



# **SCHULDHULPVERLENING GEMEENTE EEMSMOND**

REKENKAMERONDERZOEK NAAR DE DOELMATIGHEID EN  
DOELTREFFENDHEID VAN SCHULDHULPVERLENING

**2016**

**DOMENIE  $\Phi$  KERSTENS**  
onderzoeksbureau



## Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van  
rekenkamercommissie Het Hoogeland door onderzoeksbureau  
Domenie  $\Phi$  Kerstens (2016).

Onderzoekers: Miranda Domenie en Joyce Kerstens.

# INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING.....	5
1.1	Onderwerp van het onderzoek.....	5
1.2	Onderzoeksvragen.....	5
1.3	Onderzoeksmethode .....	6
1.4	Leeswijzer .....	7
2	SCHULDHULP: PROCES, WGS EN BELEID .....	8
2.1	Het proces van schuldhulpverlening .....	8
2.2	De Wgs .....	10
2.3	Het beleid.....	12
3	DE UITVOERINGSPRAKTIJK .....	13
3.1	Borging kwaliteit .....	13
3.2	Wacht- en doorlooptijden .....	14
3.3	Gezinnen met kinderen.....	15
3.4	Integraliteit.....	16
3.5	Brede toegang .....	18
3.6	Maatwerk .....	20
3.7	Preventie en nazorg .....	22
4	DOELMATIGHEID.....	25
4.1	Doelmatigheid proces integrale schuldhulpverlening.....	25
4.2	Doelmatigheid op het gebied van kosten.....	26
4.3	Kosten beschermingsbewind .....	28
5	DOELTREFFENDHEID .....	29
5.1	Doelstellingen in het Beleidsplan .....	29
5.2	Beleidsdoel 1: voorkomen van schulden.....	30
5.3	Beleidsdoel 2: duurzame resultaten .....	31
5.4	Beleidsdoel 3: bevorderen financiële zelfredzaamheid en participatie.....	31
5.5	Beleidsdoel 4: vergroten succes andere beleidsterreinen .....	35
5.6	Beleidsdoel 5: voorkomen van maatschappelijke kosten .....	36
5.7	Klanttevredenheid .....	36
6	VERANTWOORDING AAN DE RAAD.....	39

6.1	De Wgs en het Beleidsplan over verantwoording .....	39
6.2	Verantwoordingsinformatie aan de raad .....	39
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	41
7.1	Conclusies .....	41
7.2	Aanbevelingen .....	44
BIJLAGEN.....		46
Bijlage 1	Bronnenlijst .....	46
Bijlage 2	Lijst met geïnterviewde personen .....	47
Bijlage 3	Vragenlijst klantenonderzoek .....	48
Bijlage 4	Uitnodigingsbrief klantenonderzoek.....	56

# 1 INLEIDING

Door de economische crisis raken meer mensen in financiële problemen. De economische crisis raakt vooral kinderen uit lage-inkomensgezinnen: zij kunnen minder vaak deelnemen aan sociale en culturele activiteiten. Naast mensen met lage inkomens of een uitkering gaat het ook om mensen met hogere inkomens. Dit komt bijvoorbeeld door een ingrijpende gebeurtenis – zoals echtscheiding, overlijden of verlies van betaald werk in combinatie met een (hoge) hypotheek. Kortom, iedereen kan door onvoorziene omstandigheden op (of onder) het bestaansminimum terechtkomen. Daarnaast hebben schulden een grote impact op vrijwel alle facetten van het dagelijkse leven. Schuldhulpverlening is dus niet alleen omvangrijker, maar ook complexer geworden. Tegelijkertijd hebben gemeenten – die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van schuldhulpverlening – door de bezuinigingen minder middelen tot hun beschikking. Gemeenten staan daarmee voor de uitdaging om meer te doen met minder. Dit vraagt om een zo efficiënt en effectief mogelijke uitvoering van schuldhulpverlening.

Met ingang van 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (verder genoemd: Wgs). De Wgs schrijft voor dat gemeenten een beleidsplan vaststellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening. De wet is een kaderwet waarin voornamelijk is uitgewerkt wat gemeenten op hoofdlijnen verplicht zijn te doen aan schuldhulpverlening. Gemeenten behouden een grote vrijheid in de wijze waarop zij hun dienstverlening vorm geven en zij bepalen met ketenpartners wie welke rol heeft in de uitvoering.

De gemeente Eemsmond heeft ervoor gekozen de schuldhulpverlening uit te laten voeren door de Volkskredietbank Noordoost-Groningen (verder genoemd VKB). De gemeenteraad Eemsmond heeft interesse getoond in de efficiëntie en effectiviteit van schuldhulpverlening. Rekenkamercommissie Het Hoogeland heeft daarom aan Onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens gevraagd te onderzoeken in hoeverre de schuldhulpverlening in de gemeente Eemsmond doelmatig en doeltreffend is. Dit met als doel te leren van het verleden.

## 1.1 Onderwerp van het onderzoek

Het onderzoek gaat over de uitvoering van de schuldhulpverlening door de gemeente Eemsmond. Meer specifiek gaat het over de aansluiting bij de eigen beleidskaders, de doelmatigheid en de doeltreffendheid van schuldhulpverlening.

Onderzoekperiode: het onderzoek heeft betrekking op de uitvoering van de schuldhulpverlening sinds de invoering van de Wgs (1 juli 2012 tot heden).

## 1.2 Onderzoeksvragen

Het uitgangspunt van de Wgs is een efficiënte en effectieve uitvoering van de schuldhulpverlening. Een integrale aanpak van de schuldhulpverlening, een preventieplan en aandacht voor nazorg zouden moeten leiden tot een doelmatig en doeltreffend beleid. Gezien het gegeven dat de Wgs op 1 juli 2012 in werking is getreden en een traject van schuldhulpverlening doorgaans minstens drie jaar duurt, is het wellicht te vroeg om effecten op het gebied van maatschappelijke participatie, recidive, et cetera nu al in kaart te brengen. We kunnen echter wel onderzoeken in hoeverre de huidige uitvoeringspraktijk voldoet aan de *voorwaarden* voor een doelmatige en doeltreffende schuldhulpverlening, zoals beschreven in de Wgs.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*In hoeverre voldoet het beleid van de gemeente Eemsmond aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van schuldhulpverlening?*

De hoofdvraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- Φ Wat zijn de door de gemeenteraad van Eemsmond vastgestelde doelstellingen van het beleid?
- Φ Voldoet het beleidsplan aan de wettelijke eisen zoals beschreven in de Wgs?
- Φ Is het beleidsplan correct vertaald naar uitvoeringsafspraken met de VKB?
- Φ Voert VKB de schuldhulpverlening uit volgens de uitvoeringsafspraken?
- Φ Vergelijkt B&W de resultaten van de VKB met de doelstellingen van het beleid en worden daaruit conclusies getrokken?
- Φ Zijn er alternatieve uitvoeringspraktijken van schuldhulpverlening denkbaar waarmee de doelstellingen dichterbij te brengen zijn?

### 1.3 Onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn vier methoden ingezet.

#### 1. Documentenanalyse

Voor de documentenanalyse zijn naast de Wgs en de memorie van toelichting op de Wgs de volgende documenten bestudeerd: het beleidsplan, het collegeprogramma, de programmabegrotingen, voortgangsrapportages, jaarverslagen en jaarrekeningen van de VKB, gemeentelijke jaarverslagen, gespreksverslagen, auditverslagen, en alle overige relevante documenten. Verder zijn eerder door de VKB uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoeken bestudeerd. In bijlage 1 staat een overzicht van de bestudeerde documenten en literatuur.

#### 2. Interviews

Om inzicht te krijgen in hoe de schuldhulpverlening in de praktijk verloopt en om resultaten uit de documentenanalyse te toetsen aan de praktijk, zijn interviews afgenomen bij de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsmedewerkers van de gemeente Eemsmond, consulenten inkomen van het Werkplein Noord-Groningen, de verantwoordelijke wethouder van de gemeente Eemsmond, de directeur en een medewerker van de VKB, een medewerker van Humanitas, een medewerker van MJD, een medewerker van SUN, de directeur van de Groningse Kredietbank (verder genoemd: GKB), de cliëntenraad, een medewerker van de diaconie en een vertegenwoordiging van raadsleden. Van elk interview is een verslag gemaakt dat ter verificatie is voorgelegd aan de geïnterviewde. In bijlage 2 is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen.

### *3. Dossieranalyse naar instroom, doorstroom en uitval*

Domenie Φ Kerstens heeft in 2014 onderzoek gedaan naar de uitvoering van schuldhulpverlening door twee Friese gemeenten. De ene gemeente voerde schuldhulpverlening zelf uit en de andere gemeente had schuldhulpverlening uitbesteed aan de Stichting Gemeenschappelijke Kredietbank Friesland. Beide uitvoeringsorganisaties waren NVVK-gecertificeerd en zij verleenden schuldhulpverlening dus volgens dezelfde gedragscode. Op basis van kaders die Domenie Φ Kerstens heeft opgesteld, hebben de twee Friese gemeenten een overzicht gemaakt van het aantal aanmeldingen, aantal intakegesprekken, aantal geslaagde bemiddelingstrajecten, et cetera. Uit een vergelijking van de resultaten van beide dossierstudies is gebleken dat een andere uitvoeringspraktijk leidt tot andere resultaten.

In samenwerking met de VKB is het stroomschema uit het hierboven genoemde onderzoek aangepast op de situatie van de VKB. De VKB heeft vervolgens gegevens over instroom, doorstroom en uitval verzameld voor alle aanmeldingen in de periode juli 2012 tot en met maart 2015. De gegevens zijn verzameld voor de cliënten die in Eemsmond wonen én voor alle cliënten van de VKB. De gegevens van cliënten van Eemsmond zijn vervolgens vergeleken met de gegevens van de overige VKB-clieënten. Daarnaast zijn de cliëntgegevens van Eemsmond vergeleken met de cliëntgegevens van de hierboven genoemde twee Friese gemeenten. Op deze manier is het mogelijk om de cijfers in perspectief te plaatsen.

### *4. Klantenonderzoek*

Alle cliënten die zich in de periode 1 juli 2012 tot en met 30 juni 2015 hebben aangemeld voor schuldhulpverlening en destijds woonachtig waren in de gemeente Eemsmond zijn uitgenodigd om mee te werken aan een klantenonderzoek. In totaal ging het om 143 cliënten. De cliënten hebben een vragenlijst (zie bijlage 3) met begeleidende brief (zie bijlage 4) per post ontvangen. De vragenlijst kon via een antwoordnummer aan de griffie van de gemeente Eemsmond geretourneerd worden. Zeven brieven waren onbezorgbaar. De respons op de vragenlijst was 25, een responspercentage van 18%. Op basis van geslacht, leeftijd en gezinssituatie (alleenstaand of samenwonend/getrouwd) is de respons representatief voor alle cliënten van de VKB (zie bijlage 5). Gezien het lage responspercentage moeten de resultaten van het klantenonderzoek wel met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 staat uitleg over het proces van schuldhulpverlening. Daarna worden de uitgangspunten van de Wgs beschreven en de vertaling hiervan naar het Beleidsplan. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen op het gebied van de uitvoering besproken. Per onderdeel van de Wgs wordt beschreven hoe dit is vertaald naar beleid en hoe de uitvoering in de praktijk verloopt. Hoofdstuk 4 gaat over de doelmatigheid van het beleid. Hoofdstuk 5 gaat over de doeltreffendheid van het beleid. Hoofdstuk 6 behandelt de informatievoorziening over schuldhulpverlening aan de raad. Hoofdstuk 7 beschrijft de conclusies van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

## 2 SCHULDHULP: PROCES, WGS EN BELEID

Om inzicht te verkrijgen in de vertaling van de Wgs in beleid, worden in dit hoofdstuk eerst de belangrijkste begrippen op het gebied van schuldhulpverlening uitgelegd en wordt kort ingegaan op het proces van schuldhulpverlening door de VKB (2.1). Daarna worden de uitgangspunten en vereisten in de Wgs beschreven (2.2). Tot slot wordt ingegaan op de vertaling van de Wgs in gemeentelijk beleid (2.3).

### 2.1 Het proces van schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening kan omschreven worden als het uitvoeren van diensten gericht op het voorkomen, oplossen of beheersen van schulden. In de praktijk is er veel verwarring over de begrippen schuldhulpverlening en schuldregeling. Het regelen van schuld is een proces tussen schuldenaar en schuldeisers waarbij de VKB een bemiddelende rol heeft. Schuldhulpverlening omhelst veel meer dan alleen schuldregeling.<sup>1</sup> Belangrijke diensten die door de VKB worden aangeboden zijn budgetbeheer, schuldregeling, budgetcoaching en Duurzame Financiële Dienstverlening.

*Budgetbeheer* wordt ingezet bij structurele financiële problemen en bestaat uit alle activiteiten in het kader van het beheren van de inkomsten van de cliënt en het verrichten van betalingen. Het doel van budgetbeheer is te zorgen dat betalingen op tijd worden gedaan. Voorwaarde is dat de inkomsten hiervoor toereikend zijn en er geen (nieuwe) schulden of betalingsachterstanden ontstaan, bijvoorbeeld bij het betalen van de huur of energierekeningen. Budgetbeheer kan in samenhang met andere diensten worden ingezet, maar kan ook als enige dienst worden aangeboden. Voor de start van het budgetbeheer wordt samen met de cliënt een budgetplan opgesteld en tijdens budgetbeheer wordt de cliënt indien mogelijk ook gecoacht naar zelfredzaamheid.

Een belangrijk onderdeel van budgetbeheer is het treffen van 100%-betalingsregelingen met schuldeisers. Daarmee wordt gewerkt aan het oplossen van schulden of aan het wegnemen van belemmeringen voor een schuldregeling. Tevens wordt hiermee in veel gevallen bereikt dat verdere escalatie van de schulden wordt voorkomen.

*Schuldregeling* houdt in dat de VKB bemiddelt tussen de schuldenaar en de schuldeisers om een minnelijke regeling voor de totale schuldenlast te bewerkstelligen. De looptijd van een minnelijke schuldregeling is drie jaar. Er zijn twee soorten minnelijke schuldregelingen: schuldbemiddeling en saneringskrediet. Bij een schuldbemiddeling wordt jaarlijks de afloscapaciteit bepaald en ontvangen schuldeisers gedurende drie jaar maandelijks een bedrag. Het restant van de schuld wordt na deze drie jaar kwijtgescholden. Bij een saneringskrediet doet de VKB de schuldeisers een aanbod om de schulden ineens af te kopen. De hoogte van het aanbod wordt vastgesteld op basis van de afloscapaciteit van de schuldenaar. Als de schuldeisers akkoord gaan, heeft de schuldenaar een schuld bij de VKB die binnen drie jaar wordt afgelost. Na drie jaar is de schuldenaar schuldenvrij. Als een minnelijke schuldregeling niet mogelijk is, kan een wettelijke schuldregeling worden aangevraagd. De wettelijke schuldregeling gaat via de rechter en is geregeld in de Wet schuldsanering natuurlijke personen<sup>2</sup> (verder genoemd: Wsnp). Voorwaarde voor de wettelijke schuldregeling is dat aangetoond kan worden dat de minnelijke schuldregeling is mislukt of geen kans van

1 Gedragscode schuldhulpverlening, NVVK, mei 2015.

2 De Wsnp is bedoeld als achtervang voor het minnelijk traject: als het in het minnelijk traject niet lukt om tot overeenstemming te komen met de schuldeisers wordt via de rechter een wettelijk traject ingezet. Dit wettelijke traject duurt 3 jaar, zoals dat ook bij het minnelijke traject het geval is.

slagen had. In de Wsnp is bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor het afgeven van een zogenaamde Wsnp-verklaring.

**Budgetcoaching** wordt ingezet als er geen sprake (meer) is van problematische schulden. Het doel van budgetcoaching is dat de cliënt zelfstandig zijn financiële huishouding kan uitvoeren. Voorbeelden van budgetcoaching zijn: het samen met de cliënt maken van een overzicht van inkomsten en uitgaven, het ordenen van de administratie en het vergroten van het inkomen door gebruikmaking van financiële regelingen.

**Duurzame Financiële Dienstverlening** (verder genoemd: DFD) is een beperkte vorm van budgetbeheer waarbij alleen de belangrijkste vaste lasten betaald worden (de zogeheten 'bed-bad-broodregeling'). Om de maatschappelijke positie van de cliënt niet te laten verslechteren, wordt bij DFD het inkomen gemaximaliseerd, de uitgaven geminimaliseerd en de beslagvrije voet bewaakt. Het doel van DFD is stabilisatie en rust creëren, zonder dat er een oplossing voor de schulden aanwezig is. DFD is onder meer bedoeld voor cliënten die vanwege psychosociale problematiek of beperkingen op basis van wet- en regelgeving (nog) niet in staat zijn een minnelijke schuldregeling goed te doorlopen.

Wanneer er sprake is van (problematische) schulden, kunnen de hierboven genoemde diensten onderdeel zijn van het proces van schuldhulpverlening. Dit proces bestaat uit de volgende opeenvolgende fasen: aanmelding, intake, stabilisatieperiode, verdere dienstverlening en beëindiging dienstverlening. Het totale proces van schuldhulpverlening begint met preventie. Hiertoe behoren alle diensten die gericht zijn op het voorkomen van problematische schulden. Voorbeelden zijn: voorlichting, workshops en adviesgesprekken. Ook vroegsignalering – het snel in beeld krijgen van beginnende schulden – is onderdeel van preventie. Het totale proces van schuldhulpverlening eindigt met nazorg, waarmee in feite de cirkel weer rond is: het doel van nazorg is de preventie van terugval en recidive. Tijdens en voorafgaand aan de schuldhulpverlening kan flankerende hulp worden ingezet. Bij flankerende hulp gaat het om vormen van sociaal-maatschappelijke hulpverlening en hulpverlening op het terrein van zorg en gezondheid. Hiervoor kunnen afspraken gemaakt worden met betrokken ketenpartners.

Het proces van schuldhulpverlening is schematische weergegeven in figuur 2.1

*Figuur 2.1 Proces schuldhulpverlening*

Fases	Vormen van dienstverlening
Preventie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Φ voorlichting, workshops, adviesgesprekken</li> <li>Φ vroegsignalering</li> </ul>
Aanmelding	eventueel crisisinterventie
Intake	vaststellen hulpvraag en inzetten vervolgtraject of adviesgesprek
Stabilisatie	budgetbeheer
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> <li>Φ (afbouw) budgetbeheer</li> <li>Φ budgetcoaching</li> <li>Φ beschermingsbewind</li> <li>Φ schuldregeling</li> <li>Φ DFD</li> </ul>
Beëindiging dienstverlening	eventueel begeleiding naar Wsnp-traject
Nazorg	informerende naar de (financiële) toestand

**Beschermingsbewind** is mogelijk voor personen die wegens ernstige lichamelijke en/of geestelijke beperkingen niet in staat zijn hun eigen vermogen te beheren. Beschermingsbewind zegt niets over de vermogenspositie van de cliënt; het gaat om het onvermogen de eigen financiën te regelen. Het doel van beschermingsbewind is een stabiele financiële situatie. Beschermingsbewind wordt uitgesproken door de rechter. Beschermingsbewind is geen vorm van gemeentelijke schuldhulpverlening, maar wordt door de VKB wel aangeboden als product.

## 2.2 De Wgs

Volgens de memorie van toelichting (verder genoemd: MvT) bij de Wgs is de hoofddoelstelling van het kabinet *'het voorkomen en wegnemen van drempels die de participatie van burgers in gevaar brengen of zelfs belemmeren.'*<sup>3</sup> Problematische schulden zijn een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. In de MvT staat dan ook dat problematische schulden zo veel mogelijk voorkomen, dan wel opgelost moeten worden.<sup>4</sup> Een effectieve schuldhulpverlening moet bijdragen aan dit doel. De Wgs is volgens de MvT een belangrijke maatregel om een effectievere schuldhulpverlening te bereiken.

De Wgs regelt het minnelijk traject voor schuldregeling: schuldbemiddeling en schuldsanering (zie paragraaf 2.1). De Wgs vereist dat de gemeenteraad een plan opstelt voor schuldhulpverlening en dat het college verantwoordelijk is voor de schuldhulpverlening aan inwoners van de gemeente. De wet is een kaderwet waarin op hoofdlijnen is uitgewerkt wat gemeenten verplicht zijn te doen aan schuldhulpverlening; de uiteindelijke vaststelling en uitvoering van het beleid wordt overgelaten aan de gemeenten. De Wgs vereist dat minimaal de volgende onderdelen in het plan moeten zijn opgenomen: 1) de te behalen resultaten, 2) maatregelen om de kwaliteit te borgen, 3) schuldhulpverlening aan gezinnen met kinderen, 4) het maximale aantal weken na het eerst contact waarbinnen het eerste gesprek plaatsvindt en de maximale termijn voor een gesprek in geval van een crisissituatie.<sup>5</sup>

### *Integrale aanpak*

Een belangrijk uitgangspunt van de Wgs is dat de gemeentelijke schuldhulpverlening integraal zou moeten zijn. Dit betekent dat er naast aandacht voor de financiële problemen van een cliënt, ook aandacht zou moeten zijn voor omstandigheden die op 'enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van de cliënt'.<sup>6</sup> Het wegnemen van oorzaken of omstandigheden die een structurele oplossing van problematische schulden in de weg staan, is dus essentieel. In de MvT staat dat het wenselijk is dat de gemeente de regierol heeft bij integrale schuldhulpverlening.<sup>7</sup> De MvT benadrukt verder het belang van preventie als onderdeel van de integrale schuldhulpverlening<sup>8</sup>; in de Wgs staat daarom dat preventie onderdeel dient te zijn van het beleidsplan.<sup>9</sup> Voorbeelden van activiteiten om problematische schulden te voorkomen zijn: voorlichting, vroegsignalering, bestrijding van niet

3 *Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 1.*

4 *Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 1.*

5 Een eerste gesprek met een cliënt met een schuldhulpvraag moet plaatsvinden binnen een termijn van 4 weken. Wanneer er sprake is van een crisissituatie – bijvoorbeeld een dreigende huisuitzetting – geldt een maximale termijn van 3 werkdagen (Artikel 4 Wgs).

6 *Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 7.*

7 *Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 7.*

8 *Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 9.*

9 Artikel 2 lid 3 Wgs.

gebruik schuldhulpverlening, budgetbegeleiding en het verlenen van nazorg. De Wgs geeft geen definitie van integrale schuldhulpverlening. Het is aan de gemeenten om in het beleidsplan te bepalen wat zij hieronder verstaan.

### *Brede toegang*

Een ander uitgangspunt voor gemeentelijke schuldhulpverlening is de brede toegang. In de MvT wordt verwezen naar onderzoek<sup>10</sup> waaruit blijkt dat het slecht is voor de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening als bepaalde groepen worden uitgesloten van deze hulpverlening. Schuldhulpverlening moet daarom breed toegankelijk zijn voor natuurlijke personen en op voorhand mag niemand uitgesloten worden. De Wgs geeft als uitzondering hierop dat schuldhulpverlening geweigerd kan worden aan personen die eerder gebruik maakten van schuldhulpverlening en aan personen die fraude hebben gepleegd en die hiervoor een sanctie hebben gekregen.<sup>11</sup> In de MvT wordt als uitzondering aangegeven dat schuldhulpverlening ook geweigerd kan worden aan ondernemers. Zij dienen de onderneming eerst te staken om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening.<sup>12</sup>

### *Maatwerk*

Bij integrale hulpverlening moet er sprake zijn van maatwerk: er moet rekening worden gehouden met de omstandigheden van het individuele geval. Dit betekent dat de doorlooptijd – het aantal weken dat verstrijkt tussen het moment waarop de hulpverlening start en het bereiken van een resultaat – van individu tot individu verschillen. In de Wgs is daarom geen maximale termijn voor de doorlooptijd opgenomen.<sup>13</sup> De Wgs verplicht het college wel om vooraf een globaal inzicht te geven in de verwachte doorlooptijd.<sup>14</sup> Uit onderzoek blijkt namelijk dat een globaal inzicht vooraf zal bijdragen aan de motivatie om deel te blijven nemen aan een schuldhulpverleningstraject.<sup>15</sup> Voor de cliënt die vraagt om schuldhulpverlening geldt wel een uitdrukkelijke medewerkingsplicht.<sup>16</sup>

### *Gezinnen met kinderen*

In de Wgs zijn de eisen op het gebied van gezinnen met kinderen summier beschreven: in het beleidsplan moet in ieder geval worden aangegeven hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met thuiswonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven.<sup>17</sup> In de MvT wordt niet nader ingegaan op kinderen in relatie tot problematische schulden. In reactie op Kamervragen heeft de minister wel duidelijk gesteld dat het feit dat kinderen de gevolgen van schulden ondervinden, aanleiding kan zijn om de schuldhulpverlening met voorrang op te pakken. 'Het is echter aan de gemeente om in een concreet geval te beoordelen of het noodzakelijk is de schuldhulpverlening met voorrang te verlenen.'<sup>18</sup>

De kaders voor de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn dus te vinden in de Wgs en in de MvT bij de Wgs. Het is aan de gemeenten om het beleid voor schuldhulpverlening nader in te vullen. De Wgs vereist dat de raad het beleidsplan telkens voor een periode van 4 jaar vaststelt. In de MvT staat dat het gewenst is dat het college beleidsregels

10 Hiemstra & De Vries (2008). *Schulden? De gemeente helpt!*. Utrecht: Hiemstra & De Vries.

11 Artikel 3 lid 2 en 3 Wgs.

12 Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 10.

13 Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 12.

14 Artikel 4 lid 3 Wgs.

15 Hiemstra & De Vries (2008). *Schulden? De gemeente helpt!*. Utrecht: Hiemstra & De Vries.

16 Artikel 7 Wgs.

17 Artikel 2 lid 4 sub d Wgs.

18 *Kamerstukken II 2009/10, 32 291, nr. 6, p. 13*

vaststelt waarin wordt vastgelegd op basis van welke individuele omstandigheden de toegang tot de integrale schuldhulpverlening wordt ontzegd.

## 2.3 Het beleid

Schuldhulpverlening in de gemeente Eemsmond vindt plaats binnen de Gemeenschappelijke Regeling Volkskredietbank Noordoost-Groningen<sup>19</sup> (verder genoemd: GR). Het Algemeen Bestuur van de GR heeft in 2011 de Startnotitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening geschreven. De werkwijze en opzet van de startnotitie waren erop gericht om te komen tot *'een gezamenlijk en zoveel mogelijk uniform beleidsplan schuldhulpverlening voor de deelnemende gemeenten aan de Gemeenschappelijke Regeling Volkskredietbank.'*<sup>20</sup> In februari 2012 heeft de gemeenteraad van Eemsmond ingestemd met de Startnotitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Tijdens de raadsvergadering over de Startnotitie zijn door raadsleden opmerkingen geplaatst. Deze zijn zoveel mogelijk meegenomen in het vervolgens uitgewerkte Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2012-2015 (verder genoemd: Beleidsplan).<sup>21</sup> Het Beleidsplan is door de raad van Eemsmond in april 2012 vastgesteld. In december 2013 is een hernieuwd Beleidsplan vastgesteld waarin budgetbeheer is beperkt tot maximaal vier jaar.

In het verlengde van het Beleidsplan heeft het Algemeen Bestuur van de GR beleidsregels opgesteld. In de Beleidsregels Schuldhulpverlening (verder genoemd: Beleidsregels) wordt nader invulling gegeven aan diverse onderdelen: 1) de weigeringsgronden voor een aanbod op schuldhulpverlening, 2) de verplichtingen van de verzoeker, 3) wat te doen bij recidive en 4) de hardheidsclausule<sup>22</sup>. Na vaststelling door het college in juni 2012 zijn de Beleidsregels ter informatie verstrekt aan de raad.<sup>23</sup> De Beleidsregels zijn in 2013 aangepast. De aanpassing betreft het beperken van budgetbeheer tot de termijn van 48 maanden en het verlengen van deze termijn in geval van bijzondere omstandigheden.

Het Beleidsplan en de Beleidsregels zijn voor alle acht deelnemende gemeenten in de GR identiek. Het Beleidsplan en de Beleidsregels zijn leidend voor de uitvoering door de VKB. Zowel het Beleidsplan als de concrete uitwerking ervan in de Beleidsregels voldoen aan de eisen in de Wgs. Hierbij moet worden opgemerkt dat de uitgangspunten voor schuldhulpverlening beschreven in de MvT ingaan op de *wenselijke*, maar niet bindende invulling van het wettelijk kader. De kwaliteit van de schuldhulpverlening en daarmee ook de effectiviteit ervan wordt bepaald door de concrete invulling van dit wettelijk kader. Het gaat hierbij vooral om de invulling van integraliteit, brede toegang, maatwerk, preventie en nazorg.

19 Deelnemende gemeenten zijn: Appingedam, Delfzijl, Loppersum, Pekela, Bellingwedde, Eemsmond, Oldambt en Veendam.

20 Collegeadvies Startnotitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, 13 december 2011.

21 Collegeadvies Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2012-2015, 23 april 2012.

22 In de hardheidsclausule is opgenomen dat een afwijzingsgrond in de beleidsregels niet noodzakelijk hoeft te leiden tot een afwijzing. Dit houdt de mogelijkheid voor maatwerk open.

23 Collegeadvies Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2012-2015, 23 april 2012.

## 3 DE UITVOERINGSPRAKTIJK

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de uitvoering van de schuldhulpverlening in overeenstemming is met het beleid. In iedere paragraaf wordt eerst ingegaan op het beleid waarna de uitvoering wordt beschreven. In de paragrafen wordt ingegaan op de volgende eisen en uitgangspunten voor schuldhulpverlening: borging kwaliteit (3.1), wacht- en doorlooptijden (3.2), gezinnen met kinderen (3.3), integraliteit (3.4), brede toegang (3.5), maatwerk (3.6) en preventie en nazorg (3.7). In iedere paragraaf begint met een beschrijving van het beleid. Relevante resultaten uit het klantenonderzoek (zie paragraaf 1.3) worden eveneens meegenomen.

### 3.1 Borging kwaliteit

#### *Beleid*

Om de kwaliteit van schuldhulpverlening door de VKB te borgen, is de VKB lid van de NVVK en werkt de VKB volgens de gedragscodes Schuldregeling, Budgetbeheer en Sociaal Bankieren. Daarnaast is de VKB lid van de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (verder genoemd: BPBI). De BPBI heeft een kwaliteitsverordening met eisen waaraan een bewindvoerder/inkomensbeheerder dient te voldoen.<sup>24</sup> Verder dient er een vastgestelde klachtenprocedure en een vastgestelde bezwaar- en beroepsprocedure<sup>25</sup> te zijn. Er is geen beleid vastgelegd over klanttevredenheidsonderzoek, opleidingseisen van personeel en de kwaliteit van ketenpartners en vrijwilligersorganisaties.

#### *Uitvoering*

De VKB is lid van de NVVK en de BPBI. De VKB werkt volgens de gedragscodes van de NVVK en in 2012 is de VKB met succes geauditeerd door de NVVK.<sup>26</sup> De accountant van de VKB controleert jaarlijks of aan de kwaliteitsverordening van de BPBI is voldaan. Informatie over aantallen en de aard van klachten en van bezwaar- en beroepsprocedures is opgenomen in de managementrapportages en de informatie wordt per kwartaal bijgewerkt. Halfjaarlijks wordt een inhoudelijke rapportage<sup>27</sup> over de ingekomen klachten op GR-niveau opgeleverd aan de gemeente; daarnaast wordt steeds een jaarverslag over de bezwaar- en beroepsprocedures opgesteld voor de GR.<sup>28</sup>

24 Sinds 2015 is de VKB geen lid meer van de BPBI en wordt de kwaliteit van beschermingsbewind via het Besluit kwaliteitseisen geborgd.

25 De beslissing tot het al dan niet toelaten tot schuldhulpverlening is een beschikking op grond van de Algemene wet bestuursrecht. De beslissing is vatbaar voor bezwaar en beroep.

26 Een tweede audit staat gepland voor juli 2016.

27 Ten tijde van het onderzoek was de inhoudelijke rapportage over 2015 nog niet gereed. In 2013 zijn voor de gemeente Eemsmond 4 klachten ingediend, inclusief 2 klachten over bewindvoering. De 2 klachten over schuldhulpverlening zijn niet gegrond verklaard. In 2014 zijn 6 klachten ingediend, inclusief 3 klachten over bewindvoering. Van de drie klachten over schuldhulpverlening is 1 klacht (deels) gegrond verklaard. Voor de in 2013 en 2014 binnengekomen klachten voor de gehele GR geldt dat relatief veel klachten betrekking hebben op het ontstaan van betalingsachterstanden en het ontstaan van extra kosten door het niet dan wel niet tijdig betalen van nota's. Deze klachten worden ten opzichte van andere klachten vaak gegrond verklaard.

28 In 2015 waren er drie bezwaar- en beroepsprocedures en er is besloten hiervoor geen jaarverslag op te maken. Uit de jaarverslagen blijkt dat er in de periode 1 juli 2012 t/m 31 december 2013 geen bezwaar- en beroepsprocedures zijn gestart door inwoners van Eemsmond en in 2014 slechts één. In de gehele periode juli 2012 t/m december 2014 zijn in totaal dertig bezwaarschriften ingediend voor de acht gemeenten uit de GR. Zes bezwaarschriften hebben geleid tot herziening van het besluit.

### 3.2 Wacht- en doorlooptijden

#### *Beleid*

In het Beleidsplan is opgenomen dat de tijd tussen aanmelding en intake maximaal vier weken bestrijkt; in geval van crisis mag de wachttijd maximaal drie werkdagen zijn. Wel is aangegeven dat er wordt gestreefd naar een kortere wachttijd dan vier weken.<sup>29</sup> In het Beleidsplan staat verder dat iedere cliënt vanaf 2013 aan het begin van het traject informatie ontvangt waarin een indicatie wordt gegeven van de gemiddelde doorlooptijd per dienst of fase van de schuldhulpverlening. Er is geen streefcijfer voor de maximale doorlooptijd.

De VKB hanteert de Gedragscode Schuldhulpverlening van de NVVK. In de Gedragscode zijn de maximale termijnen voor de diensten en fasen (zie paragraaf 2.1) van de schuldhulpverlening opgenomen. De stabilisatieperiode heeft een doorlooptijd van maximaal vier maanden. Als na de stabilisatieperiode het regelen van de schulden (nog) niet mogelijk is, wordt DFD ingezet. Maximaal zes maanden na het inzetten van DFD wordt bekeken of schuldregeling inmiddels mogelijk is geworden. Als na de stabilisatieperiode gekozen wordt voor schuldregeling, hanteert de VKB het 120-dagenmodel. In deze periode worden de schulden geïnventariseerd en wordt de afloscapaciteit berekend en aan schuldeisers wordt gevraagd of zij akkoord gaan met een voorstel tot regeling van de schuld. Binnen 120 dagen moet duidelijk zijn of een minnelijke schuldregeling mogelijk is. De schuldregeling – een saneringskrediet of een schuldbemiddeling – kent een looptijd van 36 maanden. De 36 maanden gaan in op het moment van ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst.<sup>30</sup> In de Gedragscode Schuldhulpverlening staat geen maximale termijn voor budgetbeheer. Het gemeentelijk beleid ten aanzien van budgetbeheer is in december 2013 gewijzigd: de duur van budgetbeheer is beperkt tot maximaal vier jaar, tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie.

#### *Uitvoering*

De VKB rapporteert in de kwartaalrapportages over de gemiddelde wachttijd tussen aanmelding en intake en over de wachttijd bij crisissituaties. De gemiddelde wachttijd voor de intake was in de jaren 2012, 2014 en 2015 niet langer dan vier weken, 28 kalenderdagen. In 2013 was de gemiddelde wachttijd langer dan 28 dagen en daarmee dus langer dan de toegestane vier weken.<sup>31</sup> In de kwartaalrapportages van de VKB staat niets over het aantal cliënten dat langer dan 4 weken moest wachten voor de intake. De wachttijd van drie dagen in crisissituaties wordt niet overschreden. Het is onduidelijk of de VKB cliënten vooraf informeert over de verwachte doorlooptijd per dienst of fase van de schuldhulpverlening.

Uit interviews is gebleken dat het voor cliënten niet altijd duidelijk is wat de VKB onder wachttijd bestaat. Wanneer de VKB een toekenningsbeschikking afgeeft voor schuldhulpverlening leidt dit in sommige gevallen tot verwarring,

29 De gemeente richt zich bij het beperken van de wachttijd op de wettelijk gegeven termijn. In de MvT staat dat de regering ervan uitgaat dat gemeenten een kortere wachttijd zullen hanteren dan de maximale termijn van vier weken. Dit krijgt in de gemeente Eemsmond dus geen gevolg.

30 De VKB levert geen verantwoordingsinformatie over de duur van de stabilisatieperiode. De VKB levert ook geen informatie over *wanneer* duidelijk wordt of een minnelijke schuldregeling mogelijk is of niet. Uit het interview met de VKB kwam naar voren dat er tijdens de reorganisatie – inrichten van frontoffice en backoffice – sprake is geweest van een structurele overschrijding van de interne servicenorm van maximaal een maand tussen het besluit schulden te gaan regelen en de daadwerkelijke start van de schuldregeling. Dit is inmiddels niet meer het geval.

31 In de managementrapportage van 2013 wordt een gemiddelde wachttijd van 24 dagen gerapporteerd, maar in de managementrapportages van 2014 wordt toegelicht dat het in 2013 24 werkdagen betrof; 24 werkdagen is langer dan 28 kalenderdagen.

omdat schuldhulpverlening niet alleen schuldregeling inhoudt, maar bijvoorbeeld ook budgetbeheer, DFD of budgetcoaching. De VKB geeft aan dat in het merendeel van de gevallen ook niet direct begonnen wordt met het oplossen van het gehele schuldenpakket. De stabilisatiefase kan door de cliënt worden beleefd als (extra) wachttijd, omdat dan nog niet duidelijk is of een schuldregeling mogelijk is. Uit de interviews is gebleken dat zowel ketenpartners, consultants inkomen, raadsleden als leden van de cliëntenraad de indruk hebben dat cliënten bij de VKB lang moeten wachten op hulp, terwijl de VKB ondertussen wel schuldhulpverlening uitvoert. Cliënten, maar ook hulpverleners, hebben geen zicht op het tijdpad. De Nationale Ombudsman geeft aan dat bij informatie over de wacht- en doorlooptijden het perspectief van de cliënt centraal moet staan. Daarnaast verhogen korte doorlooptijden de kans op succesvolle schuldhulpverlening.<sup>32</sup> Dit vraagt om meer aandacht voor wacht- en doorlooptijden in het beleid, dan enkel het voldoen aan de wettelijke vereisten.

### 3.3 Gezinnen met kinderen

#### *Beleid*

Over gezinnen met kinderen staat in het Beleidsplan het volgende: wanneer dit nodig is wordt aan deze gezinnen extra aandacht gegeven door ketenpartners en/of openbare zorgnetwerken (OGGZ); er wordt extra terughoudend omgegaan met de uitsluitingsgronden van recidive, fraude en bestuurlijke boete en; voor gezinnen met kinderen is verlenging van de duur van budgetbeheer mogelijk. Dit laatste is uitgewerkt in de Beleidsregels: het bestuur kan in geval van bijzondere omstandigheden besluiten de termijn van 48 maanden te verlengen of het instrument van budgetbeheer opnieuw in te zetten. Van bijzondere omstandigheden is sprake indien door het stopzetten van het budgetbeheer inwonende minderjarige kinderen in het gezin van verzoeker onevenredig worden benadeeld. In het beleid is dus aandacht voor gezinnen met kinderen. In geval van het inzetten van budgetbeheer is het gegeven dat er minderjarige kinderen zijn op zichzelf geen grond voor het inzetten van budgetbeheer: het gaat om de bijzondere omstandigheid dat zij hierdoor onevenredig benadeeld worden.

#### *Uitvoering*

De uitzonderingsclausule van recidive, fraude en bestuurlijke boete worden volgens de gemeente en de VKB bij gezinnen met kinderen<sup>33</sup> eerder toegepast. Ook is voor gezinnen met kinderen een verlenging van de duur van budgetbeheer mogelijk. Gezinnen met kinderen zijn bij ketenpartners en de VKB goed in beeld en het belang van behoud van huis en haard voor deze doelgroep is voor iedereen duidelijk. Organisaties als Stichting Leergeld en de Voedselbank verwijzen deze gezinnen soms door naar de VKB. De ondervraagde cliënten met minderjarige kinderen zijn niet allemaal van mening dat aan kinderen aandacht wordt besteed, maar minder aandacht voor de kinderen leidde niet automatisch tot een lagere klanttevredenheid.

32 De Nationale Ombudsman. *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*. 11 mei 2016.

33 Van de cliënten die een of meerdere diensten bij de VKB afnemen, schommelt het aandeel (één-ouder)gezin met kinderen tussen 17% en 23%.

### 3.4 Integraliteit

#### *Beleid*

In het Beleidsplan staat dat er niet alleen gewerkt wordt aan het oplossen of hanteerbaar maken van het schuldenprobleem, maar dat er ook aandacht is voor de achtergronden c.q. oorzaak van de schulden en eventuele belemmeringen voor het oplossen ervan. Dit betekent dat de schuldhulpverlening in Eemsmond een integraal karakter dient te hebben. Om aan te geven in hoeverre in het Beleidsplan invulling wordt gegeven aan integrale schuldhulpverlening, onderscheiden we in dit onderzoek twee aspecten van integraliteit<sup>34</sup>. Het eerste aspect is de samenwerking tussen de gemeente en andere partijen, inclusief vrijwilligers, tijdens alle fasen in het proces van schuldhulpverlening (zie paragraaf 2.1). Het tweede aspect<sup>35</sup> is de verbinding tussen schuldhulpverlening en andere beleidsterreinen, zoals Wmo, het domein van werk en inkomen en het sociaal domein. Uitgangspunt bij integraliteit is aandacht voor de achterliggende problematiek van schulden. Naast schuldhulpverlening, kunnen er dus ook andere vormen van hulpverlening geboden worden.

In het Beleidsplan staat over het eerste aspect – samenwerking tussen de gemeente en andere partijen – het volgende: 'Een integrale aanpak is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente en de ketenpartners. Om de integrale aanpak inhoud en vorm te geven zijn er (op regionaal niveau) tussen diverse ketenpartners al afspraken gemaakt om de onderlinge werkprocessen op elkaar af te stemmen.' Verder wordt genoemd dat in OGGZ-verband intensief wordt samengewerkt met ketenpartners. Wanneer en hoe ketenpartners contact met elkaar opnemen is verder niet geformaliseerd. In het Beleidsplan is opgenomen dat de VKB op casusniveau de dienstverlening afstemt met andere hulpverleners. De VKB wordt gezien als een belangrijke signalerende instantie voor probleemgezinnen. Als er sprake is van probleemgezinnen of gezinnen met kinderen, wordt de cliënt door de VKB aangemeld bij de OGGZ. Zo nodig wordt doorverwezen naar maatschappelijk werk, het Centrum voor Jeugd en Gezin en/of een ketenpartner. Over multiproblematiek, waarbij de aanpak van schulden de oplossing voor het kernprobleem vormt, staat in het Beleidsplan het volgende: de VKB neemt de coördinerende rol op zich, de VKB is verantwoordelijk voor het hele traject en de VKB rapporteert desgevraagd aan de gemeente.<sup>36</sup>

In het Beleidsplan staat dat vrijwilligers een aanvullende rol kunnen spelen in de ondersteuning van cliënten van schuldhulpverlening. Als voorwaarde hiervoor wordt een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden tussen de VKB en vrijwilligers genoemd. In het Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2016-2019 staat dat aan de VKB wordt gevraagd om medio 2016 met een voorstel te komen over de vormgeving van de inzet van vrijwilligers binnen de integrale schuldhulpverlening.

In het Beleidsplan staat over het tweede aspect – de verbinding tussen schuldhulpverlening en andere beleidsterreinen – dat integrale schuldhulpverlening dient bij te dragen aan het bereiken van de beleidsdoelen op het terrein van armoedebestrijding, participatie/re-integratie, welzijn/zorg en openbare orde. Schuldhulpverlening dient dus bij te dragen aan het succes op andere beleidsterreinen. In het Beleidsplan wordt niet concreet uitgewerkt hoe de verbinding met andere beleidsterreinen tot stand wordt gebracht.

34 De aspecten van integraliteit zijn ontleend aan onderzoek: Stavenuiter, M., & Nederland, T (2014). *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

35 De twee aspecten van integraliteit moeten uiteindelijk samenkomen in de praktijk: integraliteit vanuit het sociale domein als gevolg van de decentralisaties en integraliteit vanuit de aanpak van problematische schulden met alle betrokken partijen.

36 Deze rol is recentelijk komen te vervallen: het bestuur van de GR heeft besloten dat de VKB een tweedelijnsorganisatie is.

In de visie op integrale schuldhulpverlening staat dat de gemeente de regie voert op het proces. Dit houdt in dat de gemeente verantwoordelijk is voor een integrale aanpak waarbij juiste organisaties met elkaar verbonden worden. Verder staat er in het Beleidsplan dat de gemeente het maken van (verdere) afspraken tussen de diverse ketenpartners zal stimuleren om werkprocessen op elkaar af te stemmen; waar nodig zullen nieuwe afspraken worden geïnitieerd en gefaciliteerd. In het Beleidsplan krijgt de regierol van gemeente geen concrete invulling.

### *Uitvoering*

Tussen de gemeente(n) en de VKB vindt overleg plaats op casusniveau. De consulenten Werk & Inkomen van de gemeente hebben gemiddeld eens per twee weken contact met de VKB. Meestal is een probleem met een betaling of vergoeding de aanleiding voor dit contact. Soms verwijst de VKB cliënten door naar de gemeente voor het verkrijgen van een lening. Deze wordt incidenteel verstrekt in het kader van bijzondere bijstand. Consulenten Werk & Inkomen verwijzen cliënten over het algemeen niet door naar maatschappelijke organisaties. Incidenteel verwijst een consulent Werk & Inkomen een cliënt door naar het financieel inloopsprekuur van MJD voor hulp bij de belastingaangifte, aanslagen of vorderingen. Als de VKB budgetbeheer moet beëindigen omdat de maximale duur van vier jaar is verstreken, vindt op casusniveau afstemming plaats met MJD of andere ketenpartners. In sommige gevallen krijgt zo iemand volgens de VKB extra hulp van een van de ketenpartners, maar het komt ook voor dat er geen hulp geboden kan worden. Verder vindt er regelmatig ambtelijk overleg plaats tussen de VKB en de acht gemeenten die deelnemen aan de GR. Het is onduidelijk in hoeverre integraliteit onderdeel is van dit overleg.

De VKB heeft te maken met een veelheid aan ketenpartners: MJD, IGGZ, Pgb-bureaus, LIMOR (crisisopvang), verslavingszorg, MEE, sociale werkbedrijven, NOVO gehandicaptenzorg (dagbesteding, begeleid wonen), politie en GGZ. Een keer in de vier weken vindt OGGZ-overleg plaats. Tijdens het OGGZ-overleg worden de casussen, vragen en signalen besproken van multiprobleemgezinnen. De VKB brengt tijdens het overleg kennis in en doet daarnaast kennis op over bepaalde casussen. Tijdens het overleg worden de plannen van aanpak op gezinsniveau opgesteld en de OGGZ-coördinator is regievoerder van de casussen. Er is geen gezamenlijk informatiesysteem; informatie wordt via e-mail teruggekoppeld.

De bij de uitvoering van schuldhulpverlening betrokken partijen zijn niet op de hoogte van een sociale kaart<sup>37</sup> van Eemsmond en betrokken ketenpartners zijn onvoldoende op de hoogte van elkaars werkzaamheden. Tussen ketenpartners vinden geen vergaderingen op beleidsniveau plaats. Zo ontdekten medewerkers van MJD en Humanitas tijdens het interview voor dit onderzoek dat zij vergelijkbare producten aanbieden en vervolgens werden er ter plekke afspraken gemaakt om elkaar te informeren. Ook de consulenten Werk & Inkomen zijn niet volledig op de hoogte van de werkzaamheden van ketenpartners. Zo bleek tijdens het interview met consulenten Werk & Inkomen dat niet elke consulent weet dat Humanitas al een jaar actief is in de gemeente Eemsmond.

Het beeld dat de VKB en MJD hebben over de onderlinge samenwerking is niet hetzelfde. Vast staat dat er geen overleg is tussen de VKB en MJD over de wijze waarop taken kunnen worden verdeeld of beter kunnen worden afgestemd. Volgens de VKB gaat de samenwerking momenteel beter dan voorheen en zijn medewerkers van MJD beter op de hoogte van schuldhulpverlening. De ondervraagde medewerker van MJD ziet nog veel zaken die beter

<sup>37</sup> Een sociale kaart is een overzicht van instellingen op het gebied van welzijn, gezondheidszorg, en maatschappelijke dienstverlening. De sociale kaart verwijst naar instellingen die bepaalde hulp bieden met betrekking tot een bepaalde doelgroep.

kunnen. Als een cliënt via MJD bij de VKB aangemeld wordt, biedt MJD eerst hulp om de administratie op orde te krijgen. Vervolgens helpt MJD bij de voorbereiding op een (nieuw) verzoek tot schuldhulpverlening. Daarnaast zijn medewerkers van MJD vaak aanwezig bij het intakegesprek bij de VKB.

De VKB heeft geen structurele samenwerkingsafspraken met Humanitas, Schuldhulpmaatje of andere vrijwilligersorganisaties. De VKB heeft ook geen formele taak in het organiseren van de inzet van vrijwilligers. De VKB geeft aan graag met Humanitas te willen samenwerken. Er moeten dan wel voldoende (financiële) middelen vrijkomen waarmee de VKB vrijwilligers naar behoren kan trainen en ondersteunen. Humanitas Eemsmond geeft aan al een jaar samenwerking met de VKB te zoeken; tot op heden is er nog geen concrete aanzet tot samenwerking geweest. De gemeente heeft geen formele samenwerkingsafspraken met vrijwilligersorganisaties. Momenteel is er een overleg tussen de acht gemeenten om te kijken hoe vrijwilligers in de nabije toekomst betrokken zouden kunnen worden bij schuldhulpverlening, bijvoorbeeld voor preventieprojecten en voor hulp bij administratie via Humanitas.<sup>38</sup>

Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden of en hoe de verbinding tussen schuldhulpverlening en andere beleidsterreinen, zoals Wmo, het domein van werk en inkomen en het sociaal domein in de uitvoering vorm krijgt. Dit aspect van integraliteit is daarmee onderbelicht.

In de praktijk komt de regierol<sup>39</sup> van de gemeente niet van de grond. Bijsturing vindt plaats op het niveau van de GR en daarbij is onvoldoende oog voor de lokale situatie in Eemsmond. De gemeente organiseert en faciliteert geen structurele afstemming tussen ketenpartners en vrijwilligersorganisaties. De gemeente heeft de VKB wel gevraagd een plan voor een integrale aanpak van schuldhulpverlening te schrijven. Afstemming van integrale schuldhulpverlening anders dan op casusniveau wordt door de gemeente niet gefaciliteerd.

Uit het klantenonderzoek blijkt dat ruim tweederde van de ondervraagde cliënten zelf de route naar de VKB heeft gevonden, een op de zes is doorverwezen door de gemeente en een op de acht is doorverwezen door een ketenpartner. Ongeveer een vijfde van de ondervraagde cliënten ging samen met een hulpverlener naar het intakegesprek, een derde nam een bekende of familielid mee en bijna de helft ging alleen. Van de ondervraagde cliënten met meer dan alleen financiële problemen (n=13) zegt meer dan de helft (n=8) dat er geen aandacht is voor deze andere problemen. Hoewel dit een subjectieve bevinding is op basis van een gering aantal respondenten, duidt dit op onvoldoende aandacht voor integraliteit.

### 3.5 Brede toegang

#### *Beleid*

In het Beleidsplan staat dat schuldhulpverlening in principe openstaat voor iedere inwoner vanaf 18 jaar met (dreigende) financiële problemen in de privésituatie. Hierbij wordt geen inkomensgrens gehanteerd. Alleen

38 Tijdens het ambtelijk wederhoor geeft het ambtelijk apparaat aan dat er geen overleg wordt gevoerd over de inzet van vrijwilligers, omdat besloten is dat elke gemeente binnen de GR hier zelf een aanpak voor ontwikkelt.

39 De Inspectie Werk en Inkomen heeft, met behulp van criteria die waren opgesteld op basis van het wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, in 2011 een meting uitgevoerd. Deze meting had tot doel vast te stellen of de gemeentelijke uitvoering van de schuldhulpverlening meer integraal is geworden en in hoeverre dit heeft geleid tot verbeterde effectiviteit. Er bleek slechts één verband significant aantoonbaar: naarmate een gemeente de regierol beter oppakt, wordt ook beter invulling gegeven aan integrale schuldhulpverlening (zie: Inspectie Werk en Inkomen, Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010-2011, augustus 2011).

ondernemers kunnen geen gebruik maken van gemeentelijke schuldhulpverlening via de VKB. De mogelijke uitsluitingsgronden – recidive, een onherroepelijke veroordeling wegens (uitkerings)fraude<sup>40</sup> of bestuurlijke sanctie hoeven niet zonder meer toegepast te worden. De inzet van budgetbeheer is in het herziene Beleidsplan<sup>41</sup> beperkt tot maximaal 48 maanden en budgetbeheer kan maar één keer worden ingezet. In de herziene Beleidsregels<sup>42</sup> is opgenomen dat hiervan kan worden afgeweken als er sprake is van bijzondere omstandigheden. In de Beleidsregels is ook als mogelijke uitsluitingsgrond 'geen passend aanbod' opgenomen. Hiervan kan sprake zijn wanneer er in het hele proces van schuldhulpverlening geen diensten ingezet kunnen worden die aan de hulpvraag van de verzoeker voldoen. De situatie van geen passend aanbod doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de maximale duur van het budgetbeheer is verstreken, er al een minnelijke schuldregeling heeft plaatsgevonden of indien de afgelopen 10 jaar een wettelijke schuldregeling heeft plaatsgevonden. De laatste beleidsregel betreft de hardheidsclausule: 'Het bestuur kan in zeer bijzondere gevallen gemotiveerd afwijken van de bepalingen in deze regeling, indien onverkorte toepassing daarvan aanleiding geeft of zou leiden tot disproportionele onredelijkheid of onbillijkheid.'

### *Uitvoering*

Als ondernemers met problematische schulden hun onderneming hebben gestaakt en dus feitelijk ex-ondernemer zijn, komen zij in aanmerking voor gemeentelijke schuldhulpverlening. Een onherroepelijke veroordeling wegens (uitkerings)fraude of bestuurlijke sanctie is een uitsluitingsgrond voor een schuldregeling<sup>43</sup>, maar niet per se voor andere diensten van schuldhulpverlening. Als een fraude ouder is dan 10 jaar of als de schuldenaar een 'wending ten goede' aan kan tonen, wordt op deze uitsluitingsgrond een uitzondering gemaakt. Bij recidive geldt het omgekeerde: recidive is geen uitsluitingsgrond voor een schuldregeling, maar wel voor budgetbeheer. Als de VKB echter argumenten aandraagt om toch budgetbeheer op te starten, blijkt de gemeente hier royaal en loyaal mee om te gaan. Een inkomen onder de beslagvrije voet vormt een belemmering voor een schuldregeling, maar niet om budgetbeheer op te starten. Een inkomen onder de beslagvrije voet kan ontstaan als een of meerdere deurwaarder(s) gelijktijdig beslag leggen op het inkomen waardoor het inkomen lager wordt dan 90% van de bijstandsnorm. Cliënten die hiermee te maken hebben kunnen of zelf of met hulp van MJD vorderingen laten stoppen om boven de beslagvrije voet te geraken, zodat afloscapaciteit voor de schulden ontstaat. De VKB assisteert hier in beginsel niet bij.

Psychosociale problematiek is in geen uitsluitingsgrond voor schuldhulpverlening. Toch kan dit voor de VKB een reden zijn om geen schuldregeling te starten, omdat deze problematiek de kans op een duurzaam resultaat aanzienlijk verkleint. Personen die dit betreft, kunnen wel budgetbeheer krijgen.

Er wordt slechts zelden een weigeringsbeschikking voor schuldhulpverlening afgegeven op grond van de uitsluitingsgrond 'geen passend aanbod mogelijk'. De VKB geeft aan altijd te zoeken naar manieren om een cliënt van dienst te zijn. Cliënten die korter dan 10 jaar geleden een Wsnp-traject hebben gehad<sup>44</sup> en voor wie een minnelijke

40 Fraude in de Fraudewet is niet hetzelfde als fraude in de Wgs: in de Fraudewet gaat het om het schenden van de inlichtingenplicht en is opzet niet vereist, terwijl er volgens de Wgs wel sprake moet zijn van opzet om te kunnen spreken van fraude. Uit onderzoek blijkt dat in gevallen waar er formeel fraude is gepleegd er veelal sprake is van onachtzaamheid en onwetendheid en dat daarnaast nogal wat vergrijpen 'licht van aard' zijn: Baan, A., Louwes, K., & Oostveen, A. (2016). *Evaluatierapport Gemeentelijke schuldhulpverlening*. Berenschot.

41 Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2012-2015, december 2013

42 Beleidsregels Schuldhulpverlening 2013.

43 Schuldregeling vraagt om een afweging tussen toegang en efficiëntie. De efficiëntie neemt toe als alleen saneerbare schulden worden toegelaten en er eisen worden gesteld aan de motivatie (zie: Stavenuiter, M., & Nederland, T (2014). Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.)

44 Deze personen kunnen niet opnieuw in een Wsnp-traject instromen.

schuldschuldregeling mislukt is, krijgen vaak budgetbeheer of DFD aangeboden, soms met betalingsregelingen, om verdere escalatie van de financiële problemen te voorkomen.

Als de cliënt een eigen woning heeft, wordt eerst bepaald of de cliënt de woning moet verkopen. Wanneer een woning onverkoopbaar blijkt, wordt DFD ingezet. Er zijn landelijke ontwikkelingen gaande om schuldschuldregeling voor woningbezitters toegankelijker te maken, bijvoorbeeld het project Schakel!.<sup>45</sup> De VKB beschikt op dit moment naar eigen zeggen nog over te weinig expertise over woningbezit. Binnen de NVVK is deze expertise wel aanwezig en er is afgesproken dat er voor medewerkers een aparte cursus georganiseerd zal worden.

Consulenten Werk & Inkomen constateren een probleem bij de limitering van budgetbeheer tot maximaal vier jaar: cliënten die niet in staat zijn om hun geldzaken zelf te regelen<sup>46</sup>, kunnen moeilijk gebruikmaken van de hardheidsclausule. Het lijkt vooral te gaan om casussen waarbij de verlenging van budgetbeheer onvoldoende onderbouwd kan worden, terwijl er voor de nabije toekomst wel problemen verwacht worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om cliënten die 'te goed' zijn om onder beschermingsbewind te vallen, maar die tegelijkertijd niet in staat zijn om hun financiële huishouding helemaal zelfstandig te regelen. Ook binnen de VKB zijn er twijfels over de effectiviteit van de beperking van budgetbeheer tot 4 jaar.

### 3.6 Maatwerk

#### *Beleid*

In het Beleidsplan staat dat de vraag en wensen van een cliënt medebepalend zijn voor de dienstverlening. De VKB geeft op basis van de beschikbare cliëntinformatie wel aan wat in haar optiek de meest gewenste vorm van dienstverlening is. De VKB kijkt vooral naar welke dienstverlening het beste bijdraagt aan de participatie van een cliënt en aan het voorkomen van maatschappelijke kosten. De vorm, intensiteit en omvang van de dienstverlening worden afgestemd op de hulpvraag en situatie van de cliënt. De dienstverlening kan variëren van enkel een adviesgesprek tot een volledig schuldschuldregelingstraject van 36 maanden in combinatie met budgetbeheer en -coaching. Het credo hierbij is: lichte vormen van dienstverlening waar het kan, intensieve trajecten waar nodig. De intensiteit hangt af van wat de cliënt zelf kan (zo nodig met behulp van zijn sociale netwerk). De omstandigheden van een cliënt kunnen variëren in aard, omvang en duur. In het Beleidsplan is daarom opgenomen dat regelmatig zal worden beoordeeld of de dienstverlening nog aansluit bij de behoeften van de cliënt. In de Beleidsregels staat dat in geval van bijzondere omstandigheden besloten kan worden de maximale duur van budgetbeheer te verlengen of het budgetbeheer opnieuw in te zetten. Ook is in de Beleidsregels een hardheidsclausule opgenomen, waardoor het mogelijk is om in zeer bijzondere gevallen af te wijken van het beleid.

Cliënten die over onvoldoende vaardigheden beschikken om financieel zelfredzaam te worden, krijgen een aangepast traject. Er wordt dan gezocht naar ondersteuning bij de ketenpartners van de VKB, het sociale netwerk van de cliënt of de VKB voert beschermingsbewind uit.

<sup>45</sup> Schakel! is bedoeld om de samenwerking te stimuleren tussen de grote hypotheekverstrekkers in Nederland en de leden van de NVVK. Doel van de samenwerking is dat schuldhulpverleners en hypotheekverstrekkers in een vroeg stadium met elkaar in contact treden over een klant met een hypotheek.

<sup>46</sup> Uit onderzoek blijkt dat ontwikkelingen rond digitalisering eveneens oorzaak kunnen zijn van problematische schulden. Zie: Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar onderbewindgestelden*, augustus 2015.

### *Uitvoering*

De VKB kijkt vooral naar het gedragsaspect om te bepalen welke vorm van schuldhulpverlening het meest effectief is. Het beleid van de VKB is om pas een schuldregeling te starten als er een hoge slagingskans is en een schuldregeling leidt tot een duurzaam resultaat. Als de kans op een succesvolle schuldregeling te klein is, worden (eerst) andere vormen van dienstverlening aangeboden (zie ook paragraaf 4.1). Om goed in te kunnen schatten welke vorm van dienstverlening het best bij de cliënt past, werkt de VKB sinds april 2015 met een frontoffice (intake) en een backoffice (dienstverlening). Consulents in de frontoffice doen steeds meer ervaring op met het inschatten van het meest geschikt traject voor een cliënt. Gedurende de intakeperiode vinden in ieder geval twee gesprekken plaats. De VKB gebruikt in de intakefase geen standaardtool om de zelfredzaamheid van de cliënt te meten. De VKB heeft tijdelijk Mesis<sup>47</sup> gebruikt, maar het gebruik van deze tool vergde volgens de VKB (te) veel tijd van de cliënten en de resultaten weken zelden tot nooit af van de inschatting door de consulents.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat voor circa 25% van de cliënten is geprobeerd een schuldregeling te treffen. Voor 60% van de cliënten wordt uitsluitend budgetbeheer en/of DFD opgestart, omdat een oplossing van de schulden niet mogelijk wordt geacht.<sup>48</sup> Niet zelfredzaam zijn is geen reden om een uitzonderingsclausule voor budgetbeheer toe te passen. Cliënten waarbij de maximale duur van vier jaar budgetbeheer verstreken is, krijgen een uitstroomtraining aangeboden, maar de opkomst bij deze trainingen wisselt om onbekende redenen van bijna 100% tot bijna 0%. Volgens de VKB is de doelgroep niet 'trainingsminded' en is het budget dat de gemeente beschikbaar stelt voor deze trainingen niet toereikend.<sup>49</sup> Door de limitering van het budgetbeheer, in combinatie met het geringe doelbereik bij uitstroomtraining, stromen er cliënten uit die financieel (nog) niet zelfredzaam zijn. De limitering van het budgetbeheer verhoogt de kans op een toename van de recidive op de langere termijn.

Als de overdracht naar budgetbeheer plaatsvindt, volgt er binnen zes weken een gesprek met de budgetconsulent. Het aantal gesprekken dat de cliënt voert met consulents in de backoffice wisselt per cliënt en wordt afgestemd op de persoonlijke situatie. Er is volgens de VKB over het algemeen veel telefonisch en mailcontact. Er is geen werkproces voor budgetcoaching. Het startmoment van budgetcoaching en wie welke vorm van budgetcoaching ontvangt, is niet geformaliseerd. Wat de consulents aan budgetcoaching doen, wordt ook niet altijd geregistreerd.

De VKB heeft te maken met een relatief nieuwe doelgroep: mensen met een inkomen uit werk, die door 'life events' in de schulden zijn geraakt. Het betreft hier bijvoorbeeld mensen die hun vaste baan kwijtraken of scheiden, maar wel hoge vaste lasten hebben. De mogelijkheden voor deze 'nieuwe armen' zijn nog onvoldoende bekend bij de medewerkers van de VKB.<sup>50</sup>

In het klantonderzoek is gevraagd naar de tevredenheid over aspecten van de dienstverlening door de VKB: wachttijden, informatievoorziening, bereikbaarheid, klantvriendelijkheid, oplossingen die worden geboden en aandacht voor de persoonlijke situatie. Als laatste is gevraagd naar de algehele tevredenheid in de vorm van een rapportcijfer van 1 tot 10 (zie ook paragraaf 5.7). De tevredenheid over de aandacht voor de persoonlijke situatie

47 Mesis© is een wetenschappelijk gefundeerd assessment instrument op basis van een vragenlijst en een vaardigheidentest die door de cliënt worden ingevuld. Via rekenregels worden de antwoorden van de cliënt vertaald in het klantprofiel.

48 Voor een volledig overzicht van de in- en doorstroomcijfers, zie H5.

49 Tijdens het ambtelijk wederhoor heeft de afdeling beleid opgemerkt dat het budget voor de uitstroomtrainingen is teruggebracht omdat de trainingen niet tot het gewenste resultaat leidden.

50 Tijdens het ambtelijk wederhoor heeft de VKB aangegeven dat de medewerkers ondertussen voldoende ervaring hebben met deze relatief nieuwe doelgroep.

correleert zeer sterk<sup>51</sup> met de algehele tevredenheid van de cliënten en is de belangrijkste voorspeller voor de algehele tevredenheid van de cliënt<sup>52</sup>. Dat de aandacht voor de persoonlijke situatie veruit de belangrijkste voorspeller is voor klanttevredenheid is ook in eerder onderzoek vastgesteld.<sup>53</sup> Uit tabel 3.1 is op te maken dat 12% van de ondervraagde cliënten zeer ontevreden is over de aandacht voor de persoonlijke situatie en 60% (zeer) tevreden.

Tabel 3.1: tevredenheid over de aandacht voor de persoonlijke situatie

	Aantal cliënten	% van cliënten
zeer ontevreden	3	12%
ontevreden	-	-
neutraal	7	28%
tevreden	9	36%
zeer tevreden	6	24%
<b>Totaal</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

### 3.7 Preventie en nazorg

#### Beleid

In het Beleidsplan staat dat preventie en nazorg onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. In het Beleidsplan wordt onderscheid gemaakt tussen primaire, secundaire en tertiaire preventieactiviteiten. Voorlichting, adviesgesprekken, cursussen en workshops zijn primaire preventieactiviteiten. Doel van deze activiteiten is voorkomen dat er een beroep gedaan moet worden op schuldhulpverlening. Secundaire preventie bestaat uit samenwerkingsafspraken met schuldeisers die zijn neergelegd in convenanten. Doel is het zo vroeg mogelijk aanpakken van problematische schulden en het voorkomen van escalatie. Tertiaire activiteiten bestaan uit het werken aan zelfredzaamheid en het bieden van nazorg. Doel is het voorkomen van terugval en recidive. Nazorg bestaat uit het contact opnemen met de cliënt om te informeren hoe het (financieel) met hem of haar gaat. De VKB biedt deze vorm van nazorg enige tijd na het beëindigen van de geboden dienst. Er is geen andere invulling van nazorg en in het Beleidsplan is ook niets opgenomen over afstemming met ketenpartners.

De VKB biedt de GR-gemeenten standaard een basispakket aan en optioneel een pluspakket. Met uitzondering van de cursussen en workshops, vallen bovengenoemde preventieactiviteiten in het basispakket. Tegen extra betaling kan de gemeente preventieactiviteiten uit het pluspakket kiezen. In het pluspakket wordt een aantal producten aangeboden: de kindercursus 'Kostdat?!?!', de workshop jongeren '€uries €nzo', de workshop voor achttienjarigen en ouder 'Geld speelt een rol', de cursus 'Gelet op het budget' en de workshop 'Opgeruimd staat netjes'. In het Beleidsplan staat tevens dat de VKB in opdracht ook andere maatwerkproducten kan ontwikkelen.

De gemeente Eemsmond en de VKB beschikken niet over een beleidsplan voor preventie, vroegsignalering en/of nazorg.

51 Correlatie 0,908,  $p = 0,000$  (zie ook bijlage 6).

52 Zie bijlage 6 voor de regressieanalyse.

53 Domenie Φ Kerstens, 2015

*Uitvoering primaire preventie*

Voorlichting bestaat uit een eendaagse training om die cliënten die voor het eerst een uitkering ontvangen te leren omgaan met inkomensterugval. De training wordt verzorgd door preventiemedewerkers van het Werkplein Noord-Groningen. De cliënten ontvangen een uitnodiging voor deze training en de opkomst voor deze niet verplichte training is redelijk. Via deze route komen mensen soms ook op het spreekuur van de VKB terecht. Aan het begin van de training is er weliswaar de nodige weerstand, maar na afloop zijn de deelnemers overwegend positief, aldus de VKB en de betrokken wethouder. De training heeft geen follow-up.

Wanneer inwoners van Eemsmond zich melden bij de VKB voor schuldhulpverlening wordt eerst onderzocht of een of meerdere adviesgesprekken voldoende zijn om de problemen te kunnen hanteren. De VKB streeft naar een toename van het aantal adviesgesprekken. Het aantal adviesgesprekken is vanaf 2013 toegenomen van 4 naar 18.

Het idee achter het pluspakket is dat gemeenten op deze manier de uitgaven voor preventie in de hand kunnen houden. Eemsmond neemt incidenteel producten af uit het pluspakket. Zo heeft de gemeente Eemsmond in 2014 de cursus 'Kostdat?!?' afgenomen voor vier basisscholen. In 2013 en 2015 heeft de gemeente geen cursussen uit het pluspakket afgenomen. De gemeente vindt de pluspakketten onvoldoende op maat. De aanpak vereist ook de medewerking van scholen en dit is niet eenvoudig te realiseren.

*Uitvoering secundaire preventie*

Er is een landelijk convenant met energiebedrijven waarin is opgenomen dat gemeenten worden geïnformeerd over burgers met betalingsachterstanden. De informatie komt bij de inkomensconsulenten binnen en deze nemen contact op met de betreffende inwoner om deze te informeren over de mogelijkheden die de gemeente biedt. Er zijn op bestuurlijk niveau afspraken gemaakt tussen de VKB en de gemeente over de benadering van deze groep. De VKB heeft hierin geen proactieve rol.

Er zijn ook lokale afspraken over vroegsignalering van huurachterstanden.<sup>54</sup> Bij achterstallige betaling nemen consulenten van de woningcorporaties contact op met de betreffende huurder. Als vervolgens nog niet wordt betaald, wordt MJD meestal ingeschakeld. Op het moment dat de verhuurder een deurwaarder inschakelt of er sprake is van een dreigende huisuitzetting, doet de woningcorporatie altijd een melding bij MJD en bij de gemeente. De gemeente seint vervolgens de OGGZ-coördinator in.<sup>55</sup> De ketenpartners vinden dat de samenwerking met de woningcorporaties goed verloopt en dat huisuitzetting hierdoor meestal kan worden voorkomen.

Consulenten Werk & Inkomen van de gemeente verwijzen cliënten die een uitkering aanvragen en die een problematische schuld blijken te hebben door naar de VKB. Als deze consulenten inschatten dat de cliënt niet in staat is om zelf de weg naar de VKB te vinden, verwijzen ze eerst door naar het maatschappelijk werk (MJD). In het jaarverslag 2014 van de VKB wordt een financiële scan tijdens de intake voor een bijstandsuitkering aangekondigd om de consulenten Werk & Inkomen te ondersteunen bij de inschatting van problematische schulden. In juni 2016 zal de VKB dit project opstarten in de DAL-gemeenten.

<sup>54</sup> De VKB heeft een convenant met woningcorporatie Wierden en Borgen afgesloten.

<sup>55</sup> Tijdens het ambtelijk wederhoor heeft de gemeente een ander proces geschetst. De gemeente stelt dat de woningcorporaties al in een eerder stadium contact opnemen met de gemeente, namelijk wanneer ook de huurder gecontacteerd wordt.

Er is een pilot 'schuldhulpverlening als secundaire arbeidsvoorwaarde' voor werkgevers geweest. Het benaderen van werkgevers kost veel acquisitietijd en de VKB is hier dan ook na een half jaar mee gestopt.

#### *Uitvoering tertiaire preventie*

Budgetcoaching valt onder tertiaire preventie. Als het beëindigen van schuldhulpverlening in beeld komt, wordt hierover meestal eerst een gesprek gevoerd en dan wordt budgetcoaching aangeboden. Er is geen planmatige aanpak: budgetcoaching is onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van de consulenten en wordt niet als zodanig geregistreerd.

Tot 2016 bestond nazorg uit een eenmalig telefonisch contact (nabellen) na beëindiging van de dienstverlening door de VKB. Dit was een tijdrovende en daarmee dure vorm van nazorg. Vanaf 2016 ontvangen de cliënten als nazorg een strippenkaart waarmee vier gratis adviesgesprekken aangevraagd kunnen worden met een consulent van de VKB. De nieuwe invulling van nazorg is opgenomen in het nieuwe beleidsplan.<sup>56</sup> Er wordt geen andere vorm van nazorg<sup>57</sup> uitgevoerd; ook niet door ketenpartners en vrijwilligersorganisaties.

---

<sup>56</sup> Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2016-2019, april 2016.

<sup>57</sup> Uit onderzoek blijkt dat gemeenten nazorg beschouwen als de 'zwakke schakel' in het hele proces van schuldhulpverlening. Als oorzaken hiervoor worden genoemd: het ontbreken van menskracht, financiën en goede ideeën (zie: Stavenuiter, M., & Nederland, T (2014). *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

## 4 DOELMATIGHEID

De mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen wordt doelmatigheid (efficiëntie) genoemd. In dit hoofdstuk maken we een onderscheid tussen kwalitatieve en kwantitatieve doelmatigheid. Bij kwalitatieve doelmatigheid (paragraaf 4.1) gaat het over de wijze waarop procesmatig uitvoering wordt gegeven aan het beleid schuldhulpverlening. De nadruk ligt daarbij op samenwerking en integraliteit en het daarmee bereiken van voldoende afstemming en waar mogelijk synergiewinst. Bij kwantitatieve doelmatigheid (paragraaf 4.2) gaat het over de kosten van schuldhulpverlening: zijn de hiertoe begrote gelden op een doelmatige manier besteed? De kosten van beschermingsbewind worden apart behandeld (paragraaf 4.3).

### 4.1 Doelmatigheid proces integrale schuldhulpverlening

De GR en de VKB hebben vier à vijf keer per jaar ambtelijk overleg en vijf à zes keer per jaar bestuurlijk overleg. Tijdens dit overleg komt de lokale situatie van de gemeente Eemsmond nagenoeg niet aan bod. Het proces van integrale schuldhulpverlening staat niet op de agenda van overleg tussen de GR en de VKB. Alle acht gemeenten hebben hun overlegstructuur en samenwerkingsstructuur met ketenpartners anders ingericht. Elke gemeente heeft ook met andere ketenpartners te maken. Integraliteit valt dan ook niet via de GR te organiseren.

Er is geen structureel een-op-een overleg tussen de VKB en beleidsmedewerkers of bestuurders van de gemeente. Wanneer er voor de gemeente of de VKB een aanleiding is voor een-op-een overleg, maken beide partijen hier ruimte voor. Het gaat hierbij om incidenteel overleg op casusniveau. Aangezien ook de andere zeven gemeenten behoefte hebben aan incidenteel overleg met de VKB, is de VKB veel tijd kwijt aan overleg. Het proces van integrale schuldhulpverlening - zoals samenwerking tussen VKB en vrijwilligers en afstemming van taken met ketenpartners - staat niet op de agenda tijdens overleg tussen de gemeente Eemsmond en de VKB.

De OGGZ vormt een relatief kleine schakel in het proces van integrale schuldhulpverlening. Tijdens het OGGZ-overleg worden alleen de meest problematische casussen besproken. De OGGZ-coördinator is regievoerder van de casussen. Tijdens het OGGZ-overleg worden de plannen van aanpak opgesteld. Op casusniveau verloopt de communicatie goed en er is voldoende informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners. Er is echter geen gezamenlijk informatiesysteem; informatie wordt via e-mail teruggekoppeld. Als er sprake is van een complexe casus, wordt geprobeerd om een aparte casusbespreking op te zetten. Het is echter lastig om alle betrokken partijen om tafel te krijgen. De VKB is geen casushouder.

Tussen MJD en de VKB vindt nagenoeg geen overleg plaats over de verdeling en afstemming van taken. Ook is er geen overleg over activiteiten in het kader van preventie en nazorg. Er vindt uitsluitend overleg plaats op casusniveau tijdens het OGGZ-overleg. Er is geen samenwerking tussen vrijwilligersorganisaties en de VKB. De VKB staat positief tegenover de inzet van vrijwilligers, mits er aan twee voorwaarden wordt voldaan: vrijwilligers ontvangen training en ondersteuning en de afbakening van taken is duidelijk. De VKB is van mening dat sommige vrijwilligers op dit moment onvoldoende professioneel zijn en is daarom terughoudend om van vrijwilligers gebruik te maken. Uit de interviews komt naar voren dat ketenpartners en vrijwilligers van mening zijn (en ook verwachten) dat de VKB initiatiefnemer

zou moeten zijn in het bij elkaar brengen van de verschillende betrokken partijen met het oog op samenwerking, afstemming en efficiëntie. De VKB voelt zich niet geroepen om hierin initiatief te nemen. De VKB vindt dat elke gemeente binnen de GR hiervoor zelf verantwoordelijk is. Bovendien heeft de VKB, naar eigen zeggen, onvoldoende middelen (geld/capaciteit) om deze taak naar behoren voor acht gemeenten te kunnen uitvoeren. Kortom, omdat noch de gemeente, noch de VKB de handschoen oppakt, wordt er minder samengewerkt dan wenselijk en kan dit ten koste gaan van een doelmatige inrichting van de verschillende fasen van schuldhulpverlening.

Ketenpartners en vrijwilligersorganisaties hebben onvoldoende kennis over wet- en regelgeving, het proces van schuldhulpverlening en de bijbehorende diensten. Dit leidt soms tot begripsverwarring en onduidelijkheid over de dienstverlening door de VKB. Ketenpartners en vrijwilligersorganisaties ontvangen geen informatie over (ontwikkelingen op het gebied van) integrale schuldhulpverlening. Daarnaast is er geen overleg op beleidsniveau tussen gemeente, VKB en ketenpartners.

De gemeente Eemsmond subsidieert meerdere ketenpartners en vrijwilligersorganisaties voor soortgelijke diensten. De gemeente voert hierbij geen regie en faciliteert de afstemming tussen deze samenwerkingspartners niet. De gemeente organiseert geen overleg tussen ketenpartners, vrijwilligersorganisaties en de VKB. De gemeente geeft geen duidelijke invulling aan haar regierol. Het ontbreken van een centrale sturing heeft soms voordelen, bijvoorbeeld ruimte voor initiatief, maar er wordt minder samengewerkt dan volgens het beleidsplan wenselijk is. Het proces integrale schuldhulpverlening verloopt daarom minder doelmatig dan gewenst.

## 4.2 Doelmatigheid op het gebied van kosten

Deze paragraaf bespreekt de kosten voor de uitvoering van schuldhulpverlening in Eemsmond. Om deze kosten in perspectief te kunnen plaatsen, vergelijken we de kosten voor schuldhulpverlening in Eemsmond met die van de andere zeven gemeenten in de GR. Ook vergelijken we de kosten voor schuldhulpverlening in Eemsmond met die van de gemeenten Bedum, De Marne en Winsum. Deze drie gemeenten, die binnen het sociale domein al samenwerken met Eemsmond, hebben voor de uitvoering van schuldhulpverlening gekozen voor de Groningse Kredietbank (GKB).

### *Kosten voor schuldhulpverlening*

In tabel 4.1 zijn de bedragen opgenomen die de gemeente Eemsmond aan de VKB heeft betaald in 2013, 2014 en 2015. Aangezien in 2013 en 2014 een exploitatietekort is ontstaan, heeft de gemeente Eemsmond de begroting voor 2015 verhoogd. In 2015 was er voor het eerst een overschot op de begroting.

In tabel 4.1 is tevens een overzicht opgenomen van het aantal inwoners van de gemeente Eemsmond die een of meerdere producten afnamen van de VKB. Als laatste is het totaal aantal inwoners van de gemeente Eemsmond opgenomen.

Tabel 4.1: kosten voor de uitvoering van schuldhulpverlening door de VKB

		2013	2014	2015
A	Begroting voor schuldhulpverlening	271.168	250.705	269.000
B	Kosten voor schuldhulpverlening, inclusief beschermingsbewind	276.938	251.584	260.002
C	Kosten voor schuldhulpverlening, exclusief beschermingsbewind			225.602
D	Aantal cliënten VKB (peildatum 31 december)**	222	187	185
E	Aantal inwoners Eemsmond***	16.086	15.928	15.770
F	Kosten per klant totaal (B/D)	1.247,47	1.345,37	1.405,42
G	Kosten per inwoner (B/E)	17,22	15,80	16,49

\*jaarrekeningen: begrote afname + doorrekening exploitatietekort minus BTW compensatie, inclusief beschermingsbewind

\*\*4e maraps: aantal klanten dat één of meerdere producten afneemt, status december, inclusief beschermingsbewind

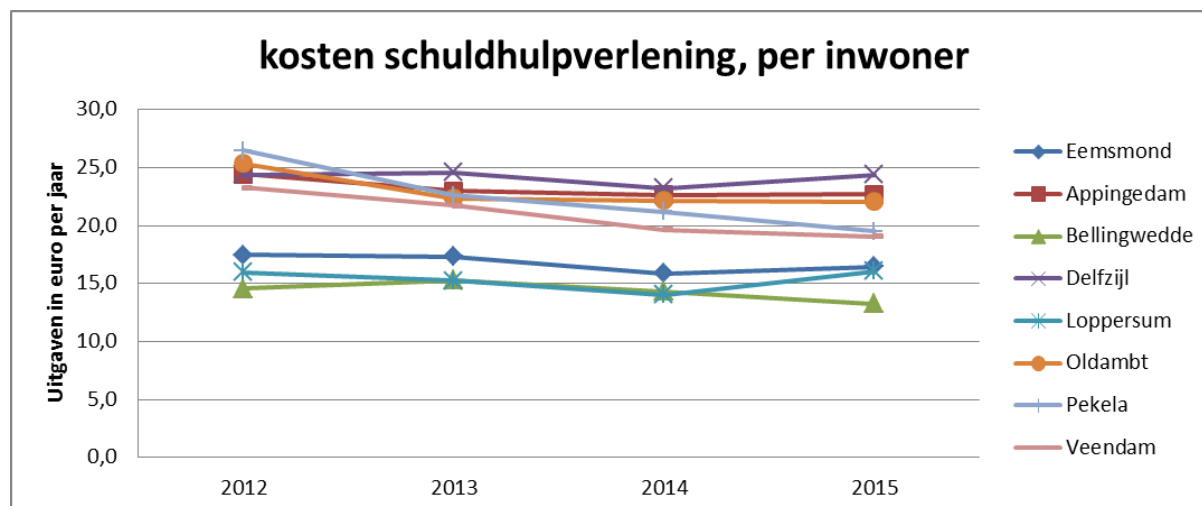
\*\*\*jaarrekeningen

Wanneer de totale kosten van de VKB worden gedeeld door het aantal cliënten, dan blijkt dat een cliënt in 2013 gemiddeld €1.247 kostte, in 2014 €1.345 en in 2015 €1.405. De kosten per inwoner bedragen €17,22 in 2013, €15,80 in 2014 en €16,49 in 2015. De kosten per cliënt nemen vanaf 2013 steeds verder toe. De kosten voor de dienstverlening exclusief beschermingsbewind, per cliënt zijn niet voorhanden omdat onbekend is hoeveel unieke cliënten de VKB heeft, exclusief de cliënten voor beschermingsbewind.

#### Benchmark kosten voor schuldhulpverlening

In figuur 1 zijn de gemiddelde kosten per inwoner per gemeente binnen de GR in een grafiek weergegeven. De kosten per inwoner van Eemsmond zijn laag ten opzichte van de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Oldambt, Pekela en Veendam en iets hoger dan de kosten in Bellingwedde en Loppersum.

Figuur 1 Kosten schuldhulpverlening (inclusief kosten voor beschermingsbewind), per inwoner, per gemeente in de GR

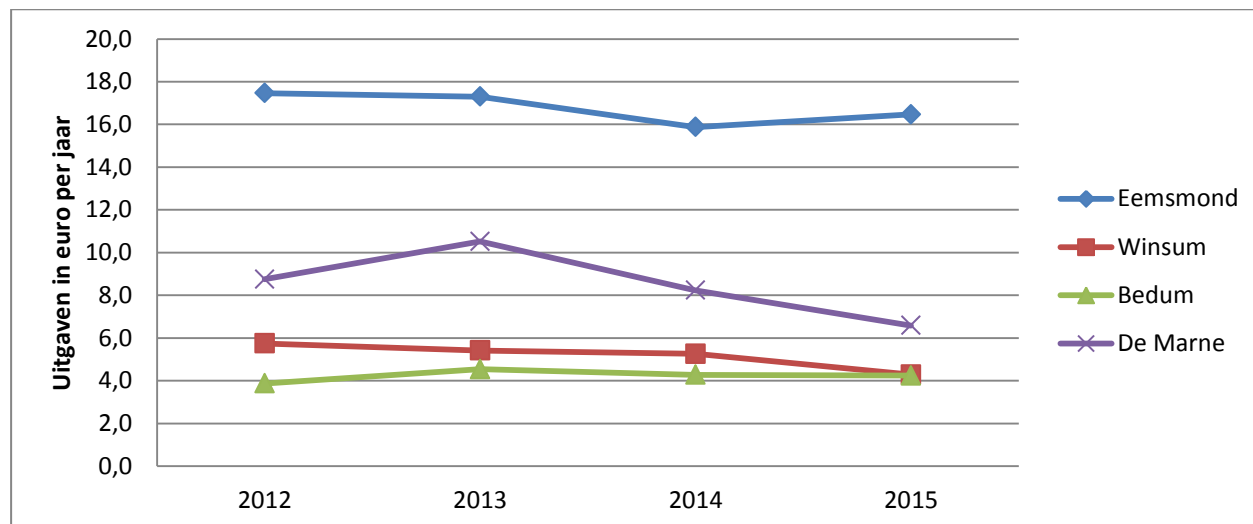


In figuur 2 zijn de kosten per inwoner van de gemeente Eemsmond afgezet tegen de kosten per inwoner van de gemeenten Bedum, Winsum en De Marne.<sup>58</sup> Uit de figuur is af te lezen dat de kosten per inwoner van de gemeente

<sup>58</sup> Bron: afdeling SoZaWe BMWG-gemeenten.

Eemsmond veel hoger zijn dan de kosten per inwoner in de andere drie BMW-gemeenten. Een vergelijking van de kosten per cliënt kan niet gemaakt worden, omdat het aantal cliënten van de GKB niet bekend is. De VKB geeft als verklaring voor de hoge kosten dat de VKB een zeer brede toegang heeft en dus een hoge caseload.

*Figuur 2 Kosten schuldhulpverlening (inclusief kosten voor beschermingsbewind), per inwoner, per BMW-gemeente*



#### 4.3 Kosten beschermingsbewind

In 2015 is de VKB op basis van een besluit in de bestuursvergadering van 3 maart 2015 begonnen met het afzonderlijk inzichtelijk maken van de kosten en baten van beschermingsbewind. De totale exploitatie van beschermingsbewind voor de acht gemeenten bedraagt in 2015 €1.120.144. Uit de exploitatierekening beschermingsbewind blijkt dat de VKB een exploitatietekort voor beschermingsbewind voor de hele GR begroot van €402.000. Het werkelijke tekort was €386.151<sup>59</sup>. Het deel van het tekort dat door de gemeente Eemsmond wordt betaald, bedraagt €34.400.

Aan het einde van 2015 bedraagt het aantal dossiers beschermingsbewind 498 voor de gehele GR en 53 voor de gemeente Eemsmond. De gemiddelde totale lasten beschermingsbewind bedragen voor de gehele GR €2.249 euro<sup>60</sup> per dossier.

De BPBI heeft tarieven vastgesteld voor verschillende producten binnen de branche.<sup>61</sup> Het jaartarief voor beschermingsbewind met problematische schulden bedraagt €1.430. Het tarief voor een nieuw dossier bedraagt eenmalig €520. In 2015 waren er 498 lopende en 25 nieuwe dossiers beschermingsbewind bij de VKB. Volgens de tarieven van de BPBI zouden de kosten voor beschermingsbewind €725.140<sup>62</sup> moeten bedragen. De kosten van de VKB voor beschermingsbewind waren in 2015 echter fors hoger: €1.120.144, ofwel een factor 1,6 duurder dan de gangbare tarieven. Geïnterviewde medewerkers van de VKB geven als verklaring voor deze relatief hoge kosten dat de VKB vooral arbeidsintensieve gevallen van beschermingsbewind op zich neemt die door commerciële bureaus worden geweigerd.

<sup>59</sup> Baten van €733.993 en kosten van €1.120.144

<sup>60</sup> €1.120.144 / 498

<sup>61</sup> Link naar website BPBI met tarieven: [www.bpbi.nl](http://www.bpbi.nl)

<sup>62</sup> (498 lopende dossiers \* €1.430) + (25 nieuwe dossiers \* €520)

## 5 DOELTREFFENDHEID

De mate waarin het resultaat van beleid beantwoordt aan wat er met dit beleid wordt beoogd en de gestelde beleidsdoelen daadwerkelijk worden verwezenlijkt, wordt doeltreffendheid (effectiviteit) genoemd. In dit hoofdstuk worden eerst de vijf beleidsdoelstellingen met bijbehorende streefcijfers weergegeven (5.1). Daarna wordt per doelstelling beschreven wat de VKB over de resultaten rapporteert en wat over doeltreffendheid kan worden geconcludeerd uit de dossieranalyse: voorkomen van schulden (5.2), duurzame resultaten (5.3), bevorderen participatie (5.4), vergroten succes op andere beleidsterreinen (5.5) en voorkomen van maatschappelijke kosten (5.6).

### 5.1 Doelstellingen in het Beleidsplan

In het Beleidsplan is een visie integrale schuldhulpverlening opgenomen en aan deze visie zijn vijf doelstellingen voor het beleid afgeleid. De ambities van de gemeente ten aanzien van schuldhulpverlening zijn uitgedrukt in streefcijfers. Per doelstelling zijn een of meer streefcijfers opgenomen (zie tabel 5.1). Daarmee voldoet de gemeente Eemsmond aan de eis van de Wgs: in het beleidsplan moet aangegeven worden welke resultaten de gemeente wenst te behalen.<sup>63</sup>

Tabel 5.1: Doelstellingen schuldhulpverlening met streefcijfers

Doelstelling	Streefcijfer
Voorkomen van schulden: aandacht voor preventie en nazorg verkleint de kans dat grotere of nieuwe schulden en daarmee samenhangende maatschappelijke problemen (opnieuw) ontstaan.	Het aantal deelnemers aan preventieve activiteiten (zoals een adviesgesprek) neemt in 2012, 2013, 2014 en 2015 toe met respectievelijk 10, 25, 40 en 50 procent ten opzichte van 2011.
Duurzame resultaten: een investering in integrale schuldhulpverlening waarbij wordt gewerkt aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid levert een langdurig resultaat en verkleint de kans op recidive.	Het gemiddelde recidivepercentage over 2012-2015 neemt maximaal toe tot 15%.
Bevorderen participatie: het vergroten van de financiële zelfredzaamheid en het oplossen of beheersbaar maken van de schulden zorgen ervoor dat de financiële situatie geen belemmering meer vormt voor een burger om actief deel te nemen aan de samenleving.	Het aantal dossiers dat is gestabiliseerd en waarvoor betalingsregelingen of een schuldregeling is opgestart, neemt in 2012, 2013, 2014 en 2015 toe met respectievelijk 3, 5, 7 en 9 procent ten opzichte van 2011.

<sup>63</sup> Artikel 2 lid 4 sub a Wgs.

Tabel 5.1: Doelstellingen schuldhulpverlening met streefcijfers (vervolg)

Doelstelling	Streefcijfer
Vergroten succes andere beleidsterreinen: door effectieve schuldhulpverlening wordt het succes van andere beleidsterreinen vergroot, zoals op het gebied van re-integratie, armoedebestrijding en welzijn / zorg.	Het aantal gezamenlijk bekende cliënten neemt in 2012, 2013, 2014 en 2015 toe met respectievelijk 5, 7, 9 en 11 procent ten opzichte van 2011.
Voorkomen van maatschappelijke kosten: een investering in integrale schuldhulpverlening voorkomt hoge maatschappelijke kosten zoals de kosten voor huisuitzetting, herhuisvesting, maatschappelijke opvang, extra beroep op bijstand en afsluiting energie.	Het percentage afgewende crisissituaties neemt in 2013, 2014 en 2015 toe met respectievelijk 5, 7 en 9 procent ten opzichte van 2012.

## 5.2 Beleidsdoel 1: voorkomen van schulden

Om te voorkomen dat mensen (opnieuw) problematische schulden krijgen, zijn activiteiten op het gebied van vroegsignalering, preventie en nazorg nodig. De VKB biedt op het gebied van preventie standaard een aantal producten/diensten aan in het basispakket en een aantal aanvullende diensten in het pluspakket. Op het gebied van nazorg zijn niet of nauwelijks diensten voorhanden: tot 2016 bestond nazorg uit een eenmalig telefonisch contact na beëindiging van de dienstverlening door de VKB. Vanaf 2016 ontvangen de cliënten als nazorg een strippenkaart voor (gratis) adviesgesprekken. Deze strippenkaarten worden echter nauwelijks gebruikt. Naast activiteiten op het gebied van preventie en nazorg, zijn sinds de invoering van het Beleidsplan (2012) een aantal pilots gedraaid ter voorkoming van schulden.

De VKB rapporteert in de jaarverslagen 2013 en 2014 over deelname aan preventieactiviteiten, zoals cursussen en workshops in het onderwijs. In de jaarverslagen worden de preventie- en vroegsignaleringsactiviteiten kwalitatief beschreven. Over nazorg wordt niets gerapporteerd (hierover is overigens ook geen streefcijfer geformuleerd). Als de gemeente, zoals in 2014 het geval was, beslist een bepaald product uit het pluspakket niet meer af te nemen,<sup>64</sup> wordt het streefcijfer niet gehaald. In de jaarverslagen van 2013 en 2014 worden de volgende aspecten niet beschreven: het aantal voorlichtingsgesprekken aan samenwerkingspartners en risicodoelgroepen, de ontwikkelingen op het gebied van convenanten met schuldeisers, de ingezette budgetcoaching, kwantitatieve informatie over doelstellingen en effecten van pilots op het gebied van preventie en vroegsignalering. In het jaarverslag van 2015 wordt uitgebreider gerapporteerd over de activiteiten die de VKB heeft verricht op het gebied van preventie, maar evaluaties en follow-ups van pilots ontbreken.

Het streefcijfer bij dit beleidsdoel heeft uitsluitend betrekking op het aantal deelnemers aan preventieve activiteiten die zijn georganiseerd door de VKB. Dit is nogal beperkt, want het organiseren van preventieactiviteiten is niet exclusief de verantwoordelijkheid van de VKB. Ook de gemeente, ketenpartners en vrijwilligersorganisaties hebben hierin een rol. Daarnaast kan bij dit streefcijfer de vraag worden gesteld of *het aantal* deelnemers wel een juiste indicator is voor doelbereik. Is het geven van voorlichting aan 300 basisschoolleerlingen effectiever dan het voeren

<sup>64</sup> In 2014 werd het lespakket 'Kostdat?!?' niet meer afgenomen, waardoor het bereik van preventieactiviteiten afnam met 300 basisschoolkinderen.

van adviesgesprekken met 30 personen met dreigende schulden? Ook is onduidelijk in hoeverre de activiteiten effectief zijn: dat wil zeggen een bijdrage leveren aan het voorkomen van schulden. Tot slot gaat het streefcijfer alleen over preventie: er is geen streefcijfer geformuleerd over nazorgactiviteiten om terugval te voorkomen. Kortom, de gemeente heeft op dit moment onvoldoende zicht in hoeverre dit eerste beleidsdoel wordt gerealiseerd.

### 5.3 Beleidsdoel 2: duurzame resultaten

In de periode 1 juli 2012 – 31 maart 2015 meldden zich gemiddeld 54 inwoners van Eemsmond per jaar aan voor schuldhulpverlening. Het recidivepercentage is vastgesteld als indicator voor duurzame resultaten. Recidive is het percentage uitgestroomde cliënten uit budgetbeheer die zich opnieuw hebben gemeld voor budgetbeheer. Het recidivecijfer daalt sinds 2013 (zie tabel 5.2). Het recidivepercentage is aanzienlijk lager dan 15% en hiermee is het door de gemeente gestelde streefcijfer behaald.

Tabel 5.2 Gemiddelde recidive % voor de GR

	2011	2012	2013	2014	2015
Recidive%	7,7	7,1	7,8	6,3	5,9

Bron: jaarverslagen VKB

De wijze waarop recidive door de VKB is gemeten en wordt gerapporteerd aan de gemeente, heeft uitsluitend betrekking op de dienst budgetbeheer. Dit geeft een indicatie over het behalen van een duurzaam resultaat, maar is tegelijkertijd onvolledig: er is geen informatie over het percentage cliënten dat eerder gebruik heeft gemaakt van een schuldregeling. Het zou interessant zijn om mensen die ooit cliënt bij de VKB zijn geweest gedurende een langere tijd te monitoren. Op die manier krijgt de gemeente beter inzicht in succes- en faalfactoren voor het behalen van een duurzaam resultaat.<sup>65</sup>

Gezien de keuze van de GR om het budgetbeheer te maximaliseren tot vier jaar, houdt de gemeente er rekening mee dat het recidivepercentage op zal lopen en is het streefcijfer in het Beleidsplan van 2013 naar boven aangepast. De gemeente lijkt dus bereid om te bezuinigen op maatregelen die recidive moeten voorkomen. Uit het jaarverslag van de VKB van 2015 blijkt dat de gemeenteraden en het Algemeen Bestuur van de GR niet tevreden zijn over het streefcijfer voor duurzaamheid zoals dit nu gemeten wordt. In de paragraaf 'vooruitblik 2016' schrijft de VKB dat '[...] de berekening van het recidivepercentage [zal] worden verbeterd. Omdat het product budgetbeheer niet meer in alle gevallen wordt ingezet, wordt de berekening van het recidivepercentage verbeterd.' Het is nu nog onduidelijk op welke wijze en wanneer de beoogde verbetering zal plaatsvinden.

### 5.4 Beleidsdoel 3: bevorderen financiële zelfredzaamheid en participatie

De gemeente zoekt antwoord op de vraag: leidt schuldhulpverlening tot succes? Succes wordt daarbij gedefinieerd als 'het vergroten van de financiële zelfredzaamheid en het oplossen of beheersbaar maken van de schulden [...] zodat de financiële situatie geen belemmering meer vormt voor een burger om actief deel te nemen aan de samenleving'.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Vanaf 2016 berekent de VKB het recidivepercentage ook over de dienst schuldregeling.

<sup>66</sup> Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2012-2015, p. 11.

Het streefcijfer is vastgesteld als het aantal dossiers dat is gestabiliseerd en waarbij een betalingsregeling of een schuldregeling (minnelijk of wettelijk) is opgestart. In tabel 5.3 is het aandeel dossiers budgetbeheer waarvoor een schuldregeling is getroffen sinds 2011 opgelopen van 16% naar 23%. Het aandeel dossiers met een betalingsregeling is opgelopen van 25% naar 60%. Deze percentages zijn een schatting op basis van kleine steekproeven en zijn niet meer dan een indicatie, waarbij het percentage van 2014 het meest betrouwbaar is, omdat de steekproef 185 dossiers was.<sup>67</sup>

De manier van rapporteren over financiële zelfredzaamheid in de kwartaalrapportages en de jaarverslagen zijn een momentopname van het bestand van cliënten die in budgetbeheer zitten. Door de cijfers te vergelijken met eerdere momentopnames wordt wel inzichtelijk wat de ontwikkelingen binnen elk product zijn, maar niet wat het succespercentage is. Immers, het is onbekend wat de doorstroom is tussen de verschillende producten. De cijfers geven ook geen inzicht in cliënten van de VKB die *niet* in budgetbeheer zitten. Ten slotte kan op basis van de gerapporteerde cijfers niet opgemaakt worden hoe lang cliënten in een bepaalde fase zitten en welk deel van de cliënten uitvalt. Kortom, de gerapporteerde cijfers zijn een indicatie, maar geven onvoldoende inzicht in het succes van schuldhulpverlening door de VKB.

Tabel 5.3: percentage van cliënten in budgetbeheer waarvoor een betalingsregeling of schuldregeling is opgestart.

	2011	2012	2013	2014	2015
betalingsregeling	25%	55%	52%	34%	60%
schuldregeling	16%	15%	19%	24%	23%

Het succes van schuldhulpverlening kan op andere – wellicht meer inzichtelijke manieren worden gedefinieerd en gemeten. Enkele voorbeelden hiervan zijn: van welk deel van de instroom worden de schulden opgelost met behulp van een 100% betalingsregeling; welk deel wordt opgelost met behulp van een minnelijke regeling; welk deel stroomt door naar de Wsnp (en leidt dit traject tot succes); welk deel is geholpen met adviesgesprekken en/of coaching en; voor welk deel is een schuldenvrije toekomst nu niet haalbaar en wat wordt voor deze mensen wél bereikt? Genoemde indicatoren om het succes op een betere manier te kunnen meten en daarmee te kunnen monitoren, worden op dit moment echter niet gebruikt. Uit het jaarverslag van de VKB van 2015<sup>68</sup> blijkt dat de gemeenteraden en het Algemeen Bestuur van de GR wel *'de wens hebben geuit om meer inzichtelijk te maken hoeveel mensen er succesvol / zonder schulden uitstromen (al dan niet via de Wsnp). Vanaf 2016 zal hierover informatie in het jaarverslag en de managementrapportages worden opgenomen.'* Aangezien er vooralsnog geen cijfers voorhanden zijn over instroom, doorstroom, tussentijdse uitval en uitstroom, is besloten om een cohortonderzoek uit te voeren. De onderzoekers hebben hiertoe op basis van een dossieranalyse een groep cliënten gevolgd gedurende het proces van schuldhulpverlening (zie tabel 5.4 en 5.5) en enkele kengetallen over succes zichtbaar gemaakt (zie tabel 5.4 en 5.5).

In de periode 1 juli 2012 tot en met 31 maart 2015 hebben 177 inwoners van Eemsmond zich aangemeld voor schuldhulpverlening. Dit leidde in 84% van de gevallen tot een intake. Van alle intakes leidde 60% tot budgetbeheer of een DFD -regeling, omdat een duurzame oplossing van de schuldenproblematiek op dat moment niet mogelijk werd geacht. 25% van de intakegesprekken leidt tot de start van een schuldregeling. In iets meer dan 10% van de gevallen leidt de intake of stabilisatiefase tot een beëindiging van de dienstverlening; in meer dan de helft van deze

<sup>67</sup> De omvang van de steekproeven was als volgt: in 2013: 32 dossiers, in 2014: 185 dossiers, in 2015: 40 dossiers.

<sup>68</sup> Het jaarverslag is tijdens de rapportageperiode ter beschikking gesteld aan de onderzoekers.

gevallen is het de VKB die de dienstverlening beëindigt. De succespercentages van de inwoners van Eemsmond wijken niet noemenswaardig af van die van de gehele GR.

Tabel 5.4: doorstroom schuldhulpverlening

	Eemsmond		GR	
	aantal	%	aantal	%
Aantal aanmeldingen SHV	177	100%	2297	100%
Φ Geen intake: onderneming (nog) niet gestaakt; er zijn geen problematische schulden; er is geen productaanbod; cliënt komt niet meer (no-show)	- 28	16%	- 420	18%
Aantal intakegesprekken	149	84%	1877	82%
Stabilisatiefase	149	100%	1877	100%
Φ DFD/budgetbeheer (oplossen schulden op dit moment niet mogelijk)	89	60%	988	53%
Φ Start schuldregeling	37	25%	570	30%
Φ Uitsluitend advies/coachingsgesprekken	2	1%	43	2%
Φ Uitsluitend budgetbeheer (geen problematische schulden)	2	1%	41	2%
Φ Uitsluitend beschermingsbewind	3	2%	44	2%
Φ Beëindiging dienstverlening (uitval)	16	11%	176	9%
Beëindiging dienstverlening (uitval)	16	100%	176	100%
Φ Beëindiging door VKB	9	56%	105	60%
Φ Beëindiging door cliënt	4	25%	33	19%
Φ Onbekende reden beëindiging dienstverlening	3	19%	38	22%

In tabel 5.5 is weergegeven voor welk deel van de 37 cliënten waarvoor een schuldregeling is gestart een schuldregeling ook is gelukt. Het blijkt dat voor 5 cliënten succesvol een schuldbemiddeling is opgestart en dat voor 3 cliënten een saneringskrediet is verschaft. Voor 20 cliënten is de minnelijke regeling niet gelukt en is een Wsnp-verklaring afgegeven. Voor drie cliënten is de dienstverlening beëindigd en van 5 cliënten is de status onbekend. De cijfers van de cliënten van Eemsmond zijn vergelijkbaar met die van de gehele GR.

Tabel 5.5: uitkomst schuldregeling

	Eemsmond		GR	
	n	%	n	%
<b>Aantal schuldregelingen opgestart</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>570</b>	<b>100%</b>
Aantal geslaagde schuldbemiddelingen	5	14%	68	12%
Aantal geslaagde saneringskredieten	3	8%	61	11%
Aantal afgiftes Wsnp-trajecten (niet geslaagde schuldbemiddeling)	20	54%	258	45%
Beëindiging door VKB	2	5%	41	7%
Beëindiging door cliënt	2	5%	31	5%
Onbekende status	5	14%	111	19%

*Benchmark succespercentage schuldhulpverlening*

De percentages zoals weergegeven in tabel 5.4 worden in tabel 5.6 vergeleken met de resultaten van twee eerder onderzochte gemeenten. Uit deze tabel komt naar voren dat het uitvalpercentage in de periode tussen aanmelding en intake bij de VKB relatief hoog is (rij A: respectievelijk 16% in Eemsmond versus 5% en 2% in de referentiegemeenten). De VKB is voor 89% van de inwoners van Eemsmond een vorm van dienstverlening opgestart (rij K), waarbij de cliënt ook niet is uitgevallen. De uitval na de intake (11%) is dus laag in vergelijking met de referentiegemeenten (35% en 39%) en op dit aspect onderscheidt de VKB zich in positieve zin. Het hoge percentage aanbod bevestigt de bevindingen uit de interviews dat de VKB altijd zoekt naar manieren om mensen wél van dienst te zijn, ook al is een schuldregeling (nog) niet mogelijk. Het aandeel cliënten waarvoor een schuldregeling wordt getroffen (rij L) is 20% en ruimschoots lager dan in de twee referentiegemeenten<sup>69</sup>. Het aandeel cliënten waarvoor een minnelijke regeling slaagt (rij M) is 5% van de intakes, ook dat percentage is veel lager dan in de twee referentiegemeenten.

Tabel 5.6: benchmark in- en doorstroom

		Gemeente 1		Gemeente 2		Eemsmond	
		n	%	n	%	n	%
	<b>Aanmeldingen totaal</b>	<b>114</b>	<b>100%</b>	<b>83</b>	<b>100%</b>	<b>177</b>	<b>100%</b>
<b>A</b>	Φ Ondernemers, niet problematische schulden/geen productaanbod, no-show intake, overige uitval	6	5%	2	2%	28	16%
	<b>Intake schuldhulpverlening</b>	<b>108</b>	<b>95%</b>	<b>81</b>	<b>98%</b>	<b>149</b>	<b>84%</b>
<b>B</b>	<b>Intake schuldhulpverlening</b>	<b>108</b>	<b>100%</b>	<b>81</b>	<b>100%</b>	<b>149</b>	<b>100%</b>
	Φ Uitval: beëindiging door kredietbank of door klant zelf			24	30%	16	11%
	Φ Uitval op basis van beleidsregels zonder Wsnp-verklaring (vooral fraude)	38	35%	7	9%		
<b>C</b>	Beschermingsbewind					3	2%
<b>D</b>	Uitsluitend advies/coachingsgesprekken					2	1%
<b>E</b>	Uitsluitend budgetbeheer (geen problematische schulden) <sup>70</sup>	23	21%	13	16%	2	1%
<b>F</b>	Budgetbeheer / DFD (geen duurzame oplossing schulden)					89	60%
<b>G</b>	Schuldregelingsovereenkomsten	47	44%	37	46%	37	25%
<b>G</b>	<b>Schuldregelingsovereenkomsten</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>
	Φ Uitval: beëindiging door kredietbank of door klant zelf			4	11%	4	11%
	Φ Onbekend, nog in behandeling			5	13%		
	Φ Onbekend, geen statusregistratie					5	13%
<b>H</b>	<b>Schuldregelingen</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>76%</b>	<b>28</b>	<b>76%</b>

<sup>69</sup> Voor een deel van de cliënten waarvoor geen schuldregeling is opgestart is wel een 100%-betalingsregeling voor (een deel van) de schulden getroffen. De VKB kan geen cijfers aanleveren over het aantal cliënten dat een dergelijke regeling heeft.

<sup>70</sup> Bij de referentiegemeenten is sprake van 'aanbod van een dienst zonder dat er problematische schulden zijn'. Het is onduidelijk of hierbij ook andere diensten worden geboden dan budgetbeheer.

Tabel 5.6: benchmark in- en doorstroom (vervolg)

		Gemeente 1		Gemeente 2		Eemsmond	
		n	%	n	%	n	%
<b>H</b>	<b>Schuldregelingen</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>
	Aantal Wsnp-verklaringen	29	62%	11	39%	20	71%
<b>I</b>	Aantal schuldbemiddelingen	18	38%	3	11%	5	18%
<b>J</b>	Aantal saneringskredieten		0%	14	50%	3	11%
<b>Kengetallen benchmark</b>							
<b>K</b>	% aanbod (C+D+E+F+G)/B		65%		62%		89%
<b>L</b>	% schuldregelingen H/(B-C-D-E)		55%		41%		20%
<b>M</b>	% minnelijke regelingen (I+J)/B		17%		21%		5%

## 5.5 Beleidsdoel 4: vergroten succes andere beleidsterreinen

De indicator voor het vergroten van het succes op andere beleidsterreinen is vastgesteld als het aantal gezamenlijk bekende cliënten.<sup>71</sup> De VKB heeft moeite om de indicator in kaart te brengen. In het registratiesysteem van de VKB wordt niet op casusniveau vastgelegd of afstemming heeft plaatsgevonden met ketenpartners. In het jaarverslag van 2015 beschrijft de VKB wel kwalitatief met welke ketenpartners afstemming plaatsvindt. De VKB heeft op basis van een kleine aselechte steekproef uit de dossiers een indicatie gegeven van het aandeel dossiers waarbij afstemming heeft plaatsgevonden (zie tabel 5.7).

Tabel 5.7: aandeel dossiers waarbij op casusniveau afstemming heeft plaatsgevonden met ketenpartners

	2011	2012	2013	2014	2015
Dossiers met afstemming	5,75%	7,25%	47,80%	36,00%	47,50%

De indicator is ongelukkig gekozen, omdat geen zicht bestaat op het aantal casussen waarin afstemming plaats zou moeten vinden. Als het aandeel multiproblemegezinnen naar beneden zou gaan, bijvoorbeeld omdat vroegsignaleringsactiviteiten succesvol zouden zijn, dan zou het percentage gezamenlijk bekende cliënten juist naar beneden gaan. Kortom, deze indicator geeft geen informatie over het doel: vergroten succes andere beleidsterreinen. In het Beleidsplan is overigens ook niet concreet uitgewerkt hoe de verbinding met andere beleidsterreinen tot stand moet worden gebracht (zie paragraaf 3.4). Het integrale karakter van schuldhulpverlening blijft daarmee onderbelicht.<sup>72</sup>

71 Onder gezamenlijk bekende cliënten wordt verstaan een cliënt die bij meerdere ketenpartners cliënt of bekend is en dat er inzake deze cliënt afstemming tussen deze partners heeft plaatsgevonden.

72 In het Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2016-2019 is dit beleidsdoel geschrapt – vermoedelijk omdat het lastig meetbaar is.

## 5.6 Beleidsdoel 5: voorkomen van maatschappelijke kosten

In het CBS-rapport over armoede en sociale uitsluiting staat dat een laag inkomen samen gaat met minder maatschappelijke inzetbaarheid, meer criminaliteit, hogere gezondheidsrisico's, een lagere (gezonde) levensverwachting, hogere zorgkosten en minder kwaliteit van wonen. De omstandigheden voor mensen die langdurig van een laag inkomen moeten rondkomen, zijn vaak nog een stuk ongunstiger. Bij hen is vaak sprake van een stapeling van sociale problemen.<sup>73</sup>

Als indicator is het aantal afgewende crisissituaties gekozen. Het is belangrijk om zoveel mogelijk crisissituaties af te wenden, maar een stijging van het aantal afgewende crisissituaties zegt wellicht meer over de ontwikkeling van de doelgroep dan over het succes van schuldhulpverlening. De gemeente streeft naar het voorkomen van crisissituaties via preventie, dus idealiter neemt het aantal afgewende crisissituaties juist af.

Regioplan heeft een tool ontwikkeld om de maatschappelijke kosten en baten van schuldhulpverlening in kaart te brengen.<sup>74</sup> In 2013 heeft de VKB met behulp van de tool berekend dat schuldhulpverlening door de VKB €2.457.570 heeft gekost wat tot een maatschappelijke besparing van €4.233.000 heeft geleid. Omgerekend leverde elke geïnvesteerde euro een maatschappelijke besparing op van €1,72. In de vergelijkingsgroep van het onderzoek van Regioplan was deze besparing €2,32. In 2014 en 2015 was een nieuwe tool van Regioplan in ontwikkeling en is de berekening niet geüpdatet.

## 5.7 Klanttevredenheid

Over klanttevredenheid is geen beleidsdoel geformuleerd. Klanttevredenheid is echter een belangrijke indicator voor het succes van schuldhulpverlening. Om de klanttevredenheid over de VKB in kaart te brengen, heeft de rekenkamercommissie besloten een klantonderzoek uit te laten voeren onder cliënten van de VKB. In totaal hebben 25 cliënten van de VKB vragen beantwoord over zes aspecten van klanttevredenheid (tabel 5.8). Uit de tabel kan opgemaakt worden dat de ondervraagde cliënten vaker tevreden dan ontevreden zijn. Het meest tevreden zijn cliënten over de klantvriendelijkheid en de informatievoorziening. Het minst tevreden zijn cliënten over de bereikbaarheid en de wachttijden<sup>75</sup>. Over de geboden oplossingen zijn de antwoorden het meest verdeeld: 17% is (zeer) ontevreden, maar ook 71% is juist (zeer) tevreden.

Tabel 5.8 Tevredenheid over zes aspecten van dienstverlening\*

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden	Totaal
Wachttijden	12%	-	36%	28%	24%	100%
Informatievoorziening	8%	-	28%	44%	20%	100%
Bereikbaarheid	13%	8%	21%	38%	21%	100%
Klantvriendelijkheid	8%	8%	13%	42%	29%	100%
Geboden oplossingen	13%	4%	13%	50%	21%	100%
Aandacht persoonlijke situatie	12%	-	28%	36%	24%	100%

\*Percentages kunnen door afronding optellen tot meer of minder dan 100%

<sup>73</sup> CBS (2015). Armoede en sociale uitsluiting 2015. Den Haag: CBS, p. 3.

<sup>74</sup> Regioplan Beleidsonderzoek (2011). Schuldhulpverlening loont!, Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

<sup>75</sup> Aan cliënten is gevraagd hoe tevreden men is over 'de wachttijden'; het gaat hier dus niet specifiek over de wachttijd tussen aanmelding en intake, maar over de subjectieve beleving van de wacht- en doorlooptijden in het algemeen.

Als laatste is gevraagd om de algehele tevredenheid uit te drukken in een rapportcijfer (zie tabel 5.9). Van de ondervraagde cliënten geeft 28% een rapportcijfer van een 5 of lager, 72% geeft een voldoende. Tien cliënten (40%) geven een rapportcijfer van een 8 of hoger.<sup>76</sup>

Tabel 5.9: algehele tevredenheid in een rapportcijfer

Rapportcijfer	Aantal cliënten	% van cliënten	Cumulatief % van cliënten
1	2	8%	8%
2	1	4%	12%
3	-		12%
4	1	4%	16%
5	3	12%	28%
6	1	4%	32%
7	7	28%	60%
8	5	20%	80%
9	2	8%	88%
10	3	12%	100%
<b>Totaal</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>	

#### Benchmark klanttevredenheid

In tabel 5.10 wordt de tevredenheid over de zes aspecten van dienstverlening en de algehele tevredenheid vergeleken met resultaten van eerder uitgevoerd onderzoek in twee gemeenten. De vraagstelling was identiek. Uit de tabel blijkt dat de klanttevredenheid over de bereikbaarheid en de aandacht voor de persoonlijke situatie significant afwijkt van gemeente 1. Er was geen significante afwijking tussen resultaten van Eemsmond en resultaten van gemeente 2<sup>77</sup>. De aandacht voor de persoonlijke situatie bepaalt in grote mate de algehele klanttevredenheid. Het gemiddelde rapportcijfer van een 6,6 is redelijk. Een verbetering van de aandacht voor de persoonlijke situatie zal de algehele tevredenheid ten goede komen.

<sup>76</sup> De VKB voert ook zelf klanttevredenheidsonderzoeken uit. De VKB ondervraagt daarbij uitsluitend cliënten die in budgetbeheer zitten of cliënten met een lopende schuldregeling. Ook rapporteert de VKB niet over de resultaten per gemeente. De klanttevredenheid van alle cliënten met een lopende schuldregeling was in 2013 een 7,4.

<sup>77</sup> Verschillen tussen de gemeenten zijn getoetst met behulp van de Kruskal Wallis-toets.

*Tabel 5.10: benchmark tevredenheid deelaspecten (gemiddelde score: 1=laagst / 5=hoogst) en algeheel rapportcijfer (gemiddelde score: 1=laagst / 10=hoogst)*

	<b>Gemeente 1</b>	<b>Gemeente 2</b>	<b>Eemsmond</b>
Wachttijden (1=min./5=max)	3.9	3.0**	3.5
Informatievoorziening	4.0	3.4	3.7
Bereikbaarheid	4.1	3.1**	3.5*
Klantvriendelijkheid	4.3	3.6*	3.8*
Geboden oplossingen	3.9	3.2**	3.6
Aandacht persoonlijke situatie	4.3	3.4**	3.6**
<b>Algeheel rapportcijfer</b>	<b>8.2</b>	<b>6.4**</b>	<b>6.6**</b>

\*resultaat wijkt significant af van Gemeente 1 met een toevalspercentage < 10%.

\*resultaat wijkt significant af van Gemeente 1 met een toevalspercentage < 5%.

## 6 VERANTWOORDING AAN DE RAAD

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op verantwoordingsinformatie aan de raad op grond van de Wgs en het Beleidsplan (6.1) en beschrijft daarna de verantwoordingsinformatie aan de raad in relatie tot zijn kaderstellende en controlerende rol (6.2).

### 6.1 De Wgs en het Beleidsplan over verantwoording

In de MvT bij de Wgs<sup>78</sup> staat dat het college minstens jaarlijks verantwoording aflegt aan de raad over doelbereik. In het Beleidsplan staat dat het bestuur van de VKB c.q. het college middels het jaarverslag en de jaarrekening van de VKB jaarlijks verantwoording aflegt aan de gemeenteraad over de uitvoering van de in dit beleidsplan neergelegde integrale schuldhulpverlening. In het jaarverslag zal worden aangegeven hoe de uitvoering is verlopen, welke resultaten zijn behaald en wat de stand van zaken is ten aanzien van de doelstellingen van de integrale schuldhulpverlening.<sup>79</sup> Het beleid van de gemeente Eemsmond voldoet aan de minimale vereisten.

### 6.2 Verantwoordingsinformatie aan de raad

De raad ontvangt kwartaalrapportages, het jaarverslag en de jaarrekening van de VKB. De kwartaalrapportages bevatten volgens de raad vaak onduidelijkheden of tegenstrijdigheden. Daarnaast komen de kwartaalrapportages volgens raadsleden vaak dermate laat<sup>80</sup>, dat de raad feitelijk geen mogelijkheid meer heeft tot bijsturing. Recentelijk is afgesproken dat de kwartaalrapportages op de lijst van ingekomen stukken komen en dat er een behandelvoorstel aan gekoppeld wordt.

De kwartaalrapportages van de VKB leveren onvoldoende informatie voor de raad om zijn kaderstellende rol goed te kunnen vervullen. De vijf streefcijfers die in de kwartaal- en jaarrapportages gemonitord worden, blijken lastig te toetsen en geven de raad onvoldoende inzicht in de kosten en effecten van schuldhulpverlening (zie hoofdstuk 5). Volgens de geïnterviewde raadsleden ontbreekt de link met het vastgestelde beleid van de gemeente. De raad wil informatie over welke cliënten niet geholpen zijn, wat de achterliggende problematiek is van de recidivisten en of het behaalde resultaat duurzaam is. De raad wil op basis van onder meer deze informatie beslissingen kunnen nemen die de effectiviteit van schuldhulpverlening vergroten. Ook de inhoudelijke en financiële jaarrapportages bieden volgens de raad onvoldoende inzicht in de effecten van schuldhulpverlening en in de kosten.

De raad ontvangt een begroting in juli van het voorgaande jaar en een jaarrekening in maart van het volgende jaar. De jaarrekening wijkt af van de begroting en de redenen die hiervoor aangedragen worden zijn volgens de raadsleden niet steekhoudend en altijd verrassend. De raad wil eerder op de hoogte worden gesteld van afwijkingen in de begroting en niet pas bij de jaarrekening. De raadsleden vinden de financiële huishouding van de VKB en de GR niet transparant en twijfelen daardoor aan de betrouwbaarheid van de jaarrekeningen.

78 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 291, nr. 3, p. 8.

79 Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2012-2015, december 2013, p. 15.

80 De VKB verstuurt de rapportages op tijd; de oorzaak voor de vertraging ligt bij het ambtelijk apparaat.

De achterliggende gedachte bij de GR– waarin schuldhulpverlening door acht gemeenten bij de VKB is belegd – is om door schaalvergroting de doelmatigheid en kwaliteit van de schuldhulpverlening te vergroten. Tegelijkertijd is de beheersbaarheid van de GR een punt van aandacht. Door aansturing op een hoger aggregatieniveau kan de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad Eemsmond ondergesneeuwd raken. De raad geeft aan op dit moment onvoldoende grip te hebben op het proces van integrale schuldhulpverlening. Ook geven raadsleden aan dat de GR beter zou moeten aansluiten op lokale ontwikkelingen en wensen. De raadsleden informeren niet bij andere bij de GR aangesloten raden naar hun ervaringen met de GR.

Volgens het college kan de raad op basis van de kwartaalrapportages bijsturen. Het college is van mening dat de raad mogelijkheden om bij te sturen laat schieten, omdat de raad te vage kaders stelt of niet bereid is om een budget beschikbaar te stellen voor het onderdeel waarop de raad wil bijsturen. De raad wil zaken weten die volgens het college lastig te meten zijn. Zo is voor het meten van het succespercentage van schuldhulpverlening informatie nodig van meerdere partijen en zou een cohortonderzoek meer geëigend zijn dan het genereren van cijfers op basis van momentopnames. Het college stelt, na advies ingewonnen te hebben bij staatssecretaris Klijnsma, dat partijen zelf de samenwerking moeten zoeken om cijfers over succespercentages te genereren. Maar zolang partijen niet gedwongen worden om gegevens te delen, gebeurt dit ook niet, aldus de wethouder. Het college maakt alleen met de VKB afspraken over verantwoordingsinformatie. Het college koppelt de verantwoordingsinformatie van de VKB niet aan andere monitoringsinformatie om voortgang van gemeentelijke doelen te rapporteren.

## 7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvraag: 'In hoeverre voldoet het beleid van de gemeente Eemsmond aan de voorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van schuldhulpverlening?' Tevens wordt antwoord gegeven op de van de hoofdvraag afgeleide deelvragen. De voornaamste conclusies worden puntsgewijs beschreven (7.1) waarna aanbevelingen worden gedaan (7.2).

### 7.1 Conclusies

#### *1. Het Beleidsplan voldoet aan de eisen van de Wgs*

In het Beleidsplan is aandacht voor borging kwaliteit, wacht- en doorlooptijden, gezinnen met kinderen, integraliteit, brede toegang, maatwerk, preventie en nazorg. Er zijn beleidsregels vastgesteld die aansluiten op het Beleidsplan. Het Beleidsplan is vastgesteld voor vier jaar en bevat doelstellingen van het beleid. Het Beleidsplan voldoet daarmee aan de eisen uit de Wgs. Het Beleidsplan is voor de VKB leidend in de uitvoering van schuldhulpverlening.

#### *2. Uitvoering op het gebied van brede toegang verloopt goed*

De uitvoering op het gebied van brede toegang verloopt goed. In de praktijk wordt niemand de toegang tot schuldhulpverlening ontzegd. Er wordt slechts zelden een weigeringsbeschikking voor schuldhulpverlening afgegeven en de VKB zet zich in om te voorzien in een passend aanbod, ook wanneer schuldregeling (nog) niet mogelijk is.

#### *3. Uitvoering op het gebied van integraliteit, maatwerk, preventie en nazorg voor verbetering vatbaar*

De VKB voert schuldhulpverlening uit volgens het Beleidsplan en de Beleidsregels, maar de uitvoering op het gebied van integraliteit, maatwerk, preventie en nazorg is voor verbetering vatbaar. Hieronder wordt op deze drie onderdelen ingegaan.

**Integraliteit** De rollen van alle bij schuldhulpverlening betrokken partijen zijn in het Beleidsplan op een te abstract niveau beschreven, waardoor het voor alle partijen onduidelijk is wie welke rol heeft en hoe deze rol zich in de praktijk vertaalt. Rollen die in het Beleidsplan worden toegeschreven aan andere partijen dan de VKB – maatschappelijke organisaties en vrijwilligersorganisaties – zijn niet met de betreffende partijen gecommuniceerd en geformaliseerd. De rol van de gemeente als regiehouder is niet vertaald naar concrete taken en afspraken. Dit komt de integraliteit in het proces van schuldverlening niet ten goede.

Er is geen structurele informatievoorziening tussen de VKB, ketenpartners en vrijwilligersorganisaties over beleid, werkprocessen, (veranderingen in) wet- en regelgeving, en over ervaringen met schuldhulpverlening vanuit de praktijk. Dit gaat ten koste van wederzijds begrip en staat een constructieve samenwerking in de weg. De ketenpartners weten (nog) te weinig van elkaars werkzaamheden. De gemeente neemt hierin geen regierol op zich. Het vervullen van de regierol is essentieel om de integraliteit in het proces van schuldhulpverlening te waarborgen.

Ondanks dat in het Beleidsplan van 2012 al wordt aangekondigd dat de inzet van vrijwilligers zal worden onderzocht en vergoot, zijn in 2016 nog geen concrete afspraken met vrijwilligersorganisaties gemaakt. Ook informeel spelen vrijwilligersorganisaties een kleine rol. Dit is een gemiste kans, aangezien vrijwilligers een belangrijke rol kunnen spelen op het terrein van preventie, vroegsignalering en nazorg.

Ten aanzien van verbinding met andere beleidsterreinen kan geconcludeerd worden dat er bij de uitvoering van schuldhulpverlening nauwelijks een verbinding is met andere beleidsterreinen. Dit heeft vermoedelijk te maken met het gegeven dat schuldhulpverlening volledig is uitbesteed aan de VKB en dat de VKB haar taken uitvoert binnen het raamwerk van de GR. In het Beleidsplan staat overigens wel genoemd dat integrale schuldhulpverlening dient bij te dragen aan het bereiken van de beleidsdoelen op het terrein van armoedebestrijding, participatie/re-integratie en welzijn/zorg en, openbare orde. Tegelijkertijd wordt in het Beleidsplan niet concreet uitgewerkt *hoe* de verbinding met andere beleidsterreinen tot stand moet worden gebracht. Kortom, het is onduidelijk of schuldhulpverlening een bijdrage levert aan het succes op andere beleidsterreinen.

**Maatwerk** Het Beleidsplan is herzien in 2013. De toegang tot budgetbeheer is toen gelimiteerd: één keer voor een periode van maximaal vier jaar. Deze keuze is gemotiveerd vanuit kostenbesparing. In de Beleidsregels is opgenomen dat in geval van bijzondere omstandigheden budgetbeheer opnieuw kan worden ingezet dan wel verlengd. Niet-zelfredzaamheid is geen bijzondere omstandigheid. Tegelijkertijd wordt voor een aanzienlijk deel van de cliënten uitsluitend budgetbeheer opgestart, omdat een duurzame oplossing van de schulden niet haalbaar is. Wanneer na vier jaar budgetbeheer wordt beëindigd, heeft een aantal van deze cliënten nog steeds problematische schulden en zijn zij financieel niet zelfredzaam. Er is geen beleid om deze te cliënten te coachen naar zelfredzaamheid vóórdat budgetbeheer wordt beëindigd. Ook is er geen beleid voor een geleidelijke afbouw van de schuldhulpverlening en een nazorgtraject voor deze specifieke groep ontbreekt. Langetermijneffecten van de limitering van budgetbeheer zijn nu nog niet bekend.

**Preventie en nazorg** Het proces van integrale schuldhulpverlening begint met preventie – waaronder vroegsignalering – en eindigt met nazorg. Preventie en nazorg kunnen bijdragen aan de reductie van de kosten voor schuldhulpverlening en de kosten op aanpalende beleidsterreinen. In de gemeente Eemsmond is de aanpak van preventie ongericht en nazorg wordt nagenoeg niet ingevuld. Er is onvoldoende budget om preventie en nazorg effectief in te richten. Ook krijgt de VKB onvoldoende budget om pilots op te zetten en te evalueren. Dit is nadelig voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de integrale schuldhulpverlening.

#### *4. De uitvoering van schuldhulpverlening is onvoldoende doelmatig*

Er is regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen de VKB en de GR. Daarnaast is de VKB vaak in gesprek met individuele bestuurders en beleidsmedewerkers van de acht afzonderlijke gemeenten. De VKB voert eveneens veel een-op-een overleg met instellingen in de acht afzonderlijke gemeenten. Overleg en afstemming is niet doelmatig georganiseerd.

De gemeente subsidieert meerdere (vrijwilligers)organisaties met activiteiten op het gebied van (preventie van) schuldhulpverlening. De gemeente maakt geen afspraken over wie welke rollen en taken op zich neemt. Het is daardoor voor alle betrokken partijen niet duidelijk wie wat doet. Het komt dan ook voor dat eenzelfde product door meerdere partijen wordt aangeboden. Doordat de gemeente haar regierol niet oppakt, vindt er nagenoeg geen

overleg plaats tussen ketenpartners, vrijwilligersorganisaties en de VKB. Het gevolg hiervan is dat taken en activiteiten onvoldoende worden afgebakend en dit gaat ten koste van de doelmatigheid.

#### *5. De besteding van gelden voor schuldhulpverlening is onvoldoende doelmatig*

De VKB is in vergelijking met de GKB duur. Schuldhulpverlening kost in de gemeente Eemsmond per inwoner meer dan twee keer zo veel als in de BMW-gemeenten. De VKB is van mening dat meer mensen worden bediend en een breder dienstenaanbod wordt geleverd dan in de andere BMWE-gemeenten, maar kan niet aantonen dat de significant hogere kosten ook leiden tot meer resultaat. De GR zoekt naar mogelijkheden om te kunnen bezuinigen op de kosten voor schuldhulpverlening, maar een gedegen analyse van de kosten wordt niet gemaakt.

Steeds meer cliënten worden toegelaten tot beschermingsbewind, waardoor de kosten voor beschermingsbewind – en daarmee de kosten voor schuldhulpverlening – steeds verder oplopen. Dit is overigens een landelijke ontwikkeling en daarmee niet specifiek voor de gemeente Eemsmond. De kosten per cliënt voor beschermingsbewind zijn bij de VKB 1,6 keer zo hoog als de door de branchevereniging (BPBI) vastgestelde tarieven. De VKB had in 2015 op het product beschermingsbewind een exploitatietekort van afgerond €400.000. Kortom, de kosten voor schuldhulpverlening in het algemeen en voor beschermingsbewind in het bijzonder, zijn voor de gemeente Eemsmond relatief hoog.

#### *6. De doeltreffendheid van het beleid wordt gemonitord met niet-relevante indicatoren*

De gemeente Eemsmond heeft vijf doelen voor integrale schuldhulpverlening beschreven. Deze doelen zijn vrij abstract en daarmee lastig meetbaar. Bovendien staan de geformuleerde indicatoren om doeltreffendheid te kunnen meten niet in relatie tot de doelen. Kortom, er wordt managementinformatie aangeleverd die niet of nauwelijks inzicht biedt over doelbereik. Binnen de GR wordt overwogen om betere (en beter meetbare) indicatoren te formuleren.

Aangezien de huidige indicatoren onvoldoende inzicht geven in het succes van schuldhulpverlening, is een cohortonderzoek uitgevoerd en zijn de cijfers over instroom, doorstroom, tussentijdse uitval en uitstroom vergeleken met twee referentiegemeenten. Daarnaast is een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder cliënten van de VKB. Uit het cohortonderzoek komt naar voren dat de VKB in de periode juli 2012 tot en met maart 2015 met 149 inwoners van Eemsmond een intakegesprek heeft gevoerd. Voor 89% van deze groep is een vorm van dienstverlening opgestart, waarbij de cliënt ook niet is uitgevallen. Dit percentage is aanzienlijk hoger dan in beide referentiegemeenten en op dit aspect onderscheidt de VKB zich in positieve zin. Voor 20% van de ingestroomde cliënten wordt uiteindelijk een schuldregeling getroffen (minnelijk of Wsnp). Dit percentage is ruimschoots lager dan in de twee referentiegemeenten. Dit wordt veroorzaakt doordat een grote groep cliënten bij de VKB uitsluitend budgetbeheer of DFD krijgt, omdat een duurzame oplossing van de schulden niet mogelijk wordt geacht. Hoewel de VKB plausibele motieven heeft om (nog) geen schuldregeling te starten, leidt dit soms tot onvrede bij de cliënt: zij hebben het idee dat 'er niets gebeurt'. Bij 5% van de ingestroomde cliënten is sprake van een geslaagde minnelijke regeling. Ook dit percentage is aanzienlijk lager dan in de referentiegemeenten. Kortom, de VKB geeft laagdrempelig toegang en biedt vrijwel altijd een product/dienst aan om de klant te helpen, maar de VKB brengt relatief weinig schuldregelingen teweeg. In het klanttevredenheidsonderzoek beoordelen de ondervraagde cliënten de dienstverlening van de VKB met een gemiddeld rapportcijfer van 6,6. Aangezien de respons laag was, moet dit cijfer

met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. De klanttevredenheid wordt voor een belangrijk deel bepaald door de aandacht voor de persoonlijke situatie.

## 7.2 Aanbevelingen

### *1. Maak concreet welke effecten de gemeente met het beleid voor schuldhulpverlening wil realiseren*

Formuleer eerst concrete doelen voor schuldhulpverlening en bepaal vervolgens welke indicatoren hier zicht op geven. Het ontbreken van concreet geformuleerde doelen bemoeilijkt immers de keuze voor indicatoren die de resultaten van integrale schuldhulpverlening daadwerkelijk weergeven. Maak dit mogelijk door een scherper zicht op de schuldenproblematiek in de gemeente Eemsmond: wie komt waardoor in de problemen (doelgroep), hoe vaak gebeurt dit (frequentie) en hoe kunnen problemen tijdig worden gesignaleerd om problematische schulden te voorkomen (preventie en nazorg). Breng de verschillende oorzaken en gevolgen voor problematische schulden in de gemeente Eemsmond in beeld, zodat deze kunnen dienen als uitgangspunt voor gemeentelijk beleid. Maak op basis van inzicht in de schuldenproblematiek in de gemeente Eemsmond een duidelijke afweging over de gewenste inzet of herverdeling van beschikbare middelen. Voorwaarde hiervoor is duidelijkheid over wat wenselijk is, haalbaar en efficiënt.

### *2. Koppel de informatievoorziening en monitoring aan de beoogde effecten van schuldhulpverlening.*

Informatie en monitoring is noodzakelijk voor een goede controle op en bijsturing van schuldhulpverlening. Zorg dat inzichtelijk is of de beoogde doelen zijn gerealiseerd en in welke mate het beleid effectief is. Maak dit mogelijk door de beoogde effecten te vertalen in een beperkt aantal evaluatiecriteria en richt de informatievoorziening in op deze criteria. Breng niet alleen het gebruik per dienst in kaart, maar inventariseer welke cliënten of doelgroepen van de diensten gebruik maken en welke effect dit heeft op de evaluatiecriteria. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk voor hoeveel cliënten er een einde komt aan de problematische schuldenproblematiek en welke diensten hieraan hebben bijgedragen. Het zou interessant zijn om mensen die ooit cliënt bij de VKB zijn geweest gedurende een langere tijd te monitoren. Op die manier krijgt de gemeente beter inzicht in succes- en faalfactoren voor het behalen van een duurzaam resultaat.

Ga na welke mogelijkheden er zijn om de informatieverzameling te verbeteren door de informatie van verschillende afdelingen, ketenpartners en vrijwilligersorganisaties te combineren.

### *3. Versterk de aandacht voor preventie en nazorg.*

Zorg voor een scherper zicht op de schuldenproblematiek in de gemeente Eemsmond (zie ook aanbeveling 1). Breng de verschillende oorzaken en gevolgen voor problematische schulden in de gemeente Eemsmond in beeld. Hierdoor wordt het mogelijk om zicht te krijgen op de effectiviteit van preventie – inclusief vroegsignalering – en nazorg: waar en voor wie moeten welke acties ondernomen worden om te voorkomen dat cliënten (opnieuw) in de schulden terechtkomen?

Ga voor een effectieve preventie en nazorg niet alleen uit van zelfredzaamheid, maar wijs ook actief op de beschikbare dienstverlening. Zet in op de versterking van de samenwerking met ketenpartners en vrijwilligersorganisaties.

#### *4. Zet in op het bouwen van een netwerk*

Zorg dat alle bij de uitvoering van schuldhulpverlening betrokken organisaties onderdeel worden van een netwerk waarin partijen elkaar kennen, kennis hebben van elkaars activiteiten en expertise en elkaar opzoeken. Zorg voor heldere afspraken en een duidelijke afbakening van taken waarop de betrokken partijen ook aangesproken kunnen worden. Hierdoor wordt de effectiviteit van de ingezette middelen vergroot. Zorg ervoor dat verwachtingenmanagement richting (mogelijke) cliënten onderdeel is van de afstemming binnen het netwerk. Maak dit mogelijk door een concrete invulling te geven aan de regierol van de gemeente.

#### *5. Werk scenario's uit voor de uitvoering van schuldhulpverlening*

De GR kent een aantal voordelen. Als de gemeente de regierol goed invult en synergie weet te bereiken tussen de verschillende betrokken uitvoerders en vrijwilligersorganisaties, zou de gemeente meer sturingsmogelijkheden hebben binnen een GR, dan wanneer uitsluitend vastgestelde producten ingekocht kunnen worden. De huidige GR kent echter een aantal nadelen en risico's. De sturing door de GR is teveel gericht op de kosten en te weinig op de inhoud van het proces. Maatwerk op gemeentelijk niveau komt in de praktijk amper voor. Om budgettaire redenen is de aandacht voor preventie, integrale aanpak, nazorg en budgetbeheer verkleind wat gevolgen heeft voor de doeltreffend van (de toeleiding tot) schuldhulpverlening. Tegelijkertijd is de uitvoering van schuldhulpverlening door de VKB aanzienlijk duurder dan in de drie BMW-gemeenten waar de GKB de schuldhulpverlening uitvoert.

Het is daarom raadzaam om als raad enkele scenario's uit te werken voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Mogelijke scenario's zijn: a) uitvoering door de VKB, b) uitvoering door een andere kredietbank, c) uitvoering in eigen beheer, d) gedeelde uitvoering (deel gemeente, deel kredietbank). Per scenario's moeten de voor- en nadelen zorgvuldig worden afgewogen. Om tot een zinvolle vergelijking tussen de verschillende scenario's te komen, kan worden gewerkt met de volgende indicatoren: 1) de kosten van de schuldhulpverlening, 2) de klanttevredenheid bij schuldhulpverlening, 3) Het succes van schuldhulpverlening – welk deel van de klanten wordt toegeleid naar een schuldenvrije toekomst of wordt geholpen met andere vormen van schuldhulpverlening? 4) de duurzaamheid van de resultaten – welk deel van de klanten komt (niet) opnieuw in de financiële problemen? 5) aandacht voor lokale ontwikkelingen en wensen. Houd bij het uitwerken van de scenario's rekening met de keuzes die gemaakt worden tijdens de herindelingsdiscussie

# BIJLAGEN

## Bijlage 1 Bronnenlijst

### ALGEMEEN

CBS (2015). *Armoede en sociale uitsluiting 2015*. Den Haag: CBS.

De Nationale Ombudsman (2016). *Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening*.

Domenie Φ Kerstens (2015). *Schulddienstverlening door de gemeente Achtkarspelen 2012 – 2014*.

Domenie Φ Kerstens (2015). *Schuldhulpverlening door de gemeente Tytsjerksteradiel 2012 – 2014*.

Bureau Bartels (2015). *Verdiepend onderzoek naar onderbewindgestelden*.

Hiemstra & De Vries (2008). *Schulden? De gemeente helpt!*. Utrecht: Hiemstra & De Vries.

Inspectie Werk en Inkomen (2011). *Stand van zaken uitvoeringspraktijk schuldhulpverlening 2010-2011*.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). *Vroegsignalering problematische schulden, verkennende studie*.

NVVK (2012). *Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening NVVK, versie 2.0*.

NVVK (2015). *Gedragscode schuldhulpverlening*.

Regioplan Beleidsonderzoek (2011). *Schuldhulpverlening loont!, Een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Stavenuiter, M., & Nederland, T (2014). *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeenten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

### GEMEENTE

Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2012-2015, april 2012.

Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2012-2015, december 2013.

Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2016-2019, april 2016.

Beleidsregels Schuldhulpverlening 2012.

Beleidsregels Schuldhulpverlening 2013.

Collegeadvies Beleidsplan Integrale Schuldhulpverlening 2012-2015, 23 april 2012.

Collegeadvies Startnotitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, 13 december 2011.

Jaarverslag en jaarrekening 2014 en 2015.

Startnotitie Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, november 2011.

Wijzigingsvoorstellen Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2019, december 2015.

Jaarverslag SoZaWe 2014 en 2015.

### VOLKSKREDIETBANK NOORD-OOST GRONINGEN

Begroting 2012, 2013, 2014, 2015 en 2016

Jaarverslagen en jaarrekeningen 2013, 2014 en 2015

Managementrapportages 2012, 2013, 2014 en 2015

### GR

Notulen bestuurlijk overleg 2012, 2013, 2014 en 2015

Notulen ambtelijk overleg 2012, 2013, 2014 en 2015

**Bijlage 2      Lijst met geïnterviewde personen**

Dhr. E. Dijkhuis	Gemeenteraadslid, Eemsmond
Mw. R. Zuidema	Gemeenteraadslid, Eemsmond
Mw. S. Herkströter	Wethouder SoZaWe, Eemsmond
Mw. W. Evers	Beleidsadviseur SoZaWe, BMW
Mw. T. Nipperus	Beleidsadviseur SoZaWe, BMW
Dhr. E. Ottens	Hoofd SoZaWe, BMW
Dhr. P. Joosten	Interim teamleider administratie Sozawe Het Hoogeland
Mw. S. de Vries	Consulent bijzondere bijstand en minimabeleid Werkplein Noord-Groningen
Mw. Y. Rosien	Consulent inkomen en bijstand Werkplein Noord-Groningen
Mw. W. de Vries	Consulent inkomen en bijstand Werkplein Noord-Groningen
Mw. A. Kleve	Directeur VKB
Dhr. J. Moolhuizen	Juridisch beleidsadviseur VKB
Mw. N. Mertens	Teamleider VKB
Mw. M. Rotman	Cliëntenraad Ability
Mw. A. Knol	Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. P. Tjassing	Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. K. Binnendijk	Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond – Pact voor Samenredzaamheid
Dhr. G. Folkerts	Cliëntenraad, 2e Penningmeester SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. A. Bosman	Penningmeester Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. J. Meijerhof	Secretaris Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. B.H. Bultena	Vicesecretaris Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. H. Wolters	Vicevoorzitter Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Dhr. K. Knol	Voorzitter Cliëntenraad Ability – lid cliëntenraad Sozawe
Dhr. J. van Nimwegen	Voorzitter Cliëntenraad SoZaWe voor Bedum, de Marne, Winsum en Eemsmond
Mw. R. Haaksema	Diaconie van de Protestantse gemeente Winsum-Halfambt en vrijwilliger bij 'De Arme Kant van Winsum'.
Mw. E. Dalmolen	Hoofd Intake, Schuldregeling en Preventie Groningse Kredietbank (GKB)
Dhr. L. Havinga	Voorzitter Humanitas Het Hoogeland en Stichting leergeld Het Hoogeland
Mw. K. van Loo	Bureauhoofd SUN Groningen
Dhr. D. Holvast	Maatschappelijk werker, MJD

**Bijlage 3 Vragenlijst klantenonderzoek****Vragenlijst klantenonderzoek schuldhulpverlening**

*Welkom bij de vragenlijst over schuldhulpverlening. U bent uitgenodigd voor deze vragenlijst omdat u schuldhulp heeft aangevraagd bij de Volkskredietbank Noord-Oost Groningen (VKB). Met uw antwoorden kan de Volkskredietbank de dienstverlening verbeteren. We willen u alvast hartelijk danken voor uw medewerking!*

*Uw gegevens worden volledig anoniem verwerkt. De onderzoekers kunnen niet achterhalen wie de vragenlijst heeft ingevuld.*

**1. De aanmelding****1a. Hoe bent u bij schuldhulpverlening terecht gekomen?**

- ☐ Ik heb uit mezelf contact opgenomen met de VKB (via internet, telefoon of een bezoek aan de VKB)
- ☐ Ik ben doorverwezen door de gemeente (bijvoorbeeld via de sociale dienst)
- ☐ Ik ben doorverwezen door een organisatie (maatschappelijk werk, verslavingszorg, Humanitas, etc.)
- ☐ Anders, namelijk \_\_\_\_\_

**1b. Wanneer heeft u schuldhulpverlening aangevraagd?**

- ☐ in 2012                      ☐ in 2013                      ☐ in 2014                      ☐ in 2015

**1d. Wat was uw gezinssituatie toen u schuldhulpverlening aanvroeg?**

- ☐ alleenstaande zonder thuiswonende kinderen → ga naar vraag 1f
- ☐ alleenstaande met thuiswonende kinderen, waarvan minstens 1 minderjarig
- ☐ alleenstaande met thuiswonende, meerderjarige kinderen → ga naar vraag 1f
- ☐ samenwonend/getrouwd zonder thuiswonende kinderen → ga naar vraag 1f
- ☐ samenwonend/getrouwd met thuiswonende kinderen, waarvan minstens 1 minderjarig
- ☐ samenwonend/getrouwd met thuiswonende, meerderjarige kinderen → ga naar vraag 1f

**1e. Heeft de VKB aandacht besteed aan het feit dat u thuiswonende, minderjarige kinderen had en zo ja, hoe?**

**1f. Was er sprake van een crisis toen u schuldhulp aanvroeg? Dat wil zeggen: zou u uit huis worden gezet of afgesloten worden van gas, water en/of elektriciteit en/of zou uw zorgverzekering beëindigd worden?**

- ☐ ja
- ☐ nee

## 2. Het intakegesprek

Nadat u schuldhulp heeft aangevraagd, bent u uitgenodigd voor een intakegesprek bij de VKB.

**2a. Nadat u schuldhulp heeft aangevraagd, hoe lang duurde het voordat u het (eerste) intakegesprek had?**

- ☐ 1 tot 3 dagen
- ☐ maximaal 4 weken
- ☐ tussen 4 en 8 weken
- ☐ langer dan 8 weken
- ☐ weet ik niet

**2b. Heeft het intakegesprek op de eerste afspraak plaatsgevonden?**

- ☐ ja
- ☐ nee, ik heb de eerste afspraak verzet
- ☐ nee, de VKB heeft de eerste afspraak verzet
- ☐ weet ik niet

**2b. Heeft u iemand meegenomen naar het intakegesprek?**

- ☐ nee, ik ben alleen naar het intakegesprek gegaan
- ☐ ja, er was een hulpverlener of vrijwilliger bij het intakegesprek aanwezig
- ☐ ja, er was een familielid of bekende bij het intakegesprek aanwezig
- ☐ weet ik niet

**2d. Was het voor u duidelijk hoe u zich moest voorbereiden op het intakegesprek en welke informatie en documenten u mee moest nemen?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ min of meer
- ☐ nee

**2e. Was aan het einde van het intakegesprek voor u duidelijk wat de VKB voor u zou gaan doen?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ min of meer
- ☐ nee

**2f. Was aan het einde van het intakegesprek voor u duidelijk wat er van u werd verwacht?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ min of meer
- ☐ nee

**2g. Heeft degene die de intake deed ook aandacht besteed aan eventuele andere problemen die u had in uw gezin (bijvoorbeeld een verslaving, opvoedingsproblemen, sociale problemen, handicap etc.)**

- ☐ niet van toepassing
- ☐ ja, helemaal
- ☐ min of meer
- ☐ nee

**2f. Wilt u nog iets toelichten over het intakegesprek?**

### 3. Samenwerking

**3a. Heeft u ook nog met andere hulpverlenende instanties te maken dan met schuldhulpverlening (bijvoorbeeld MEE, verslavingszorg, jeugdzorg of maatschappelijk werk)?**

- ☐ ja
- ☐ nee → ga naar vraag 4

**3b. Zijn de hulpverleners van de andere hulpverlenende instanties op de hoogte van uw traject voor schuldhulpverlening?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ ja, min of meer
- ☐ nee

**3c. Hoe werken de dienstverleners van schuldhulpverlening en de andere hulpverleners met elkaar samen?**

- ☐ goed
- ☐ matig
- ☐ slecht
- ☐ weet niet

**3d. Graag hieronder toelichten waarom u de samenwerking goed, matig of slecht vindt.****4. Het intakeverslag**

Na afloop van het intakegesprek heeft de VKB samen met u vastgesteld hoe de VKB u kon helpen.

**4a. Heeft de VKB een verslag van de intake of een plan van aanpak gemaakt?**

- ☐ ja
- ☐ nee → ga naar vraag 5
- ☐ weet ik niet → ga naar vraag 5

**4b. Is het intakeverslag of plan van aanpak afgestemd op uw persoonlijke situatie?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ ja, min of meer
- ☐ nee

**4c. Wordt er door VKB ook gehandeld volgens het intakeverslag of plan van aanpak?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ ja, min of meer
- ☐ nee

**4d. Wilt u nog iets toelichten over het intakeverslag of plan van aanpak?**

## 5. Het product

*Afhankelijk van uw persoonlijke situatie, heeft de VKB u een product aangeboden.*

**5a. Heeft u met de VKB een schuldregelingsovereenkomst gesloten? Dat wil zeggen: De VKB heeft een schuldbemiddeling, saneringskrediet en/of Wsnp-traject via de rechter voor u gestart.**

- ☐ ja
- ☐ nee → ga naar vraag 5h

**5b. Hoe lang heeft het geduurd vanaf het intakegesprek totdat u een schuldregelingsovereenkomst tekende?**

- ☐ minder dan 4 maanden
- ☐ tussen 4 en 6 maanden
- ☐ tussen 6 en 8 maanden
- ☐ tussen 8 en 12 maanden
- ☐ meer dan 12 maanden
- ☐ weet ik niet

**5c. Was het voor u duidelijk wat er in deze periode gebeurde?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ min of meer
- ☐ nee

*Wanneer de schuldregelingsovereenkomst is getekend, worden uw schuldeisers benaderd om afspraken te maken over de sanering van uw schulden.*

**5d. Is het gelukt om een schuldregeling te treffen met uw schuldeisers?**

- ☐ ja, er is een schuldbemiddeling getroffen met de schuldeisers → ga naar vraag 5g
- ☐ ja, de VKB heeft middels een lening een oplossing geboden (schuldsanering) → ga naar vraag 5g
- ☐ nee, het is niet gelukt om een schuldregeling te treffen
- ☐ dat is nog niet duidelijk, dit proces loopt nog → ga naar vraag 5h

**5e. Hoe lang heeft het geduurd vanaf de ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst totdat duidelijk werd dat uw schuldeisers niet akkoord gingen?**

- ☐ minder dan 2 maanden
- ☐ tussen 2 en 4 maanden
- ☐ tussen 4 en 6 maanden
- ☐ tussen 6 en 8 maanden
- ☐ meer dan 8 maanden
- ☐ weet ik niet

**5f. Wat is er gebeurd nadat duidelijk was geworden dat een schuldregeling met uw schuldeisers niet lukte?**

- ☐ er is een verklaring afgegeven voor een Wsnp-traject via de rechtbank
- ☐ ik krijg hulp van de VKB om de schulden niet verder op te laten lopen
- ☐ niets, ik moet met mijn schulden zien te leven
- ☐ anders, namelijk

→ ga naar vraag 5h

**5g. Hoe lang heeft het geduurd vanaf de ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst totdat duidelijk werd dat uw schuldeisers akkoord gingen?**

- ☐ minder dan 2 maanden
- ☐ tussen 2 en 4 maanden
- ☐ tussen 4 en 6 maanden
- ☐ tussen 6 en 8 maanden
- ☐ meer dan 8 maanden
- ☐ weet ik niet

**5h. Is het voor u duidelijk hoe de rest van het traject er uit gaat zien?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ min of meer
- ☐ nee
- ☐ n.v.t., het traject is beëindigd

**5i. Zit (of zat) u in budgetbeheer**

- ☐ ja
- ☐ nee

**5j. Krijgt (of kreeg) u budgetcoaching door de VKB? Dat wil zeggen: voert de VKB gesprekken met u over hoe u uw financiën beter op orde kunt houden?**

- ☐ ja
- ☐ nee → ga naar vraag 5l

**5k. Bent u tevreden over de budgetcoaching door de VKB?**

- ☐ ja, helemaal
- ☐ min of meer
- ☐ nee

**5l. Krijgt u op dit moment ondersteuning van hulpverleners van andere organisaties dan de VKB?**

- ☐ Ja
- ☐ Nee

**6. Hulpverlening door de VKB**

Welke situatie is op dit moment op u van toepassing?

- ☐ Er is een lopende schuldregeling, eventueel met budgetbeheer → ga naar vraag 8
- ☐ De VKB heeft nog geen product aangeboden na de intake: u weet nog niet wat de VKB voor u kan doen → ga naar vraag 8
- ☐ de VKB heeft een 100%-betalingsregeling of herfinanciering voor u geregeld, eventueel met budgetbeheer → ga naar vraag 8
- ☐ u heeft uw schulden zelf opgelost met behulp van adviesgesprekken en/of budgetcoaching van de VKB → ga naar vraag 8
- ☐ u heeft schulden die op dit moment niet opgelost kunnen worden en u zit in Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) en/of budgetbeheer. → ga naar vraag 8
- ☐ u heeft geen schulden (meer) en zit uitsluitend in budgetbeheer bij de VKB → ga naar vraag 8
- ☐ u zit in beschermingsbewind bij de VKB → ga naar vraag 8
- ☐ de schuldhulpverlening is zonder het (volledig) oplossen van de schulden beëindigd → ga naar vraag 7

**7. Beëindigde dienstverlening**

*U heeft bij vraag 6 aangegeven dat u geen gebruik meer maakt van de dienstverlening door de VKB en dat de dienstverlening niet (helemaal) succesvol was.*

**7a. Wie heeft de dienstverlening beëindigd?**

- ☐ U zelf
- ☐ De VKB

**7b. Wilt u hieronder toelichten waarom de dienstverlening is beëindigd?**

## 8. Tevredenheid over de dienstverlening

Als laatste willen wij u nog een paar algemene vragen stellen over uw tevredenheid over de dienstverlening door de VKB.

**8a. Hoe tevreden bent u over het algemeen over:**

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
Wachttijden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Informatievoorziening	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bereikbaarheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klantvriendelijkheid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
de geboden oplossingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
aandacht voor uw persoonlijke situatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**8b. Kunt u een rapportcijfer geven tussen 1 en 10 voor de schuldhulpverlening door de VKB?**

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 9. Achtergrondkenmerken

**Bent u....**

- ☐ Man  
☐ Vrouw

**Wat was uw leeftijd toen u schuldhulpverlening aanvroeg?**

- ☐ 18-30 jaar  
☐ 31-40 jaar  
☐ 41-50 jaar  
☐ 51-64 jaar  
☐ 65+

**Als u nog opmerkingen heeft, kunt u die hier plaatsen**

**Bijlage 4      Uitnodigingsbrief klantenonderzoek**

Leens, 25 mei 2016

**Betreft: onderzoek schuldhulpverlening Volkskredietbank Noord-Oost Groningen**

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief nodigen wij u uit deel te nemen aan een onderzoek naar schuldhulpverlening. Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie Het Hoogeland, een onafhankelijke commissie die onderzoek doet naar het beleid van de gemeente Eemsmond.

Schuldhulpverlening is de laatste jaren vaak in het nieuws geweest omdat door de crisis steeds meer mensen met schulden te maken krijgen. De rekenkamercommissie wil inzicht krijgen in de dienstverlening door de Volkskredietbank Noord-Oost Groningen (VKB), zodat eventuele zwakke punten verbeterd kunnen worden. Een onderzoek onder klanten is daarbij onmisbaar.

We verzoeken u vriendelijk bijgevoegde enquête in te vullen over uw persoonlijke ervaringen met schuldhulpverlening door de VKB. Uw adresgegevens zijn eenmalig verstrekt via een adresetiket aan onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens die de enquêtes zal verwerken. De enquête is volledig anoniem. Hiermee is uw privacy gewaarborgd. U kunt bijgesloten antwoordenvolp gebruiken om de enquête zonder postzegel **uiterlijk 10 juni** terug te sturen.

Mocht u vragen of opmerkingen hebben over dit onderzoek, dan kunt u contact opnemen met Miranda Domenie van onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens. Zij is bereikbaar op maandag tot en met zaterdag van 09:00 tot 19:00 uur via telefoonnummer 06-23906680. E-mailen kan ook: [info@domeniekerstens.nl](mailto:info@domeniekerstens.nl).

Wij danken u bij voorbaat hartelijk voor uw deelname.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Het Hoogeland,  
namens deze,



R.J.E. Douma,  
Voorzitter