lopen. Soms haken cliënten zelf af of raken buiten beeld. ¹⁷⁵

4-6-2 afspraken nazorg schuldhelpverlening en afronding hulp

In het beleidskader 2017-2020 streeft de gemeente vanwege hoge recidive in de schuldhelpverlening naar betere nazorg. Ze wil daarvoor een structurelere vorm van nazorg vastleggen voor mensen die het minnelijk traject succesvol beëindigen. SWC zal voor hen een nazorgplan op gaan stellen (zie paragraaf 2-6 van dit rapport). In de DVO's staat inderdaad dat SWC een belangrijke taak heeft in het verzorgen van nazorg voor mensen die een minnelijk traject afgerond hebben. Sociale Zaken moet namelijk uiterlijk binnen zes maanden na afronding van een schuldhelpverleningstraject door contact met de cliënt nagaan of eventuele terugval aan de orde is en de cliënt in dat geval doorverwijzen naar SWC. SWC biedt in geval van "(dreigende) terugval in een schuldensituatie (nazorg)" deze mensen ondersteuning. ¹⁷⁶ De prestatieafspraken voor 2017 stellen dat SWC "instrumenten en/of werkwijzen voor nazorg [zal ontwikkelen] met als effect dat vroegtijdig gesignaleerd wordt als de financiële situatie weer verslechtert." ¹⁷⁷ Ook moet ze het aantal cliënten waarmee dit type nazorgcontact is opgenomen rapporteren (in de prestatieafspraken 2018 komt deze eis niet meer voor). Datzelfde geldt voor het gerealiseerd aantal ondersteuningstrajecten vanwege (dreigende) terugval. In de jaarafspraken 2018 is deze eis wel gehandhaafd, in de prestatieafspraken voor 2019 niet.

afronding hulp bij schulden

De rekenkamer merkt op dat in de DVO's niet is aangegeven of SWC na afronding van haar eigen hulp bij schulden nog een nazorgtaak heeft. Ook staan er geen

¹⁷⁵ Interview professionals.

¹⁷⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, 'Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018', januari 2017, p.18, en Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, 'Dienstverleningsovereenkomst 2019', concept, ongedateerd.

¹⁷⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, 'Overeenkomst prestatieafspraken 2017', 10 januari 2017, p.8.

doelstellingen in voor de stichting aangaande het aantal trajecten van hulp bij schulden dat leidt tot -of bijdraagt aan- een positief resultaat voor de cliënt.

4-6-3 uitvoering afronding hulp bij schulden en nazorg

Voor 2017 en 2018 is onbekend aan hoeveel uitstromers uit de minnelijke regeling van Sociale Zaken SWC nazorghulp heeft aangeboden. Het was als gezegd vanuit de prestatieafspraken 2017 en 2018 wel een eis om deze aantallen te rapporteren. SWC houdt ook geen recidivecijfers bij (dat wil zeggen hoe vaak het voorkomt dat mensen meer dan eens instromen in de hulp bij schulden van SWC).

Over de afronding van hulp bij schulden bij SWC zijn evenmin cijfers bekend. SWC stelt dat cliënten in de praktijk altijd tips meekrijgen voor als het weer zou dreigen mis te lopen. Zo krijgen ze allemaal het telefoonnummer van SWC. Nazorg wordt op het moment nog verder ontwikkeld, geeft SWC aan. Wanneer mensen zelf wegblijven (uitval) is dit niet mogelijk. Bij uitval zal SWC de cliënt altijd bellen, mailen, appen en het huisadres bezoeken, maar herstel van het contact is niet gegarandeerd. Een derde vorm van beëindiging is verwijzing naar de WMO. Soms past de hulp die SWC kan bieden niet bij de cliënt, omdat de cliënt onvoldoende zelfredzaam is. In dat geval wordt er een WMO-indicatie aangevraagd.¹⁷⁸ Doordat cijfers ontbreken, is voor de rekenkamer echter niet na te gaan in welke mate dit gebeurt.

De interviews van de rekenkamer met twaalf cliënten van SWC betreffen allen personen die nog bij SWC als klant geregistreerd staan. Vier van hen geven echter aan dat zij al lange tijd niets meer van SWC vernomen hebben. Een van hen kreeg een curator toegewezen, maar loopt met deze curator tegen problemen aan. Een tweede cliënt probeert al drie jaar in een minnelijk traject te komen, maar dit lukt om voor de cliënt onbekende redenen niet. De cliënten zijn door SWC aan de curator en Sociale Zaken overgedragen. Aangezien zij daar spaak zijn gelopen, acht de rekenkamer het van belang dat SWC na beëindiging van haar hulp bij schulden ook een nazorgprocedure volgt. Problemen die daarna ontstaan kunnen daardoor immers worden opgespoord. De derde cliënt zette zijn vraag voor ondersteuning van zijn moeder niet door, omdat hij voor haar alleen administratieve ondersteuning wenste, terwijl SWC aandrang op bewindvoering. De vierde cliënt was na inzet van het Flexbudget weer uit de schulden, maar vertelt dat hem binnenkort weer medische kosten staan te wachten die hij niet kan betalen. Ook voor deze twee cliënten zou het goed zijn als SWC nazorg zou leveren.

¹⁷⁸ Interview professionals.

bijlagen

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

gehanteerde onderzoeksmethoden

interviews

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek interviews gehouden met betrokkenen bij de gemeente Capelle aan den IJssel, GR IJsselgemeenten Sociale Zaken en Stichting Welzijn Capelle.

In totaal zijn er zes interviews gehouden. De rekenkamer heeft gesproken met:

- beleidsmedewerkers gemeente Capelle aan den IJssel;
- extern onderzoeker gemeente Capelle aan den IJssel;
- medewerkers GR IJsselgemeenten Sociale Zaken;
- medewerkers Stichting Welzijn Capelle;
- medewerkers Stichting 010.

telefonisch cliëntonderzoek

De cliëntervaringen zijn afkomstig uit telefonische interviews. Voor dit telefonische onderzoek heeft de rekenkamer van GR IJsselgemeenten Sociale Zaken een cliëntenbestand ontvangen met 393 cliënten uit de caseload van Sociale Zaken (caseload dd. 4 februari 2019). De rekenkamer heeft zelf een random steekproef van 50 cliënten getrokken uit dit cliëntenbestand. Ook heeft de rekenkamer samen met SWC een willekeurige steekproef van 80 cliënten uit de caseload van SWC getrokken (caseload dd. 7 februari 2019).

De totaal 130 cliënten in een schulddienstverleningstraject in Capelle aan den IJssel hebben een brief ontvangen waarin het onderzoek werd aangekondigd. Deze brief vermeldde het doel en de achtergrond van het onderzoek, de privacy van het onderzoek en privacyregels van de rekenkamer. Ook vermeldde de brief dat deelname niet verplicht is en waren de contactgegevens van de projectleider in de brief opgenomen.

De rekenkamer beoogde tien cliënten per organisatie te interviewen. Uit de steekproef van SWC zijn 21 cliënten gebeld. Twee nummers bleken onjuist en één persoon gaf aan te weinig ervaring met schulddienstverlening te hebben. De overigen waren op het moment van bellen onbereikbaar (voicemail/niet opnemen). In totaal zijn er tien cliënten geïnterviewd, waarvan één cliënt zelf contact opnam met de rekenkamer naar aanleiding van de brief.

Uit de steekproef van Sociale Zaken heeft de rekenkamer 27 cliënten gebeld. Hiervan zijn elf cliënten geïnterviewd, waarvan één zelf contact opnam naar aanleiding van de brief. Vier nummers bleken van bewindvoerders, waarvan de rekenkamer er één geïnterviewd heeft. De overige nummers waren onbereikbaar op het moment van bellen (voicemail/niet opnemen). Het interview werd semigestructureerd uitgevoerd door middel van een topiclijst. De onderwerpen op de topiclijst waren: 'toegang', '(groeps)voorlichting', 'intake/aanmelding', 'proces' en 'ketenpartners'.

In totaal sprak de rekenkamer 21 cliënten van de schulddienstverlening in Capelle aan den IJssel (en één bewindvoerder). Hiervan hebben negentien cliënten op enig moment contact gehad met de afdeling Sociale Zaken van GR IJsselgemeenten en twaalf cliënten hadden op enig moment contact met SWC.

mystery guestbezoeken

Voor het mystery guestonderzoek schakelde de rekenkamer een onderzoeksbureau in gespecialiseerd in dit type onderzoek. Vanuit dit bureau deden drie acteurs, voorzien van een gefingeerd verhaal en identiteit, zich voor als cliënten met problematische schulden en benaderden zij Sociale Zaken telefonisch (elk eenmaal) en SWC (in drie verschillende wijkwinkels, te weten wijkwinkel Oostgarde, Huis van de Wijk Schollevaar en buurtcentrum de Fluiter).

De drie mystery guests hadden elk een eigen casus (omschrijving van de persoon, zijn of haar situatie en problematiek). Deze casussen bestonden alle drie problematische schulden en een acute hulpvraag. De rekenkamer verwachtte op grond daarvan dat voor deze casussen gelijksoortige dienstverlening gestart zou worden. Aan de hand van een door de rekenkamer opgestelde checklist hebben de mystery guests hun ervaringen met de dienstverlening gerapporteerd.

Voorafgaand aan de mystery guestbezoeken zijn Sociale Zaken en SWC geïnformeerd over de periode waarin de bezoeken konden plaatsvinden. Achteraf is aan de organisaties bekend gemaakt dat de bezoeken hebben plaatsgevonden, zodat eventuele gegevens uit de systemen konden worden gehaald.

Casus 1

Bert Dekker is 55 jaar. Bert werkt als bouwvakker voor een Capelse aannemer. Bert is in 1997 met Chantal getrouwd en het echtpaar heeft 2 kinderen. Sander is 18 jaar en Samantha 16. Als gevolg van een reorganisatie raakte Chantal in 2014 haar baan kwijt en had het gezin het lastig om rond te komen. Sparen deed het gezin niet meer, veel uitgaven moesten worden geschrapt. De spanningen in het gezin lopen hierdoor hoog op en medio 2017 besluit Chantal dat het genoeg is. Zij wil scheiden en verlaat samen met de kinderen de echtelijke woning. Op dit moment blijft Bert achter met de koopwoning en moet Chantal uitkopen. Hierdoor verslechtert de financiële situatie nog meer.

Het gaat een tijd minder goed met Ber en hij verwaarloost zijn administratie. Chantal deed altijd de administratie, omdat Bert niet goed kan lezen en schrijven. Bert is erg terneergeslagen en hierdoor is hij nog minder in staat om overzicht te houden over de rekeningen die hij nog moet betalen. Het gevolg hiervan is dat er achterstanden zijn ontstaan in het betalen van zijn vaste lasten zoals de hypotheek (nu 2 maanden achterstand) en zorgpremie. Inmiddels is de scheiding rond en meldt Bert zich ten einde raad.

Voor de acteur: maak een tijdlijn, je komt uit een verwarde periode. Je bent niet zo'n sterke persoonlijkheid. Je vrouw is nu een tijdje bij je weg. Je hebt nooit echt over de financiën hoeven nadenken, het gezamenlijk inkomen was goed en Chantal regelde alle financiële zaken. Je kinderen en je vrouw wonen nu ergens anders. Jij zit nog met het huis. Dit staat inmiddels al ruim een half jaar te koop, maar er is nog geen koper. Door dat vertrek van je vrouw en omdat je in een zwart gat viel is alles verkeerd gegaan, achterstanden, incassobureaus, je maakt je post niet meer open. Er gingen nog wat apparaten stuk in huis, de auto hield ermee op. Alles zorgde ervoor dat ineens de rekeningen in het rood bleven. (Als er naar gevraagd wordt: zorgtoeslag heeft Bert nog niet aangevraagd.)

Casus 2

Rachida Alaoui is een vrouw van 35 jaar. Ze is alleenstaand zonder kinderen en werkt als verkoopster in een schoenenwinkel. In 2016 is Rachida een dag extra gaan werken. Dit heeft zij destijds niet direct aan de belastingdienst doorgegeven. Hierdoor heeft ze ongeveer een jaar lang ten onrechte huurtoeslag ontvangen en moet ze nu een bedrag van ruim 1.400 euro terugbetalen.

Hiernaast heeft zij een betalingsachterstand op haar creditcard en forse openstaande rekeningen (inclusief aanmanings- en deurwaarderskosten) bij een aantal postorderbedrijven (Otto, Wehkamp, etc.). Wegens haar lage inkomen was het noodzakelijk om een aantal nieuwe spullen voor in de woning op afbetaling te kopen. Daarnaast winkelde zij graag met de creditcard. Het is onduidelijk hoe hoog de schulden op dit moment in totaal zijn. Recent heeft een deurwaarder bij haar werkgever beslag laten leggen op het loon dat Rachida verdient. Deze werkgever heeft haar naar de gemeente verwezen voor ondersteuning bij haar problemen.

Casus 3

Donna is een vrouw van 51 jaar. Ze woont samen met haar zoon Angelo van 16. Ze heeft 2 jaar geleden te horen gekregen dat ze lijdt aan fibromyalgie. Hierdoor heeft ze veel pijn aan haar spieren en is ze vaak erg moe. Naast dat zij zorgt voor haar thuiswonende zoon, die op dit moment niet werkt en niet naar school gaat, neemt ze ook de zorg op zich voor haar moeder. Haar moeder is 80 en licht dementerend. Donna moet vaak langs om te zorgen dat zij het gas niet aan laat staan, te zorgen dat ze goed eet en drinkt of om te controleren of zij niet is gevallen in haar woning. Om al deze redenen was het niet meer mogelijk om 40 uur te blijven werken in de schoonmaak en werkt ze nu nog maar 3 dagen. Ze vindt eigenlijk dat ze moet worden afgekeurd vanwege haar ziekte, maar ze las op internet dat haar aandoening vaak niet wordt erkend door het UWV.

Door haar ziekte heeft ze een aanvullende zorgverzekering moeten nemen die alle behandelingen bij de fysiotherapeut dekt. Deze is ontzettend duur, en alsnog moet ze bijbetalen voor de fysio en voor de medicatie. Regelmatig moet ze naar het ziekenhuis, voor zichzelf of voor haar moeder. Daarom heeft ze ook een auto nodig. Op dit moment heeft ze een betalingsachterstand van enkele maanden bij de autoverzekering. Ook stelt ze nu de betalingen bij de fysiotherapeut uit. Telkens komen er weer brieven binnen, en elke keer wordt de boete hoger. Haar zoon moet de brieven uitleggen, want Donna heeft zelf alleen basisschool en kan niet goed lezen en schrijven. Nu kan ze ook die rekening zeker niet meer betalen. Omdat ze nou eenmaal benzine voor de auto nodig heeft, en boodschappjes voor haar en haar moeder, lopen de betalingsachterstanden op. De vaste lasten gaan nog amper, de rest zeker niet meer.

documentenstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer tot slot een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer literatuur over schulddienstverlening, beleidsstukken, collegebrieven een raadsvoorstellen, jaarstukken van GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle en overige relevante documenten.

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in november 2018 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

- In de onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 5 is het woord 'schuldhulpverlening' vervangen door 'schulddienstverlening'.

- Aan de onderzoeksvragen is de volgende onderzoeksvraag (nu onderzoeksvraag 2) toegevoegd:

In hoeverre wordt er schulddienstverlening geboden om (grotere) schulden te voorkomen?

procedure

De opzet van het onderzoek is op 8 november 2018 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. Na afronding van uitvoerende werkzaamheden zijn alle voorlopige onderzoeksresultaten opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 1 mei 2019 voor ambtelijk wederhoor zowel aan het hoofd van de afdeling Samenleving voorgelegd. Op dezelfde dag zijn ook onderdelen die SWC betreffen voor ambtelijk wederhoor aan SWC voorgelegd. Na verwerking van de op 28 mei 2019 ontvangen gezamenlijke reactie van de gemeente, de GR IJsselgemeenten en SWC, is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 11 juni november 2019 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en het college van B en W op 11 juli 2019 openbaar.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

In deze bijlage staan de documenten opgesomd waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

gemeente Capelle aan den IJssel

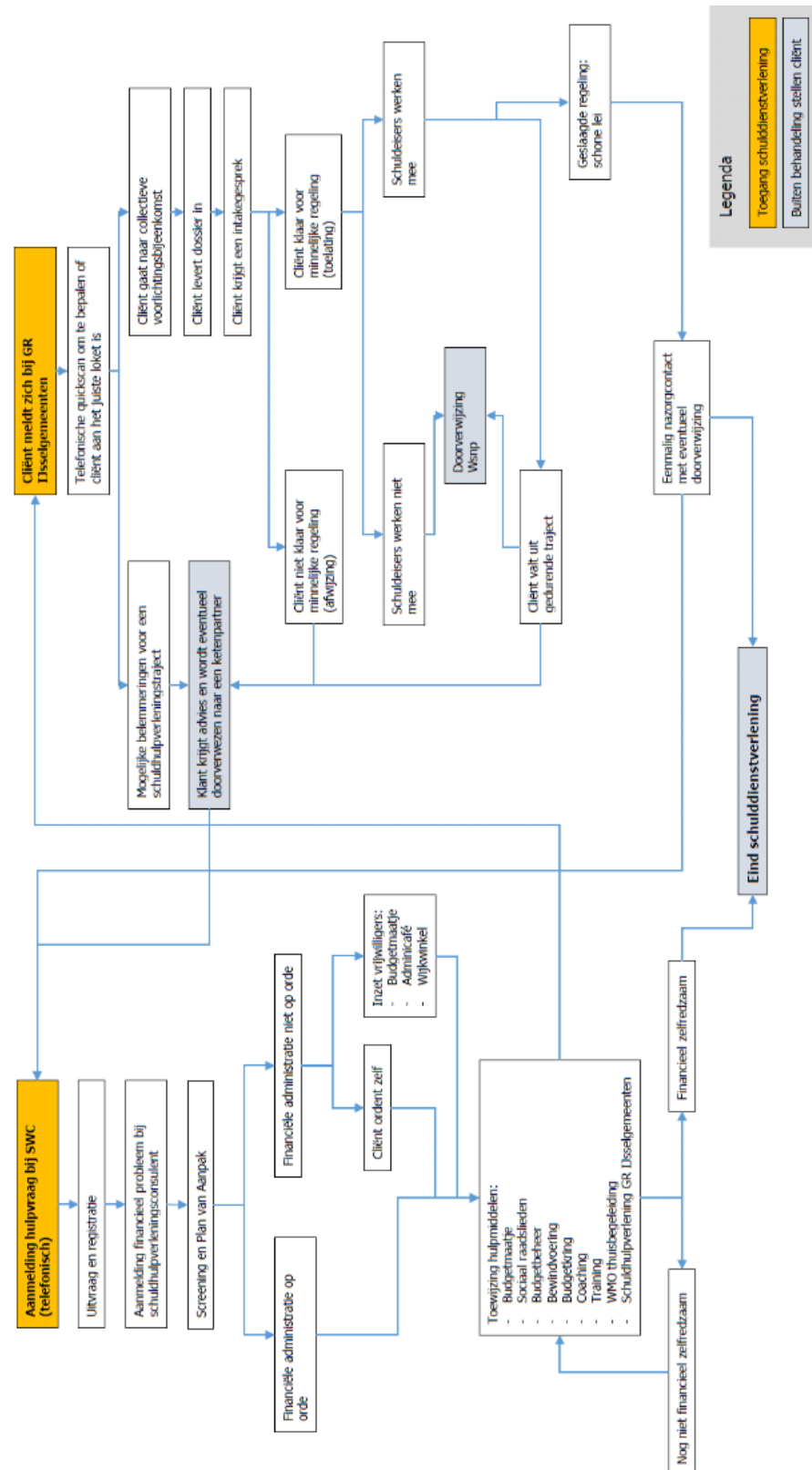
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Armoedemonitor 2015', juni 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Armoedemonitor 2017', oktober 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015', ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015 - evaluatie 2012-2015', januari 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020 – Goed met Geld', 1 februari 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsregel schuldhulpverlening', 18 september 2012.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, brief aan GR IJsselgemeenten 'Kaderbrief Sociale Zaken IJsselgemeenten 2018', 20 februari 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, collegevoorstel 'Evaluatie beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015', 13 november 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst 2017-2018 en prestatieafspraken 2017 Gemeente Capelle aan den IJssel - Stichting Welzijn Capelle', 10 januari 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Dienstverleningsovereenkomst Gemeente Capelle aan den IJssel - Stichting Welzijn Capelle 2019' conceptversie, ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, gemeente Krimpen aan den IJssel, gemeente Zuidplas en GR IJsselgemeenten, 'Dienstverleningsovereenkomst uitvoeringstaken Sociale Zaken', 17 maart 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Managementrapportage eerste halfjaar 2017 Stichting Welzijn Capelle en prestatieafspraken 2018', 10 oktober 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, 'Overeenkomst prestatieafspraken 2017', 10 januari 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, 'Dienstverleningsovereenkomst en prestatieafspraken Gemeente Capelle aan den IJssel – Stichting Welzijn Capelle 2017-2018', januari 2017.
- Gemeente Capelle aan den IJssel en SWC, 'Prestatieafspraken 2019 - concept', ongedateerd.
- Gemeenteraad Capelle aan den IJssel, motie 809753 'Help jongeren uit de schulden', 6 juli 2016.

overige documenten

- CBS, 'Armoede en sociale uitsluiting 2018'. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018.
- CBS, 'Wanbetalers zorgverzekering 2016 naar gemeente en enkele achtergrondkenmerken', december 2017.
- Divosa, 'Benchmark Armoede en Schulden rapportage 2017 module schuldhulpverlening, Inzicht in de prestaties van Capelle aan den IJssel', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Meerjarenbeleidsplan Schulddienstverlening 2015-2019', 2015.

- GR IJsselgemeenten, 'Bestuursrapportage Sociale Zaken 3e kwartaal 2017', 15 oktober 2017.
- GR IJsselgemeenten, 'Bestuursrapportage Sociale Zaken 4e kwartaal 2018', 19 februari 2019.
- GR IJsselgemeenten, 'Jaarplan Sociale Zaken 2017', ongedateerd.
- GR IJsselgemeenten, 'Jaarplan Sociale Zaken 2018', ongedateerd.
- GR IJsselgemeenten, 'Jaarstukken 2016', 13 april 2017.
- GR IJsselgemeenten, 'Jaarstukken 2017', 12 april 2018.
- GR IJsselgemeenten, PowerPointpresentatie 'Begeleiding naar schuldhulpverlening', ongedateerd.
- GR IJsselgemeenten en Stichting Welzijn Capelle, 'Samenwerkingsafspraken SWC-SHV Sociale Zaken verbrede aanpak schulden', 20 juni 2018.
- Jungmann, N. e.a., 'Onoplosbare schuldsituaties', Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014.
- Jungmann, N. e.a., 'Schuldhulpverlening loont – een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening', Amsterdam: Hogeschool Utrecht/ Regioplan, 2011.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 januari 2018, nr. WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling', 30 januari 2018.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Kamerbrief Brede schuldenaanpak', 23 mei 2018.
- Nationale Ombudsman, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening; een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016.
- Nationale Ombudsman, 'brief aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Capelle aan den IJssel', 13 september 2018.
- Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers 2015', november 2015
- Rekenkamer Rotterdam, 'Jaarverslag 2017, onderzoeksplannen 2018', 29 maart 2018.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik', 2016.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Jaarverslag 2017', 30 maart 2017.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Uitvoeringsplan aanpak Financiële educatie 2018', ongedateerd.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Wat doen wij', ongedateerd.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Welzijn Capelle – altijd in de buurt', ongedateerd.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Omgaan met geld', ongedateerd.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Budgetkring', ongedateerd.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Notitie uitwerking gesignaleerde werkdruk', 15 maart 2018.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Managementrapportage 2018 – concept', maart 2019.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Managementrapportage Eerste halfjaar 2017', 14 augustus 2017.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Tussenevaluatie Flexbudget', 21 november 2018.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Evaluatie budgetbeheer', ongedateerd.
- Stichting Welzijn Capelle, 'Evaluatie budgetbeheer', december 2018
- Tiemeijer, W., 'Eigen schuld – een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016.
- Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

bijlage 3 stroomschema schulddienstverlening



bijlage 4 afkortingen

AOW	Algemene Ouderdomswet
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJG	Centrum Jeugd en Gezin
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
ggz	Geestelijke gezondheidszorg
GR	Gemeenschappelijke Regeling
ICT	Informatie en Communicatietechnologie
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet
ReCoFa	rechters-commissaris in faillissementen en surseances van betaling
SWC	Stichting Welzijn Capelle
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
WMO	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wsm	Wettelijk sociaal minimum
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen

Rekenkamer Capelle aan den IJssel

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Capelle aan den IJssel. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Capelle aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Nationale Beeldbank:
Cindy Harkema-de Bree, Corepics VOF, Ellen Mol en
ERIXPHOTOBOOK.NL

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Capelle aan den IJssel
juli 2019