

Aan:

Gemeenteraden en colleges van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Oldenzaal

Datum	Uw kenmerk	Uw brief van	Ons kenmerk	Telefoon
14 november 2016	---	---	Rekenkamercommissie	06-10345740

Onderwerp:	Behandeld door:
Publicatie Rekenkameronderzoek Gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost-Nederland	N. van Proosdij/A. de Boer

Geachte leden van gemeenteraden en colleges,

De samenwerkende rekenkamers van Almelo, Borne, Enschede en Hengelo bieden u hierbij hun conclusies en aanbevelingen aan van het onderzoek naar de Gemeenschappelijke Regeling Stadsbank Oost-Nederland. De vier samenwerkende rekenkamers hebben onderzoek gedaan naar schulddienstverleningsbeleid in de gemeentes Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal en naar de uitvoering bij de Stadsbank Oost-Nederland.

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het onderzoek dat in opdracht van de vier rekenkamercommissies is uitgevoerd door BMC: "Rekenkameronderzoek Gemeenschappelijke Regeling Stadsbank Oost-Nederland". Het onderzoeksrapport van BMC is te downloaden via de websites van de samenwerkende rekenkamers.

De ambtelijke feitencheck op het onderzoek heeft, conform het protocol van de rekenkamercommissies, reeds plaatsgevonden. De rekenkamercommissies bieden de conclusies en aanbevelingen, in het kader van de bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure, tegelijkertijd aan de colleges van B&W van de onderzochte gemeentes aan. Wij verzoeken de colleges om een reactie op het rekenkamerrapport voorafgaand aan de behandeling in de commissies respectievelijk raden van hun eigen gemeente. Informatie over de agendering kunt u opvragen bij de griffie van uw eigen gemeenteraad.

Graag nodig ik u uit voor de presentatie van de conclusies en aanbevelingen. Deze worden gepresenteerd op woensdag 23 november 2016 om 19:30 in de raadszaal van het stadhuis van Almelo (Haven Zuidzijde 30, Almelo)¹. Graag ontvangen we uw aanmelding voor deze presentatie via a.deboer@almelo.nl.

De vier samenwerkende rekenkamers hebben de samenwerking als zeer positief ervaren en zien hier duidelijk meerwaarde in. Zij zijn voornemens om de samenwerking voort te zetten en gaan in 2017 van start met een volgend onderzoek naar een Gemeenschappelijke Regeling waarbij meerdere Twentse gemeentes zijn aangesloten. Overige Twentse rekenkamers zijn uitgenodigd om aan te sluiten. Nadere informatie kunt u verkrijgen bij Josee Ligteringen, onderzoeksmanager rekenkamercommissie Enschede (j.ligteringen@enschede.nl).

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamercommissies Almelo, Borne, Enschede en Hengelo

Dhr. C. Boom, voorzitter rekenkamercommissie Enschede

¹ De parkeergarage van het stadhuis is 's avonds niet open. Parkeren kan in parkeergarage JavaPark (Stationsstraat 11) of parkeergarage StadsBaken (Stadhuisplein 2).

Schulddienstverlening nader bekeken

Een evaluatie van de schulddienstverlening voor de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal

Conclusies en aanbevelingen

14 november 2016

Samenwerkende rekenkamers:

- Rekenkamercommissie Almelo
- Rekenkamercommissie Borne
- Rekenkamercommissie Enschede
- Rekenkamercommissie Hengelo



Gemeentelijke schulddienstverlening

Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), die in 2012 in werking trad, heeft de gemeente de regierol op het gebied van schulddienstverlening. De Stadsbank Oost-Nederland (SON) is een gemeenschappelijke regeling waarin 22 gemeenten participeren: 14 Twentse en 8 Achterhoekse gemeenten. De SON speelt voor de inwoners van deze gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering van schulddienstverlening. Daartoe biedt de SON verschillende diensten aan, gericht op financiële zelfredzaamheid van burgers. Het hoofdkantoor van de SON is gevestigd in Enschede. Daarnaast werkt de SON op verschillende locaties in de deelnemende gemeenten in Twente en de Achterhoek.

Bij de uitvoering van schulddienstverlening in de vijf onderzochte gemeenten zijn veel maatschappelijke organisaties betrokken. De SON is in alle gevallen een schakel in de keten van de hulpverlening. De wijze waarop de keten is georganiseerd verschilt per gemeente. In Almelo, Borne, Enschede en Oldenzaal stelt de gemeente de beleidskaders, maar laat de gemeente de uitvoering over aan derden, waaronder de SON. Hengelo verzorgt zelf de intake van mensen met problematische schulden en besteedt de uitvoering van de bancaire taken uit aan de SON. In alle vijf gemeenten maken maatschappelijke organisaties deel uit van de keten van schulddienstverlening¹.



De gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal werken momenteel aan een nieuw Beleidsplan Schuldhulpverlening voor de periode 2016-2020. Het huidige beleidsplan van deze gemeenten werd in 2012 vastgesteld. Een ambtelijke adviesgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van een aantal gemeenten, adviseert over het opstellen van het nieuwe beleidsplan aan het ambtelijk platform waarin alle 22 gemeenten en de SON ambtelijk vertegenwoordigd zijn.

Governance: goed besturen

Met het instellen van een gemeenschappelijke regeling hebben de deelnemende gemeenten de uitvoeringstaken van de Wgs overgedragen aan het openbaar lichaam Stadsbank Oost-Nederland. Daarmee is de SON voor de deelnemende gemeenten een verbonden partij, die als verlengd lokaal bestuur namens deze gemeenten de opgedragen taken uitvoert.

Een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling waarin uitsluitend collegebevoegdheden zijn overgedragen de vorm van een collegeregelingsdienst aan te nemen. In het bestuur van een collegeregelingsdienst

¹ Het onderzoek richtte zich op de 5 genoemde gemeenten. We kunnen hier daarom geen uitspraken doen over de inrichting van de keten van schulddienstverlening in de overige 17 gemeenten.

kunnen alleen wethouders zitting nemen en geen raadsleden. Per 1 januari 2016 is daarom de gemeenschappelijke regeling SON, waarin alleen uitvoerende collegebevoegdheden zijn overgedragen, van een raadsregeling gewijzigd in een collegeregeling. Het algemeen bestuur van de SON dat sinds 1 januari 2016 is aangesteld, bestaat uit de wethouders van de 22 deelnemende gemeenten. In het nieuwe bestuur hebben geen raadsleden meer zitting. Het dagelijks bestuur bestaat uit de wethouders van een aantal deelnemende gemeenten. Via de wethouder, die zitting heeft in het algemeen en/of het dagelijks bestuur van de SON hebben de gemeenteraden invloed op de SON. Daarnaast behoudt de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol op schulddienstverleningsbeleid, waaronder het budgetrecht.

De gemeenteraden kunnen dus invloed uitoefenen door het schulddienstverleningsbeleid vast te stellen en door de uitvoering van het beleid te controleren. Daartoe is een goede informatievoorziening aan de gemeenteraden essentieel. De SON is op grond van de Wgr verplicht de gemeenteraad te voorzien van informatie. Zo moet de SON de gemeenteraden vóór 15 april van elk jaar voorzien van de jaarrekening met verslag van de accountant en de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar, zodat deze informatie beschikbaar is bij de behandeling van de voorjaarsnota. Ook het eigen college van B&W dient actief te voorzien in de informatievoorziening aan de gemeenteraad. De gemeentebegroting en de gemeentelijke jaarrekening moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) specifieke informatie verschaffen over alle verbonden partijen.

Onderzoek rekenkamercommissies

In de afgelopen periode hebben de rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede en Hengelo en de gemeenteraad van Oldenzaal gezamenlijk onderzoek laten doen naar de gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost-Nederland. Het onderzoek is door BMC uitgevoerd vanaf de zomer van 2015. Op basis van het onderzoeksrapport, dat u kunt vinden via de website van de rekenkamers van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten, hebben de gezamenlijke opdrachtgevers een aantal conclusies getrokken. Het onderzoek heeft niet alle vragen van de rekenkamers kunnen beantwoorden. Verder constateren we om meerdere redenen dat het lastig is om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit van de SON. Ten eerste omdat ook andere organisaties betrokken zijn bij schulddienstverlening. Ten tweede is de keten en daarin de rol van de SON per gemeente verschillend georganiseerd. Ten derde constateren we dat het onderzoek een aantal vervolgvragen per gemeente oproept. Onderstaand trekken we een aantal algemene conclusies, die van toepassing zijn op de vijf aan het onderzoek deelnemende gemeenten.

Conclusies

- *Een aantal categorieën mensen zit blijvend in een schuldsituatie*

Te denken valt aan mensen die het niet lukt om financieel zelfredzaam te worden en structureel geholpen moeten worden. Door bezuinigingen op taken die gericht zijn op het bevorderen van de financiële redzaamheid en weerbaarheid, zoals budgetcoaching en het sociaal raadsliedenwerk, is de kans aanwezig dat mensen tussen wal en schip vallen. Bij recidive stellen alle gemeenten hun voorwaarden, waarbij structurele schulddienstverlening op kosten van de gemeente niet tot de mogelijkheden behoort. Verder zijn ZZP'ers niet toelaatbaar tot schulddienstverlening door de SON. De SON heeft onvoldoende financiële mogelijkheden om budgetcoaching blijvend aan te bieden. Uit landelijk onderzoek in 2015 bleek 15,7% van alle Nederlandse huishoudens tot de huishoudens met 'onzichtbare problematische schulden' te behoren: zij hebben risicovolle schulden of problematische schulden zonder dat zij formele schuldhulpverlening ontvangen.²

- *De gemeenteraden worden niet in staat gesteld hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken*

Zowel de SON als de colleges van B&W voldoen aan de formele verplichtingen omtrent informatievoorziening aan de gemeenteraden. De verstrekte informatie beperkt zich echter tot bedrijfsvoeringsinformatie: schulddienstverleningsproducten en de mate waarin die in de gerapporteerde periode zijn aangeboden. De verstrekte stukken bevatten geen informatie over de mate waarin de SON heeft bijgedragen aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van schulddienstverlening. Omdat beleidsinformatie over bereikte resultaten achterwege blijft, wordt de raad niet in staat gesteld om zich een oordeel te vormen over doelbereiking door de SON. Bovendien krijgen de gemeenteraden van de colleges geen heldere beleidskeuzes over het schulddienstverleningsbeleid voorgelegd. Volgens het gewijzigde Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moeten verbonden partijen de gemeenteraad informatie geven over de mate waarin zij bijdragen aan de doelstellingen van het gemeentebestuur en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Aan die eis is door de SON nu nog niet voldaan. De informatie die de onderzochte colleges presenteren in de paragraaf verbonden partijen in jaarrekeningen en begrotingen is niet voldoende voor raadsleden om een oordeel te geven over de effectiviteit van de uitvoering van de schulddienstverlening.

- *Een aantal gemeenteraden toont weinig belangstelling voor schulddienstverlening*

De betrokkenheid van een aantal van de onderzochte gemeenteraden bij de SON blijft achter bij het toenemende maatschappelijke belang van schulddienstverlening. In het algemeen nemen de gemeenteraden de door de SON aangeboden stukken voor kennisgeving aan. Dat geldt voor de gemeenten Almelo, Borne en Oldenzaal. De gemeenteraden van Enschede en Hengelo hebben bij de SON-ontwerpbegroting 2015 een motie respectievelijk zienswijze ingediend. De sturing door de gemeenteraad op het SON-beleid is vrij zwak te noemen. Hiermee geven gemeenteraden in beperkte mate invulling aan hun wettelijke verantwoordelijkheid voor integrale schuldhulpverlening (art 2.1 Wgs). Zoals eerder is aangegeven, zijn de raden daarvoor door de SON en de betrokken portefeuillehouders onvoldoende in de gelegenheid gesteld.

- *De SON brengt de kwaliteit van de dienstverlening niet in kaart*

Er zijn geen signalen dat de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners met schuldenproblemen door de SON onder de maat is. Tegelijkertijd constateren we op basis van door de onderzoekers gevoerde gesprekken dat de kwaliteit door bezuinigingen onder druk staat. Dit geldt met name voor de persoonlijke begeleiding van cliënten en contact met ketenpartners. Aangezien de SON, naast de 3-jarlijks audit van de NVVK³, zelf de kwaliteit van de dienstverlening niet in kaart brengt, kunnen we deze signalen niet staven.

² Panteia, *Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*, Zoetermeer, 2015

³ Brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren

- *Bestuursleden van de SON zijn tevens portefeuillehouders in het college, wat strijdige verantwoordelijkheden met zich mee kan brengen*

De wethouders van de gemeenten Almelo, Enschede, Hengelo en Oldenzaal hebben zitting in het algemeen en in het dagelijks Bestuur van de SON. De wethouder van Borne heeft alleen zitting in het algemeen bestuur van de SON.

Als deelnemer in de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigt de wethouder die schulddienstverlening in zijn/haar portefeuille in het college van B&W heeft het opdrachtgeverschap (namens de gemeenteraad) van de gemeente. Tegelijkertijd is de wethouder die bestuurslid van de SON is, opdrachtnemer voor de uitvoering van de schulddienstverlening. In de meeste gevallen zijn beide functies (portefeuille schulddienstverlening en bestuurslid SON) binnen het college bij één en dezelfde wethouder belegd die dus tegelijkertijd opdrachtgever en opdrachtnemer is. In sommige gevallen staan het gemeentelijke en het SON-belang op gespannen voet. In die gevallen kan deze 'dubbele petten-problematiek' de gemeentelijke controle op de SON in de weg staan.

- *Het ontbreekt de gemeenten aan integraal sociaal beleid*

Het gemeentelijk beleid op het gebied van schulddienstverlening is in het algemeen op lokaal niveau niet verbonden met andere beleidsterreinen in het sociaal domein. Met de komst van de drie decentralisaties en met het oog op preventie is deze verbinding van groot belang. Omdat schulddienstverlening de participatie en zelfredzaamheid van inwoners moet vergroten, is het terrein nauw verbonden met de decentralisaties op het gebied van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen.

- *Strikte beleidsregels en financiële kaders laten de SON weinig ruimte voor maatwerk en samenwerking binnen de keten van schulddienstverlening*

We zien dat gemeenten strikte beleidsregels en financiële kaders vaststellen die de SON weinig ruimte bieden voor maatwerk en samenwerking met ketenpartners, terwijl die juist noodzakelijk is voor vroegsignalering, preventie, nazorg en integrale schulddienstverlening. Schulddienstverlening moet leiden tot maatschappelijke participatie en financiële zelfredzaamheid. De ondersteuning en begeleiding van de gedragsverandering om te komen tot financiële weerbaarheid kan de SON niet alleen. De inzet van ketenpartners, die veelal werken met vrijwilligers, is daarbij essentieel. De begeleiding en ondersteuning van ketenpartners, met name die partners waar vrijwilligers worden ingezet, vergt extra (financiële) ruimte, meer inhoudelijke regie en/of aandacht van de gemeenten.

Samenvattend constateren we dat de 22 deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling SON de uitvoering van de schulddienstverlening hebben belegd bij de Stadsbank Oost-Nederland. Door de beperkte financiële en beleidsmatige ruimte valt een deel van de inwoners met schulden¹ tussen wal en schip. Hoewel de SON en het college voldoen aan de formele verplichtingen omtrent informatievoorziening aan de gemeenteraden, worden de raden in hun kaderstellende en controlerende rol belemmerd doordat zij zowel van de SON als van het college slechts bedrijfsvoeringsinformatie ontvangen over de uitvoering door de SON. Het ontbreekt de raden aan informatie over de bereikte resultaten op grond waarvan zij de doelbereiking kunnen beoordelen. Ook de strijdige verantwoordelijkheden van de portefeuillehoudende wethouder die tevens in het bestuur van de SON zit, kan bijdragen aan beperkte informatieoverdracht aan de raad in dit spanningsveld.

Aanbevelingen

De gezamenlijke opdrachtgevers van het onderzoek doen de volgende aanbevelingen om de schulddienstverlening te verbeteren.

- *Draag de SON op om zowel beleidsinformatie als bedrijfsvoeringsinformatie te verstrekken*

Van het nieuwe integrale beleidskader kan afgeleid worden welke beleidsinformatie de gemeenteraad nodig heeft om te beoordelen of de schulddienstverlening door de SON bijdraagt aan het bereiken van de lokale ambities. Monitor de klanttevredenheid over schulddienstverlening en vraag als gemeenteraad om duidelijke beleidsinformatie over de mate waarin de financiële weerbaarheid en de eigen kracht van huishoudens wordt versterkt. Formuleer hierbij heldere prestatieafspraken. De gemeenteraad kan naast de gebruikelijke beleidsrapportages ook actief signalen uitlokken en in het debat betrekken, zoals van cliëntvertegenwoordiging of adviesraden en burgerpanels. Ook kunnen raadsleden en bestuurders de praktijk leren kennen door af en toe mee te draaien in een sociaal wijkteam of door het houden van spreekuur.

- *Scheid de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer in het college*

Maak onderscheid tussen het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap van de SON door binnen het college van B&W de verantwoordelijkheden neer te leggen bij verschillende wethouders. Om het probleem van strijdige verantwoordelijkheden te ondervangen kan ook een verkenning worden uitgevoerd naar andere vormen van samenwerking dan de gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld een vorm waarin de wethouder niet noodzakelijkerwijs deel uitmaakt van het bestuur.

- *Ontwikkel integraal sociaal beleid*

De nieuwe integrale beleidsplannen voor de komende vier jaar dienen de ambitie (integratie met het sociaal beleid) en de praktijk (geïntegreerde schulddienstverlening) met elkaar in verband te brengen. De integraliteit moet in meerdere opzichten worden opgenomen: in de keten van preventie tot nazorg, de financiële en sociale problematiek in onderlinge samenhang, informele en formele hulpverlening op elkaar afstemmen en de rol en functie van de SON ten opzichte van andere ketenpartners helder formuleren. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid voor deze integratie van schulddienstverlening bij het maken van de nieuwe beleidsplannen. In navolging van aanbevelingen van de Transitiecommissie Sociaal Domein, kunnen gemeenteraden daarin eveneens keuzes maken over wat goede en passende schulddienstverlening is en welke (kwaliteits-)criteria daarbij horen.

- *Geef de SON meer beleidsruimte*

Om te voorkomen dat mensen tussen wal en schip raken moet de SON meer ruimte krijgen om maatwerk te leveren. De volgende opties scheppen meer ruimte:

- Oprekken van de recidivebepalingen.
- Ontwikkelen van arrangementen voor huishoudens die (nog) niet in aanmerking komen voor een schuldenregeling;
- Vroeg-signalering en preventie verbeteren door het trainen van eerstelijns sociaal (wijk)teams in het herkennen van schuldenproblematiek en in motiverende gespreksvoering, preventie op scholen, het trainen van docenten en samenwerking met werkgevers.
- Een nazorg traject om te voorkomen dat mensen na afloop van schulddienstverlening terugvallen in oud gedrag.
- Investeren in de ketensamenwerking van de SON met andere ketenpartners door ontmoetingen en onderlinge afspraken bijvoorbeeld in de vorm van een armoedepact.

Binnen het bekostigingsmodel van de SON zou het mogelijk moeten zijn om cliënten individueel maatwerk te bieden en vroeg-signalering en preventie toe te passen.

- *Bied vrijwilligers meer en betere ondersteuning*

Zoals we zagen is de SON bij de ondersteuning en begeleiding van de gedragsverandering om te komen tot financiële weerbaarheid aangewezen op ketenpartners. De begeleiding en ondersteuning van ketenpartners, met name die partners waar vrijwilligers worden ingezet, vergt extra (financiële) ruimte. Financieel kunnen gemeenten ondersteuning geven door een subsidie te verlenen in de directe kosten die verbonden zijn aan de hulpverlening, zoals het lidmaatschap van de landelijke organisatie Schuldhulpmaatje en opleidingskosten. Daarnaast kunnen zowel de gemeenten als de SON het vrijwilligerswerk erkennen en waarderen, om uitval van vrijwilligers te voorkomen. Goede bereikbaarheid van de consultants van de SON voor vrijwilligers in het geval van complexe problemen van cliënten is eveneens belangrijk.

- *Vraag meer inzicht in de doelgroep*

Om de effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid te vergroten is meer inzicht noodzakelijk in de omvang van de problematiek en de bereikbaarheid van de doelgroep. Uit landelijk onderzoek in 2015 bleek 15,7% van alle Nederlandse huishoudens tot de huishoudens met 'onzichtbare problematische schulden' te behoren: zij hebben risicovolle schulden of problematische schulden zonder dat zij formele schulddienstverlening ontvangen. De vraag is hoe omvangrijk de doelgroep tegenwoordig in het eigen gebied is, welk deel gebruik maakt van formele schulddienstverlening en waarom een (groot) deel van de doelgroep geen gebruik maakt van de formele schulddienstverlening.

Schulddienstverlening nader bekeken

Een evaluatie van de schulddienstverlening voor de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal

Conclusies en aanbevelingen

14 november 2016

Samenwerkende rekenkamers:

- Rekenkamercommissie Almelo
- Rekenkamercommissie Borne
- Rekenkamercommissie Enschede
- Rekenkamercommissie Hengelo



Gemeentelijke schulddienstverlening

Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), die in 2012 in werking trad, heeft de gemeente de regierol op het gebied van schulddienstverlening. De Stadsbank Oost-Nederland (SON) is een gemeenschappelijke regeling waarin 22 gemeenten participeren: 14 Twentse en 8 Achterhoekse gemeenten. De SON speelt voor de inwoners van deze gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering van schulddienstverlening. Daartoe biedt de SON verschillende diensten aan, gericht op financiële zelfredzaamheid van burgers. Het hoofdkantoor van de SON is gevestigd in Enschede. Daarnaast werkt de SON op verschillende locaties in de deelnemende gemeenten in Twente en de Achterhoek.

Bij de uitvoering van schulddienstverlening in de vijf onderzochte gemeenten zijn veel maatschappelijke organisaties betrokken. De SON is in alle gevallen een schakel in de keten van de hulpverlening. De wijze waarop de keten is georganiseerd verschilt per gemeente. In Almelo, Borne, Enschede en Oldenzaal stelt de gemeente de beleidskaders, maar laat de gemeente de uitvoering over aan derden, waaronder de SON. Hengelo verzorgt zelf de intake van mensen met problematische schulden en besteedt de uitvoering van de bancaire taken uit aan de SON. In alle vijf gemeenten maken maatschappelijke organisaties deel uit van de keten van schulddienstverlening¹.



De gemeenten Almelo, Borne, Enschede, en Oldenzaal werken momenteel aan een nieuw Beleidsplan Schuldhulpverlening voor de periode 2016-2020. Het huidige beleidsplan van deze gemeenten werd in 2012 vastgesteld. De gemeente Hengelo heeft haar nieuwe beleidsplan al vastgesteld. Een ambtelijke adviesgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van een aantal gemeenten, adviseert over het opstellen van het nieuwe beleidsplan aan het ambtelijk platform waarin alle 22 gemeenten en de SON ambtelijk vertegenwoordigd zijn.

Governance: goed besturen

Met het instellen van een gemeenschappelijke regeling hebben de deelnemende gemeenten de uitvoeringstaken van de Wgs overgedragen aan het openbaar lichaam Stadsbank Oost-Nederland. Daarmee is de SON voor de deelnemende gemeenten een verbonden partij, die als verlengd lokaal bestuur namens deze gemeenten de opgedragen taken uitvoert.

Een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling waarin uitsluitend collegebevoegdheden zijn overgedragen de vorm van een collegeregeling dient aan te nemen. In het bestuur van een collegeregeling

¹ Het onderzoek richtte zich op de 5 genoemde gemeenten. We kunnen hier daarom geen uitspraken doen over de inrichting van de keten van schulddienstverlening in de overige 17 gemeenten.

kunnen alleen wethouders zitting nemen en geen raadsleden. Per 1 januari 2016 is daarom de gemeenschappelijke regeling SON, waarin alleen uitvoerende collegebevoegdheden zijn overgedragen, van een raadsregeling gewijzigd in een collegeregeling. Het algemeen bestuur van de SON dat sinds 1 januari 2016 is aangesteld, bestaat uit de wethouders van de 22 deelnemende gemeenten. In het nieuwe bestuur hebben geen raadsleden meer zitting. Het dagelijks bestuur bestaat uit de wethouders van een aantal deelnemende gemeenten. Via de wethouder, die zitting heeft in het algemeen en/of het dagelijks bestuur van de SON hebben de gemeenteraden invloed op de SON. Daarnaast behoudt de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol op schulddienstverlenings*beleid*, waaronder het budgetrecht.

De gemeenteraden kunnen dus invloed uitoefenen door het schulddienstverleningsbeleid vast te stellen en door de uitvoering van het beleid te controleren. Daartoe is een goede informatievoorziening aan de gemeenteraden essentieel. De SON is op grond van de Wgr verplicht de gemeenteraad te voorzien van informatie. Zo moet de SON de gemeenteraden vóór 15 april van elk jaar voorzien van de jaarrekening met verslag van de accountant en de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar, zodat deze informatie beschikbaar is bij de behandeling van de voorjaarsnota. Ook het eigen college van B&W dient actief te voorzien in de informatievoorziening aan de gemeenteraad. De gemeentebegroting en de gemeentelijke jaarrekening moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) specifieke informatie verschaffen over alle verbonden partijen.

Onderzoek rekenkamercommissies

In de afgelopen periode hebben de rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede en Hengelo en de gemeenteraad van Oldenzaal gezamenlijk onderzoek laten doen naar de gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost-Nederland. Het onderzoek is door BMC uitgevoerd vanaf de zomer van 2015. Op basis van het onderzoeksrapport, dat u kunt vinden via de website van de rekenkamers van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten, hebben de gezamenlijke opdrachtgevers een aantal conclusies getrokken.

Het onderzoek heeft niet alle vragen van de rekenkamers kunnen beantwoorden. Verder constateren we om meerdere redenen dat het lastig is om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit van de SON. Ten eerste omdat ook andere organisaties betrokken zijn bij schulddienstverlening. Ten tweede is de keten en daarin de rol van de SON per gemeente verschillend georganiseerd. Ten derde constateren we dat het onderzoek een aantal vervolgvragen per gemeente oproept. Onderstaand trekken we een aantal algemene conclusies, die van toepassing zijn op de vijf aan het onderzoek deelnemende gemeenten.

Conclusies

- *Een aantal categorieën mensen zit blijvend in een schuldsituatie*

Te denken valt aan mensen die het niet lukt om financieel zelfredzaam te worden en structureel geholpen moeten worden. Door bezuinigingen op taken die gericht zijn op het bevorderen van de financiële redzaamheid en weerbaarheid, zoals budgetcoaching en het sociaal raadsliedenwerk, is de kans aanwezig dat mensen tussen wal en schip vallen. Bij recidive stellen alle gemeenten hun voorwaarden, waarbij structurele schulddienstverlening op kosten van de gemeente niet tot de mogelijkheden behoort. Verder zijn ZZP'ers niet toelaatbaar tot schulddienstverlening door de SON. De SON heeft onvoldoende financiële mogelijkheden om budgetcoaching blijvend aan te bieden. Uit landelijk onderzoek in 2015 bleek 15,7% van alle Nederlandse huishoudens tot de huishoudens met 'onzichtbare problematische schulden' te behoren: zij hebben risicovolle schulden of problematische schulden zonder dat zij formele schuldhulpverlening ontvangen.²

- *De gemeenteraden worden niet in staat gesteld hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken*

Zowel de SON als de colleges van B&W voldoen aan de formele verplichtingen omtrent informatievoorziening aan de gemeenteraden. De verstrekte informatie beperkt zich echter tot bedrijfsvoeringsinformatie: schulddienstverleningsproducten en de mate waarin die in de gerapporteerde periode zijn aangeboden. De verstrekte stukken bevatten geen informatie over de mate waarin de SON heeft bijgedragen aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van schulddienstverlening. Omdat beleidsinformatie over bereikte resultaten achterwege blijft, wordt de raad niet in staat gesteld om zich een oordeel te vormen over doelbereiking door de SON. Bovendien krijgen de gemeenteraden van de colleges geen heldere beleidskeuzes over het schulddienstverleningsbeleid voorgelegd. Volgens het gewijzigde Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moeten verbonden partijen de gemeenteraad informatie geven over de mate waarin zij bijdragen aan de doelstellingen van het gemeentebestuur en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Aan die eis is door de SON nu nog niet voldaan. De informatie die de onderzochte colleges presenteren in de paragraaf verbonden partijen in jaarrekeningen en begrotingen is niet voldoende voor raadsleden om een oordeel te geven over de effectiviteit van de uitvoering van de schulddienstverlening.

- *Een aantal gemeenteraden toont weinig belangstelling voor schulddienstverlening*

De betrokkenheid van een aantal van de onderzochte gemeenteraden bij de SON blijft achter bij het toenemende maatschappelijke belang van schulddienstverlening. In het algemeen nemen de gemeenteraden de door de SON aangeboden stukken voor kennisgeving aan. Dat geldt voor de gemeenten Almelo, Borne en Oldenzaal. De gemeenteraden van Enschede en Hengelo hebben bij de SON-ontwerpbegroting 2015 een motie respectievelijk zienswijze ingediend. De sturing door de gemeenteraad op het SON-beleid is vrij zwak te noemen. Hiermee geven gemeenteraden in beperkte mate invulling aan hun wettelijke verantwoordelijkheid voor integrale schuldhulpverlening (art 2.1 Wgs). Zoals eerder is aangegeven, zijn de raden daarvoor door de SON en de betrokken portefeuillehouders onvoldoende in de gelegenheid gesteld.

- *De SON brengt de kwaliteit van de dienstverlening niet in kaart*

Er zijn geen signalen dat de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners met schuldenproblemen door de SON onder de maat is. Tegelijkertijd constateren we op basis van door de onderzoekers gevoerde gesprekken dat de kwaliteit door bezuinigingen onder druk staat. Dit geldt met name voor de persoonlijke begeleiding van cliënten en contact met ketenpartners. Aangezien de SON, naast de 3-jaarlijks audit van de NVVK³, zelf de kwaliteit van de dienstverlening niet in kaart brengt, kunnen we deze signalen niet staven.

² Panteia, *Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*, Zoetermeer, 2015

³ Brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren

- *Bestuursleden van de SON zijn tevens portefeuillehouders in het college, wat strijdige verantwoordelijkheden met zich mee kan brengen*

De wethouders van de gemeenten Almelo, Enschede, Hengelo en Oldenzaal hebben zitting in het algemeen en in het dagelijks Bestuur van de SON. De wethouder van Borne heeft alleen zitting in het algemeen bestuur van de SON.

Als deelnemer in de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigt de wethouder die schulddienstverlening in zijn/haar portefeuille in het college van B&W heeft het opdrachtgeverschap (namens de gemeenteraad) van de gemeente. Tegelijkertijd is de wethouder die bestuurslid van de SON is, opdrachtnemer voor de uitvoering van de schulddienstverlening. In de meeste gevallen zijn beide functies (portefeuille schulddienstverlening en bestuurslid SON) binnen het college bij één en dezelfde wethouder belegd die dus tegelijkertijd opdrachtgever en opdrachtnemer is. In sommige gevallen staan het gemeentelijke en het SON-belang op gespannen voet. In die gevallen kan deze 'dubbele petten-problematiek' de gemeentelijke controle op de SON in de weg staan.

- *Het ontbreekt de gemeenten aan integraal sociaal beleid*

Het gemeentelijk beleid op het gebied van schulddienstverlening is in het algemeen op lokaal niveau niet verbonden met andere beleidsterreinen in het sociaal domein. Met de komst van de drie decentralisaties en met het oog op preventie is deze verbinding van groot belang. Omdat schulddienstverlening de participatie en zelfredzaamheid van inwoners moet vergroten, is het terrein nauw verbonden met de decentralisaties op het gebied van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen.

- *Strikte beleidsregels en financiële kaders laten de SON weinig ruimte voor maatwerk en samenwerking binnen de keten van schulddienstverlening*

We zien dat gemeenten strikte beleidsregels en financiële kaders vaststellen die de SON weinig ruimte bieden voor maatwerk en samenwerking met ketenpartners, terwijl die juist noodzakelijk is voor vroegsignalering, preventie, nazorg en integrale schulddienstverlening. Schulddienstverlening moet leiden tot maatschappelijke participatie en financiële zelfredzaamheid. De ondersteuning en begeleiding van de gedragsverandering om te komen tot financiële weerbaarheid kan de SON niet alleen. De inzet van ketenpartners, die veelal werken met vrijwilligers, is daarbij essentieel. De begeleiding en ondersteuning van ketenpartners, met name die partners waar vrijwilligers worden ingezet, vergt extra (financiële) ruimte, meer inhoudelijke regie en/of aandacht van de gemeenten.

Samenvattend constateren we dat de 22 deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling SON de uitvoering van de schulddienstverlening hebben belegd bij de Stadsbank Oost-Nederland. Door de beperkte financiële en beleidsmatige ruimte valt een deel van de inwoners met schulden¹ tussen wal en schip. Hoewel de SON en het college voldoen aan de formele verplichtingen omtrent informatievoorziening aan de gemeenteraden, worden de raden in hun kaderstellende en controlerende rol belemmerd doordat zij zowel van de SON als van het college slechts bedrijfsvoeringsinformatie ontvangen over de uitvoering door de SON. Het ontbreekt de raden aan informatie over de bereikte resultaten op grond waarvan zij de doelbereiking kunnen beoordelen. Ook de strijdige verantwoordelijkheden van de portefeuillehoudende wethouder die tevens in het bestuur van de SON zit, kan bijdragen aan beperkte informatieoverdracht aan de raad in dit spanningsveld.

Aanbevelingen

De gezamenlijke opdrachtgevers van het onderzoek doen de volgende aanbevelingen om de schulddienstverlening te verbeteren.

- *Draag de SON op om zowel beleidsinformatie als bedrijfsvoeringsinformatie te verstrekken*

Van het nieuwe integrale beleidskader kan afgeleid worden welke beleidsinformatie de gemeenteraad nodig heeft om te beoordelen of de schulddienstverlening door de SON bijdraagt aan het bereiken van de lokale ambities. Monitor de klanttevredenheid over schulddienstverlening en vraag als gemeenteraad om duidelijke beleidsinformatie over de mate waarin de financiële weerbaarheid en de eigen kracht van huishoudens wordt versterkt. Formuleer hierbij heldere prestatieafspraken. De gemeenteraad kan naast de gebruikelijke beleidsrapportages ook actief signalen uitlokken en in het debat betrekken, zoals van cliëntvertegenwoordiging of adviesraden en burgerpanels. Ook kunnen raadsleden en bestuurders de praktijk leren kennen door af en toe mee te draaien in een sociaal wijkteam of door het houden van spreekuur.

- *Scheid de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer in het college*

Maak onderscheid tussen het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap van de SON door binnen het college van B&W de verantwoordelijkheden neer te leggen bij verschillende wethouders. Om het probleem van strijdige verantwoordelijkheden te ondervangen kan ook een verkenning worden uitgevoerd naar andere vormen van samenwerking dan de gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld een vorm waarin de wethouder niet noodzakelijkerwijs deel uitmaakt van het bestuur.

- *Ontwikkel integraal sociaal beleid*

De nieuwe integrale beleidsplannen voor de komende vier jaar dienen de ambitie (integratie met het sociaal beleid) en de praktijk (geïntegreerde schulddienstverlening) met elkaar in verband te brengen. De integraliteit moet in meerdere opzichten worden opgenomen: in de keten van preventie tot nazorg, de financiële en sociale problematiek in onderlinge samenhang, informele en formele hulpverlening op elkaar afstemmen en de rol en functie van de SON ten opzichte van andere ketenpartners helder formuleren. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid voor deze integratie van schulddienstverlening bij het maken van de nieuwe beleidsplannen. In navolging van aanbevelingen van de Transitiecommissie Sociaal Domein, kunnen gemeenteraden daarin eveneens keuzes maken over wat goede en passende schulddienstverlening is en welke (kwaliteits-)criteria daarbij horen.

- *Geef de SON meer beleidsruimte*

Om te voorkomen dat mensen tussen wal en schip raken moet de SON meer ruimte krijgen om maatwerk te leveren. De volgende opties scheppen meer ruimte:

- Oprekken van de recidivebepalingen.
- Ontwikkelen van arrangementen voor huishoudens die (nog) niet in aanmerking komen voor een schuldenregeling;
- Vroeg-signalering en preventie verbeteren door het trainen van eerstelijns sociaal (wijk)teams in het herkennen van schuldenproblematiek en in motiverende gespreksvoering, preventie op scholen, het trainen van docenten en samenwerking met werkgevers.
- Een nazorg traject om te voorkomen dat mensen na afloop van schulddienstverlening terugvallen in oud gedrag.
- Investeren in de ketensamenwerking van de SON met andere ketenpartners door ontmoetingen en onderlinge afspraken bijvoorbeeld in de vorm van een armoedepact.

Binnen het bekostigingsmodel van de SON zou het mogelijk moeten zijn om cliënten individueel maatwerk te bieden en vroeg-signalering en preventie toe te passen.

- *Bied vrijwilligers meer en betere ondersteuning*

Zoals we zagen is de SON bij de ondersteuning en begeleiding van de gedragsverandering om te komen tot financiële weerbaarheid aangewezen op ketenpartners. De begeleiding en ondersteuning van ketenpartners, met name die partners waar vrijwilligers worden ingezet, vergt extra (financiële) ruimte. Financieel kunnen gemeenten ondersteuning geven door een subsidie te verlenen in de directe kosten die verbonden zijn aan de hulpverlening, zoals het lidmaatschap van de landelijke organisatie Schuldhulpmaatje en opleidingskosten. Daarnaast kunnen zowel de gemeenten als de SON het vrijwilligerswerk erkennen en waarderen, om uitval van vrijwilligers te voorkomen. Goede bereikbaarheid van de consulenten van de SON voor vrijwilligers in het geval van complexe problemen van cliënten is eveneens belangrijk.

- *Vraag meer inzicht in de doelgroep*

Om de effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid te vergroten is meer inzicht noodzakelijk in de omvang van de problematiek en de bereikbaarheid van de doelgroep. Uit landelijk onderzoek in 2015 bleek 15,7% van alle Nederlandse huishoudens tot de huishoudens met 'onzichtbare problematische schulden' te behoren: zij hebben risicovolle schulden of problematische schulden zonder dat zij formele schulddienstverlening ontvangen. De vraag is hoe omvangrijk de doelgroep tegenwoordig in het eigen gebied is, welk deel gebruik maakt van formele schulddienstverlening en waarom een (groot) deel van de doelgroep geen gebruik maakt van de formele schulddienstverlening.

Rekenkameronderzoek Gemeenschappelijke Regeling Stadsbank Oost-Nederland

Rapport

Onderzoek verricht in opdracht van de Rekenkamercommissies Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal

BMC Onderzoek
November 2016
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers, drs. J. Slooijer MSM,
T. Lie MSc, drs. A.E. Britt,
dr. M.J. Oude Vrielink, B.H.H. Boksebeld MSc
Projectnummer: 140239
Correspondentienummer: DH-2006-80527

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Focus	2
1.3	Doel en vraagstelling	2
1.4	Onderzoeksvragen	3
1.5	Methodologische verantwoording	3
1.6	Onderzoekperiode	5
1.7	Leeswijzer	5
HOOFDSTUK 2	SON ALS KETENPARTNER	7
2.1	Samenwerking met ketenpartners	7
2.1.1	Almelo	7
2.1.2	Borne	9
2.1.3	Enschede	10
2.1.4	Hengelo	11
2.1.5	Oldenzaal	12
2.2	Samenwerking van sociale wijkteams met de SON in Almelo en Enschede	13
2.3	Beantwoording deelvraag	14
HOOFDSTUK 3	SON ALS SCHULDHULPVERLENER	17
3.1	Missie en visie van de SON	17
3.2	Doelen van schuldhulpverlening van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal	18
3.2.1	Beleidsplannen van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal	18
3.2.2	Beleid omtrent recidive en uitsluiting in Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal	20
3.3	Model van dienstverlening van de SON voor Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal	21
3.4	Diensten van de SON aan Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal	23
3.5	Doelbereiking van de SON in Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal	24
3.5.1	Dienstverleningproces van de SON	24
3.5.2	Kwaliteit van de dienstverlening door SON	25

3.5.3 Lokaal maatwerk in gebiedsteams	27
3.5.4 Financiële zelfstandigheid van klanten	27
3.5.5 Ketensamenwerking	28
3.6 Verantwoording over doelbereiking	30
3.7 Beantwoording deelvragen	30
HOOFDSTUK 4 SON ALS GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING	34
4.1 Organisatie van de governance van de gemeenschappelijke regeling SON	34
4.1.1 De gemeenschappelijke regeling SON is sinds 2016 een collegeregeling	34
4.1.2 Informatievoorziening van de SON aan de gemeenten	35
4.2 Invloed van de gemeenten op de gemeenschappelijke regeling SON	36
4.3 Knelpunten ten aanzien van de sturing, controle, verantwoording en het toezicht met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling SON	36
4.4 Verbeteringen ten aanzien van de sturing, controle, verantwoording en het toezicht met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling SON	39
4.5 Beantwoording deelvragen	40
HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	43
5.1 Beantwoording hoofdvragen	43
5.2 Aanbevelingen	45
BIJLAGE 1 SOCIALE WIJKTEAMS	48
B.1.1 Gemeente Almelo	48
B.1.2 Gemeente Enschede	49
BIJLAGE 2 SCHRIFTELIJKE BRONNEN	52
BIJLAGE 3 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	55

Hoofdstuk 1 Inleiding

Een belangrijk uitgangspunt van het overheidsbeleid is het voorkomen en wegnemen van drempels die de participatie van burgers belemmeren. Arbeidsparticipatie staat daarbij voorop. Een problematische schuld is een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. Problematische schulden moeten zoveel mogelijk voorkomen, dan wel opgelost worden. De maatschappelijke kosten van schulden zijn bovendien hoog. Omdat het kabinet constateerde dat de gemeentelijke schuldhulpverlening effectiever moest, werd de zorgplicht van gemeenten op het terrein van de integrale schuldhulpverlening bij wet vastgelegd¹. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) trad in werking per 1 juli 2012. De gemeente kreeg daarmee de regierol op het gebied van schuldhulpverlening en werd verantwoordelijk voor het afgeven van beschikkingen schuldhulpverlening. De Wgs is een kaderwet en biedt de gemeenten veel ruimte om eigen beleidskeuzes te maken.

1.1 Aanleiding

De Stadsbank Oost-Nederland (SON) is een gemeenschappelijke regeling waarin 22 gemeenten in dit deel van het land participeren (kaart 1). De SON speelt een belangrijke rol in de uitvoering van het beleid dat de gemeenten voeren voor mensen met schulden. Het levert samen met partners een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen in het sociaal domein.

De SON heeft in het bijzonder de taak een pakket van financiële dienstverlening aan te bieden om de financiële weerbaarheid van huishoudens te versterken. De SON vervult een specifieke rol in de keten van hulp- en dienstverlening met diverse partijen. Het is de vraag of de SON die rol naar behoren vervult en hoe die mogelijk kan worden versterkt.



Kaart 1 Werkgebied SON

Met het oog op dit maatschappelijke belang hebben de Rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal besloten gezamenlijk onderzoek te doen naar deze gemeenschappelijke regeling.

De aanleiding voor onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen in het algemeen en naar de gemeenschappelijke regeling SON in het bijzonder ligt onder meer in de

¹ Memorie van Toelichting bij de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, p. 4.

Wet revitalisering generiek toezicht. Het doel van de wet is de controlerende positie van de gemeenteraad te versterken, onder meer door een betere verantwoording die zoveel mogelijk transparant en openbaar moet zijn. Voor de gemeenten is de vraag actueel hoe dit ten aanzien van het sociaal domein moet worden ingevuld. Met dit gezamenlijke onderzoek beproeven de genoemde vijf Rekenkamercommissies verdere samenwerking.

1.2 Focus

De Rekenkamercommissies willen in beeld brengen wat de toegevoegde waarde is van de SON voor de aan het onderzoek deelnemende gemeenten, in hoeverre er dienstverlening op maat aan gemeenten wordt geleverd en in hoeverre de gemeente invloed heeft op de SON.

Het onderzoek richt zich hierbij op een betrekkelijk korte periode van de afgelopen twee jaar waarin veel is veranderd. Allereerst is het dienstverleningsmodel per 1 januari 2016 vernieuwd op basis van de aanbevelingen van de commissie Spekreijse². Verder is de gemeenschappelijke regeling waarop de SON is gebaseerd ook per 1 januari 2016 aangepast op de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Tot slot hebben de verschillende decentralisaties in het sociaal domein (Jeugdwet, WMO en vooral de Participatiewet) per 1 januari 2015 de context waarbinnen de SON functioneert aanzienlijk gewijzigd.

Het onderzoek kijkt terug en is gericht op leren. Leerpunten uit dit onderzoek kunnen zich eventueel uitstrekken tot andere gemeenschappelijke regelingen, gemeenschappelijke regelingen in het algemeen of tot andere deelnemende gemeenten aan de SON.

1.3 Doel en vraagstelling

Het onderzoek is gericht op:

- het bieden van inzicht in de doelstellingen van de SON en in hoeverre deze aansluiten bij de beleidsdoelstellingen en ambities van de deelnemende gemeenten;
- het bieden van inzicht in de mate waarin de SON deze doelstellingen ook daadwerkelijk bereikt en met welke inzet van middelen;
- het bieden van inzicht in de wijze waarop deelnemende gemeenten invulling geven aan de governance ten aanzien van de SON;
- het bieden van inzicht in de mate waarin verbeteringen nodig zijn.

² Maatwerk in solidariteit, modernisering van de dienstverlening van de Stadsbank Oost-Nederland, Commissie-Spekreijse, maart 2014. Het nieuwe dienstverleningsmodel is 4 januari 2016 ingevoerd.

1.4 Onderzoeksvragen

Ter uitvoering van het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen vastgesteld:

- I. *Hoe functioneert de gemeenschappelijke regeling Stadsbank in de specifieke context van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal?*
- II. *In hoeverre worden de financiële weerbaarheid en de eigen kracht van huishoudens versterkt door het werk van de Stadsbank Oost-Nederland?*
- III. *Hoe wordt invulling gegeven aan de governance van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling?*

Deze onderzoeksvragen zijn geoperationaliseerd in de volgende deelvragen.

Deelvragen bij het onderzoek:

Onderzoeksvraag I

1. Hoe ziet de samenwerking met ketenpartners in de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal er uit voor wat betreft de schuldhelpverlening?

Onderzoeksvraag II

2. In hoeverre sluit de missie en visie van de SON aan bij de maatschappelijke effecten die de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal voor hun inwoners wensen te realiseren?
3. Doet de SON wat zij moet doen: welke doelen zijn (per gemeente) gesteld en wordt daaraan gewerkt? Waar raken de doelen van de gemeenten elkaar?
4. In hoeverre worden de doelstellingen van de vijf gemeenten met betrekking tot de hulpverlening van de SON bereikt?
5. In hoeverre weten inwoners de hulpverlening van de Stadsbank te vinden als het gaat om bereikbaarheid en toegankelijkheid?

Onderzoeksvraag III

6. Hoe is de governance met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling georganiseerd?
 7. In hoeverre kunnen de deelnemende gemeenten in de praktijk invloed uitoefenen op deze gemeenschappelijke regeling? Is er sprake van wisselwerking tussen de vijf gemeenten en de SON?
 8. Ervaren de deelnemende gemeenten knelpunten ten aanzien van de sturing, controle, verantwoording en het toezicht met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling SON en wat zijn mogelijke verbeteringen?
-

1.5 Methodologische verantwoording

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van beoordelingscriteria, gebaseerd op wettelijke kaders, algemeen aanvaarde normen binnen de vereniging van schuldhelpverleners, behoorlijkheidsnormen van de Nationale Ombudsman en gemeentelijke normen. De criteria voor de beoordeling van de governance zijn gebaseerd op het Handboek Verbonden partijen, dat is opgesteld door Deloitte in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Kenniscentrum 'Publiek Private Samenwerking' (PPS) van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van BZK.

Documentenstudie

Op basis van door de vijf gemeenten en door de SON beschikbaar gestelde documenten is een eerste feitelijk overzicht gemaakt van doelstellingen, resultaten en afspraken met gemeenten en samenwerkingspartners van de SON. Voor elk van de vijf gemeenten zijn het beleid, de door de gemeenteraad gestelde kaders, de doelen, de beoogde maatschappelijke effecten, de sturing, de controle, de verantwoording en de organisatie van het toezicht (governance), alsmede de ontwikkelingen daarin in beeld gebracht. Bij de inventarisatie van documenten is onder meer gebruikgemaakt van een door de griffies van de vijf gemeenten ingevulde matrix die een overzicht geeft van de documenten die ter beschikking zijn gesteld aan de betreffende gemeenteraad. Daarnaast zijn documenten en rapporten bestudeerd van onder andere de Rijksoverheid, de Nationale Ombudsman, het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (Nibud), de Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (NVVK) en van onderzoeksbureaus. Verder is gebruik gemaakt van het recente onderzoek 'Zicht op Twentse samenwerking' dat onlangs in opdracht van Twentse griffiers is afgerond.³ Tot slot zijn jaarverslagen en begrotingen van de SON bestudeerd.

Interviews

Voor verdieping van de resultaten van de documentenstudie zijn in elk van de vijf gemeenten interviews gehouden met het lid van het college van burgemeester en wethouders dat de SON en schuldhulpverlening in portefeuille heeft, met managers en beleidsambtenaren en met vertegenwoordigers van een aantal ketenpartners. Vooraf is een interviewprotocol toegestuurd met informatie over het onderzoek. Om het gesprek met de bestuurder en met de ambtenaren te structureren is gebruikgemaakt van een gedetailleerde gespreksleidraad.

Met de directie van de SON, bestuursleden en medewerkers is gesproken, eveneens aan de hand van een gespreksleidraad.

Ook aan de hand van een gespreksleidraad vond een groepsgesprek en een telefonisch interview met een aantal cliënten plaats. De focus lag op de volgende onderwerpen: toegang, informatievoorziening, dienstverlening, ondersteuning tijdens het traject.

Om te achterhalen hoe raadsleden de sturing en democratische controle van het samenwerkingsverband SON ervaren, is door de griffie in elke gemeente een bijeenkomst gepland om deel te nemen aan een groepsinterview. Daaraan voorafgaand zijn de gemeenteraden bij brief van de gezamenlijke Rekenkamers over het onderzoek geïnformeerd. De opkomst van de raadsleden was wisselend, variërend van een vertegenwoordiging van nagenoeg elke fractie tot een zeer beperkte afvaardiging van slechts enkele fracties⁴. Om de uitkomsten beter te duiden heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met de griffiers van de vijf gemeenten.

³ Van Limbeek, H. e.a. (2016), *Zicht op Twentse samenwerking: de informatierelatie tussen Twentse gemeenteraadsleden en Twentse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Losser: Twentse griffiers.

⁴ Door omstandigheden was het niet mogelijk te spreken met raadsleden van de gemeente Almelo.

Van de betreffende contactpersoon van elke gemeente is een opgave ontvangen van de belangrijkste ketenpartners van de SON ten aanzien van de schulddienstverlening aan de inwoners. Elke organisatie is daarna door de gezamenlijke Rekenkamercommissies uitgenodigd deel te nemen aan een groepsgesprek. Aan deze groepsgesprekken is deelgenomen door de belangrijkste ketenpartners in de betreffende gemeente. In een enkel geval is met een partij een afzonderlijk gesprek gevoerd.

Voorafgaand aan de interviews en groepsgesprekken is een interviewprotocol toegezonden met achtergrondinformatie over het onderzoek met specifieke vragen. Als bijlage is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de interviews en groepsgesprekken.

Dossierstudie

Middels een selectie zijn van elk van de vijf gemeenten bij de SON tien dossiers bestudeerd voor het verkrijgen van inzicht in hoeverre processen worden doorlopen volgens de vastgestelde werkwijzen. De geanonimiseerde dossiers vormden een afspiegeling van de verschillende typen schuldhulpverlening, zoals schuldbemiddeling, saneringskredietverlening, crisisinterventie, budgetbeheer. Het betroffen zowel dossiers van afgesloten schuldhulpverleningstrajecten als nog lopende trajecten. Aan de hand van de verslagen van de intakegesprekken en van de plannen van aanpak is een beeld verkregen van de klantgerichtheid en de keuze van inzet van het type schuldhulpverlening.

1.6 Onderzoekperiode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli 2015 tot en met april 2016. Bij de start in juni 2015 is een presentatie verzorgd voor de gezamenlijke Rekenkamercommissies.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport focust op het functioneren van de SON en is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 2 beschrijft de SON als partner in de keten van schuldhulpverlening. Bij integrale schuldhulpverlening zijn in de vijf gemeenten veel maatschappelijke organisaties betrokken. In dit hoofdstuk wordt voor elke gemeente die context in beeld gebracht en daarmee wordt deelvraag 1 beantwoord.

In hoofdstuk 3 staat het functioneren van de SON als schuldhulpverlener centraal. Nagegaan wordt of en in hoeverre de missie en visie van de SON aansluit bij de maatschappelijke effecten die de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal voor hun inwoners wensen te realiseren. Deze worden beschreven aan de hand van de beleidsplannen van de vijf gemeenten. Het hoofdstuk vervolgt met de uitvoering van de opdracht van de gemeenten door de SON, of de gestelde doelen worden bereikt en of de SON toegankelijk en bereikbaar is voor inwoners. De deelvragen 2, 3, 4 en 5 worden in dit hoofdstuk beantwoord.

Hoofdstuk 4 gaat in op de formele status van de SON, zoals vormgegeven in de gemeenschappelijke regeling. Beschreven wordt hoe de governance is ingericht, in

hoeverre de deelnemende gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de SON en of verbeteringen mogelijk zijn. De deelvragen 6, 7 en 8 worden in dit hoofdstuk beantwoord.

Hoofdstuk 5 tenslotte bevat op basis van de voorgaande hoofdstukken de beantwoording van de drie hoofdvragen, conclusies en aanbevelingen.

De documenten waarnaar in de tekst wordt verwezen zijn opgesomd in de bijlage.

Hoofdstuk 2 SON als ketenpartner

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

1. *Hoe ziet de samenwerking met ketenpartners in de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal eruit voor wat betreft de schuldhulpverlening?*

2.1 Samenwerking met ketenpartners

Bij integrale schuldhulpverlening⁵ zijn in de vijf gemeenten veel maatschappelijke organisaties betrokken. De SON is steeds een belangrijke partner in de keten. De wijze waarop de keten is georganiseerd verschilt per gemeente.

Uit landelijk onderzoek blijkt dat de lokale organisatie van schuldhulpverlening drie varianten⁶ kent:

1. *De gemeente stelt de kaders en laat de uitvoering over aan derden.* De onderdelen van het schuldhulptraject zijn vaak bij verschillende partijen belegd.
2. *De gemeente zorgt zelf voor intake en toegang en besteedt schuldsanering en budgetbeheer uit.* Gemeenten willen op deze manier hun 'grip' op de toegang tot schuldhulpverlening vergroten.
3. *De gemeenten doet het hele traject zelf en heeft daarvoor schuldhulpverleners in dienst.* De schuldhulpconsultanten beslissen of mensen naar budgetbeheer of minnelijke schuldhulp worden doorverwezen.

Almelo, Borne, Enschede en Oldenzaal kennen de eerstgenoemde variant. Zij hebben de SON mandaat verleend de intake te verzorgen en een beschikking af te geven welke schuldhulp zal worden geboden. Maatschappelijke organisaties maken deel uit van de keten van schuldhulpverlening.

Hengelo heeft de tweede variant en verzorgt zelf de intake van mensen met problematische schulden en besteedt de uitvoering van de bancaire taken uit aan de SON. Maatschappelijke organisaties maken deel uit van de keten van schuldhulpverlening.

2.1.1 Almelo

Consulenten van de SON hebben het mandaat van de gemeente om vanuit het Werkplein de intake te doen en de passende vorm van schuldhulpverlening aan te bieden.

- In de gemeente zijn veel maatschappelijke organisaties van zowel professionals als van vrijwilligers actief om hulp te bieden aan inwoners in

⁵ Integrale schuldhulpverlening wordt door de NVVK gedefinieerd als: Het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn/haar financiële problemen, maar ook bij het vinden van een oplossing voor de eventuele oorzaken hiervan of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost. Integrale schuldhulpverlening houdt daarnaast in dat zo veel mogelijk voorkomen wordt dat problematische schulden ontstaan.

⁶ Stavenuiter, Monique en Trudi Nederland, *Lokaal en integraal. Vormgeving en uitvoering van de schuldhulpverlening in zestig gemeente*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, april 2014, p. 21-24.

geval van armoede en schulden (tabel 1). De gemeente heeft met een veertigtal organisaties een armoedepact gesloten. Het armoedepact verbindt deze organisaties in het streven met een gezamenlijk actieprogramma armoede te voorkomen en te bestrijden. De organisaties van vrijwilligers ontvangen van de gemeente Almelo op dit moment geen financiële ondersteuning.

Tabel 1 Maatschappelijke organisaties in de keten van schuldhulpverlening in Almelo

Belangrijke ketenpartners in Almelo

Cliëntenraad
 Werkplein
 Woningbouwcorporatie St. Joseph
 Woningbouwcorporatie Beter Wonen
 Schuldhulpmaatje
 Stichting budgetbegeleiding
 Thuisadministratie
 Stichting Scoop/De nieuwe organisatie
 Voedselbank

- Met een aantal van deze maatschappelijke organisaties die deel uitmaken van het armoedepact, wordt op dit moment onder leiding van de SON gewerkt aan een plan van aanpak om de samenwerking verder te structureren. Het doel van de samenwerking is te komen tot een vorm van integrale schuldhulpverlening. Daarmee moeten meer mensen met schulden worden bereikt in een zo vroeg mogelijk stadium, zodat kosten van intensieve schuldhulpverleningstrajecten, zoals bewindvoering⁷, worden voorkomen. Het plan van aanpak zal als een pilot gedurende twee jaar worden uitgevoerd, waarbij in de vorm van een businesscase de resultaten zichtbaar worden gemaakt. De SON vervult in die situatie de rol van voorzitter van de regiegroep met de deelnemende maatschappelijke organisaties.
- Vanwege de korting op het budget voor de SON door de gemeente Almelo in de afgelopen jaren, moeten consultants noodgedwongen prioriteit te geven aan de uitvoering van de bancaire taken en zijn er minder mogelijkheden inhoud te geven aan het onderhouden van contacten met ketenpartners en zijn de mogelijkheden voor de SON om de cliënt te begeleiden naar financiële zelfstandigheid beperkt.
- Tegelijkertijd streeft de gemeente met een pilot van twee jaar naar een situatie dat consultants van de SON zijn aangehaakt bij de sociale wijkteams. Dit is beschreven in paragraaf 2.2.

⁷ Bewindvoering is een beschermingsmaatregel en wordt ook wel beschermingsbewind of onderbewindstelling genoemd en gaat verder dan inkomensbeheer. De volledige bevoegdheid inzake de financiën wordt overgenomen. Het wordt uitgevoerd op basis van het familierecht en om het in te stellen is een uitspraak van de kantonrechter nodig.

2.1.2 Borne

De SON heeft van de gemeente het mandaat om de intake te verzorgen en de beschikking af te geven tot toelating tot schuldhulpverlening. Mensen met schulden kunnen zich zowel melden via het zorgloket Wmo van de gemeente, bij Wijkkracht of direct bij de SON. Wijkkracht is de regionaal werkende maatschappelijke organisatie voor maatschappelijk werk, cliëntondersteuning en schoolmaatschappelijk werk en de belangrijkste ketenpartner in de gemeente Borne (tabel 2).

Tabel 2 Maatschappelijke organisaties in de keten van schuldhulpverlening in Borne

Belangrijke ketenpartners in Borne

Wijkkracht

Welzijn Ouderen Borne

- In 2010 is door Welzijn Ouderen Borne het project *Ondersteuning en Ordening Thuisadministratie* (POOT) gestart, waarbij begeleiding wordt gegeven aan mensen die hulp kunnen gebruiken om hun administratie op orde te krijgen. De vraag naar deze begeleiding neemt toe en steeds vaker is de situatie complex en verweven met schuldhulpverlening. Werd aanvankelijk de begeleiding aangeboden aan senioren, inmiddels maken ook andere leeftijdsgroepen gebruik van de dienstverlening, bijvoorbeeld in het geval van problematische schulden. POOT vervult dan de functie van voorliggende voorziening, signaleert vroegtijdig en werkt aan preventie. De uitvoering gebeurt door deskundige vrijwilligers, in de kosten van coördinatie en deskundigheidsbevordering verleent de gemeente een subsidie. Inmiddels maakt Welzijn Ouderen Borne deel uit van Wijkkracht. Maatschappelijk werkers van Wijkkracht vervullen in voorkomende problematische situaties de rol van casemanager en begeleiden cliënten bij hun contacten met de SON. De ervaring van de maatschappelijk werkers is dat de communicatie van de SON met cliënten verbetering behoeft.
- In de praktijk vindt er geen gestructureerd overleg plaats tussen deze organisaties en tussen deze organisaties en de SON. Het voordeel van de kleine en overzichtelijke schaal van Borne is dat er informeel uitwisseling van informatie over cliënten plaatsvindt. Het gevaar hiervan is echter dat bij multiproblematiek niet optimaal wordt samengewerkt dan wel dat vroegsignalering niet gebeurt. In de vorm van casusoverleg is er op individueel niveau overleg en afstemming. Afhankelijk van de problematiek wordt door de organisaties de regie bepaald.
- De gemeente neemt in de vorm van extra dienstverlening van de SON het uitstroomtraject af, wat inhoudt dat in de vorm van meerdere gesprekken door een consulent begeleiding aan de cliënt wordt aangeboden naar financiële zelfredzaamheid.

2.1.3 Enschede

De SON heeft van de gemeente mandaat voor de intake en de levering van de bancaire diensten voor schuldhulpverlening⁸ en andere partijen dragen zorg voor de begeleiding. De gemeente streeft naar vroegtijdige signalering van aanwezige schuldenproblematiek en daarvoor wordt een beroep gedaan op zowel professionele partijen, zoals de woningbouwcorporaties, als op organisaties die soms met alleen een professionele coördinator werken met vrijwilligers (tabel 3).

Tabel 3 Maatschappelijke organisaties in de keten van schuldhulpverlening in Enschede

Belangrijke ketenpartners in Enschede

Woningbouwvereniging Ons Huis
 Woningcorporatie Domijn
 Woningcorporatie Woonplaats
 Stichting Maatschappelijke Dienstverlening Enschede - Haaksbergen
 Werkplein
 Fonds bijzondere noden
 Stichting Leergeld
 Humanitas Thuisadministratie
 Voedselbank
 DPE (Diaconaal platform Enschede) met:
 Budget schuldhulpmaatje en
 Formulierenbrigade
 Wijkcoaches in de wijken

- Vrijwilligers, waaronder ervaringsdeskundigen met schulden, hebben gemakkelijker toegang tot mensen met schulden en kunnen op een laagdrempelige manier contacten leggen. Er wordt een groter beroep gedaan op deze vrijwilligers, aangezien door gemeentelijke bezuinigingen de sociaal-juridische dienstverlening is gestopt.
- De gemeente stimuleert de samenwerking tussen ketenpartners door driemaal per jaar een uitvoerdersbijeenkomst te organiseren over armoedebeleid om zo de gelegenheid te geven dat de betrokkenen bij deze organisaties informatie kunnen uitwisselen, wat in het belang is van een goede doorverwijzing. De gemeente is er niet op uit de samenwerking via subsidievoorwaarden af te dwingen, maar faciliteert samenwerking via deze gelegenheden voor kennisuitwisseling vanuit het gemeenschappelijk gevoelde belang de doelgroep op de beste manier te helpen. In de praktijk betekent dit dat de organisaties elkaar gemakkelijk weten te vinden en mensen met schulden naar elkaar kunnen doorverwijzen. Een voorbeeld van samenwerking is de huisvesting van Budget-schuldhulpmaatje in het gebouw van de SON. Als sprake is van problematische schulden of van de wenselijkheid van bewindvoering bij multi-problematiek, vindt verwijzing

⁸ Kredietverstrekking, schuldregeling en budgetbeheer worden gerekend tot de bancaire taken van de SON.

plaats naar de SON. Ook verzorgen zij in de vorm van een aantal gesprekken de nazorg.

- Voor zover er een subsidierelatie is tussen de gemeente en de betreffende ketenpartner, is wel op hoofdlijnen in de subsidieovereenkomst vastgelegd dat verwacht wordt dat er wordt samengewerkt. Daarnaast voert de gemeente regie op de resultaten die de subsidiënt verwacht wordt te bereiken. Op onderdelen kan de samenwerking tussen de ketenpartners en de SON nog verbeteren. Door ketenpartners wordt opgemerkt dat de SON zich niet altijd genoeg richt op het bieden van individueel maatwerk aan cliënten.
- De gemeente heeft de samenwerking met de woningbouwcorporaties geformaliseerd in de vorm van een convenant en daarin afspraken vastgelegd om huisuitzettingen zoveel mogelijk te voorkomen.
- Vanwege de geslaagde pilot⁹ om de samenwerking tussen de sociale wijkteams en de SON te intensiveren en de verdere invoering van deze vorm van samenwerking in de wijken, zijn de wijkcoaches in de wijken ook belangrijke partners voor de SON. Dit is beschreven in paragraaf 2.2.

2.1.4 Hengelo

In de visie van de gemeente staat de inwoner centraal als deze ondersteuning vraagt. De gemeentelijke organisatie is daarop ingericht. Er is een centraal zorgloket, waarbinnen een Wmo- en een jeugdteam functioneren als het om zorggerelateerde problematieken gaat. Is de hulpvraag financieel van aard, is BudgetAlert het centrale loket waar mensen met vragen terecht kunnen. Er is regelmatig overleg en contact tussen deze loketten, zodat in een vroeg stadium aandacht kan worden besteed aan eventuele schuldenproblematiek. Afhankelijk van de zwaarte van de problematiek wordt beslist welke van de loketten de regie voert, vanuit de filosofie één gezin, één plan, één regisseur. Er is aandacht om eventuele afstemmings- en coördinatieproblemen tussen de loketten te voorkomen.

- BudgetAlert voorziet binnen drie werkdagen een integrale schuldenintake. Daarnaast worden mensen indien nodig gedurende de eerste drie tot zes maanden begeleid door een budgetadviseur. Bij de intake wordt ingeschat wanneer bancaire schuldhulpverlening kan worden aangeboden door verwijzing naar de SON. Afhankelijk van de casus kan bancaire schuldhulpverlening direct worden aangeboden door verwijzing naar de SON. Een goede overdracht moet voorkomen dat door de SON nog eens een intake moet uitvoeren. Op dit moment is nog wel sprake van een dubbele intake. Er loopt overleg om dit te beëindigen. BudgetAlert behoudt gedurende het gehele traject tot aan de schuldregeling de regie als casemanager. Het streven is erop gericht voor mensen met schulden de

⁹ Zie kader 2 Pilot Integraal Samenwerken, p. 19.

grootste financiële zorgen weg te nemen, door ze te stabiliseren, bijvoorbeeld in de vorm van budgetbeheer. Stabilisatie is in veel gevallen voldoende voor een beheersbare situatie voor mensen met schulden. Deze voorziening is niet beperkt tot een periode van drie jaar. Ook is het mogelijk dat op verzoek van mensen, na een schuldsanering, voor eigen kosten budgetbeheer wordt verleend. BudgetAlert doet een beroep op vrijwilligers die mensen helpen met hun thuisadministratie. In het algemeen kan deze begeleiding maximaal een jaar duren, maar langdurige inzet van een vrijwilliger is ook mogelijk.

- Wijkkracht vervult in de keten een functie als het gaat om vroegsignalering en preventie in de vorm van het geven van informatie en advies (tabel 4). De samenwerking verloopt naar tevredenheid, er is veel contact en overleg.
- Het overleg tussen de ketenpartners in de schuldhulpverlening is niet geformaliseerd. De gemeente heeft met de woningbouwcorporatie en met de SON een convenant gesloten om huisuitzettingen zoveel mogelijk te voorkomen.
- Voor de nazorg is het de bedoeling een groter beroep te doen op vrijwilligers. De SON heeft hierin geen taak. Er is geen structureel contact met de Hengelose vrijwilligers.

Tabel 4 Maatschappelijke organisaties in de keten van schuldhulpverlening in Hengelo

Belangrijke ketenpartners in Hengelo

Woningbouwcorporatie Welbions
Wijkkracht
Menzis

2.1.5 Oldenzaal

Sinds enkele jaren functioneert het Maatschappelijk plein als fysiek portaal voor de inwoners ten aanzien van het sociaal domein (jeugd, zorg, werk en inkomen) vanuit de filosofie één gezin, één plan, één regisseur. Ook de consulent van de SON houdt hier spreekuur. Dat betekent dat de lijnen kort zijn voor een goede samenwerking.

- Wanneer een uitkeringsgerechtigde een beroep wil doen op schuldhulpverlening, houdt de gemeente de regie. In andere gevallen verzorgt de SON de intake en houdt dan ook de regie op het traject van schuldhulpverlening. In geval van multiproblematiek wordt in het MDO (multidisciplinair overleg) afgestemd welke organisatie de regie voert.
- Sinds kort bestaat de Stichting Armoedebestrijding Oldenzaal die een aantal maatschappelijke organisaties van professionals en van vrijwilligers overkoepelt, teneinde op een laagdrempelige manier en door

vroegsignalering de gewenste ondersteuning aan de inwoners te kunnen geven. De stichting is tot stand gekomen op initiatief van de armoedecoördinator van de welzijnsorganisatie Stichting Impuls, die wordt gefinancierd door de gemeente Oldenzaal.

- Zowel de organisaties die deel uitmaken van de Stichting Armoedebestrijding Oldenzaal als bijvoorbeeld de woningbouwcorporatie trachten in een zo vroeg mogelijk stadium schuldenproblematiek bij mensen te signaleren. Bij twee maanden huurachterstand neemt de gemeente contact op met de betreffende huurder met het verzoek zelf contact op te nemen met de SON dan wel op andere wijze een regeling te treffen voor de betalingsachterstand. De gemeente heeft met de woningbouwcorporatie een convenant gesloten om huisuitzetting wegens huurschuld te voorkomen.
- De gemeente financiert de SON met een extra budget om op alle middelbare scholen van Oldenzaal preventieve voorlichting te geven. Voor het bieden van nazorg wordt Humanitas Thuisadministratie door de gemeente Oldenzaal gesubsidieerd, dat werkt met vrijwilligers. Het is de bedoeling deze dienstverlening ook van de SON te gaan afnemen.
- Thans is het niet alleen de SON die bewindvoering biedt, ook wordt gebruikgemaakt van een particulier bureau dat mensen met schulden volgens een ketenpartner sneller en intensiever dan de SON begeleidt. Het gaat dan onder andere om de doorlooptijd van intake tot schuldhulp en de bereikbaarheid van de consulent.
- De ketenpartners en de SON (tabel 5) kennen elkaar en weten elkaar te vinden. Door de nieuwe werkwijze van de SON door op locatie aanwezig te zijn is de bereikbaarheid geborgd en kan maatwerk worden geleverd. Er bestaan geen formele overlegstructuren tussen ketenpartners.

Tabel 5 Maatschappelijke organisaties in de keten van schuldhulpverlening in Oldenzaal

Belangrijke ketenpartners in Oldenzaal

Woningbouwvereniging Oldenzaal
Voedselbank
Humanitas Thuisadministratie
Stichting Impuls
Maatschappelijk plein

- 2.2 Samenwerking van sociale wijkteams met de SON in Almelo, Hengelo en Enschede
De decentralisaties van het sociaal domein in 2015 hebben gemeenten gestimuleerd om tot vormen van integrale dienstverlening te komen vanuit het principe 'één gezin, één plan, één regisseur'. Om deze integrale aanpak in praktijk te brengen, zijn de

gemeenten Almelo, Enschede en Hengelo met sociale wijkteams gaan werken. De sociale wijkteams bezien de problemen die er spelen integraal en in hun onderlinge samenhang. Schuldhelpverlening kan onderdeel zijn van de integrale aanpak van sociale problematiek. Het vormt een van de leefgebieden die de sociale wijkteams in hun integrale analyse betrekken.

- Het principe van één regisseur wil zeggen dat één hulpverlener de ondersteuning coördineert, in gang zet en de voortgang ervan bewaakt. In het geval van niet vrij toegankelijke vormen van ondersteuning kan de regisseur een toegangsfunctie vervullen. Daarnaast kan de regisseur de opdracht hebben om zoveel mogelijk de benodigde ondersteuning zelf te leveren.
- De gemeenten Almelo, Enschede en Hengelo hebben verschillende keuzes gemaakt ten aanzien van de opdracht, vormgeving en positionering van de sociale wijkteams. Als gevolg hiervan staan de SON en de sociale wijkteams binnen de drie gemeenten in een andere relatie tot elkaar. In Almelo en Enschede vervullen de wijkteams een rol in de toegang en toeleiding naar schuldhelpverlening.¹⁰ De sociale wijkteams in Hengelo hebben alleen een signalerende rol en verwijzen bij ernstige financiële problematiek naar de gemeentelijke centrale toegang, waar wordt beslist of de SON wordt ingezet.
- In Almelo en Enschede is sprake van een directe samenwerking tussen de SON en de sociale wijkteams:
 - o In Almelo zijn er geen formele werkafspraken voor de samenwerking tussen de sociale wijkteams en de SON, maar in de praktijk blijkt dat de wijkcoaches en de SON-consulenten elkaar goed weten te vinden. Er zijn korte lijnen doordat de SON-consulenten op de locatie van het Werkplein werken. De SON bekijkt momenteel of de SON-consulenten een aantal dagen per week fysiek bij de sociale wijkteams kunnen gaan zitten. Aanleiding daarvoor zijn de goede ervaringen die hiermee in Enschede zijn opgedaan.
 - o In Enschede verloopt de samenwerking met de SON via wijkcoaches. Over deze samenwerking bestaat bij alle betrokkenen grote tevredenheid. Omdat generalistisch werkende wijkteammedewerkers onvoldoende geschoold zijn in de aanpak van financiële problematiek, levert de samenwerking met SON-medewerkers grote meerwaarde. Dit verkleint de kans op onjuiste financiële adviezen van de wijkcoaches, voorkomt teleurstelling bij klanten en zorgt ervoor dat de SON tijdig betrokken wordt als dat nodig is.

2.3 Beantwoording deelvraag

Deelvraag 1 wordt als volgt beantwoord:

¹⁰ Het functioneren van de wijkteams in Almelo en Enschede is in meer diepgaand geanalyseerd in bijlage 1.

1. *Hoe ziet de samenwerking met ketenpartners in de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal eruit voor wat betreft de schuldhulpverlening?*
- Bij integrale schuldhulpverlening zijn veel maatschappelijke organisaties betrokken. De SON is een belangrijke partner in de keten. Naast tweedelijns-schulddienstverlening, levert de SON ook expertise aan ketenpartners over preventie, diagnose en aanpak van financiële problemen. Deze laatste rol – het leveren van expertise – staat door gemeentelijke bezuinigingen op de SON wel onder druk.
 - Er zijn tussen gemeenten grote verschillen in de wijze waarop de schuldhulpverleningsketen is georganiseerd en wordt geregistreerd. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat deze keten-organisatie in de ene gemeente beter functioneert dan in de andere. Alleen in Borne, waar er sprake is van informeel overleg tussen ketenpartners, zijn er signalen dat de samenwerking (vooral bij multiproblematiek en vroegsignalering) kwetsbaarheden vertoont.
 - Omdat de keten overal anders is georganiseerd en de SON hierin steeds een andere plaats inneemt, levert de SON in elke gemeente een andere bijdrage aan het realiseren van lokale beleidsdoelstellingen op het gebied van schuldhulpverlening. Dat maakt het lastig eenduidige uitspraken te doen over de effectiviteit van de SON, vooral voor taken waar ook andere organisaties bij betrokken zijn als preventie en budgetbeheer¹¹. Hiervoor is een integrale visie op de schuldhulpverleningsketen nodig, en die is niet sterk ontwikkeld.
 - Schulddienstverlening, armoedebelief en sociaal beleid (van participatie, wmo en jeugd) raken organisatorisch en inhoudelijk steeds meer met elkaar verweven. Omdat financiële en sociale problemen nauw met elkaar verbonden zijn, is dat voor de aanpak van individuele- en gezinsproblemen een goede ontwikkeling. Met uitzondering van Borne (zie boven), is er overal sprake van structureel overleg tussen de gemeente, de SON en andere ketenpartners.
 - In drie gemeenten (Almelo, Enschede, Hengelo) wordt met sociale wijkteams gewerkt. In elk van de steden hebben de sociale wijkteams een signalerende en doorverwijfsfunctie. In Enschede en Almelo zijn zij een directe samenwerkingspartner van de SON, gericht op het aanpakken van problematische schulden als onderdeel van het ondersteuningsplan van de sociale wijkteams. In Hengelo zit BudgetAlert hier als schakel tussen.
 - Aan de generalistische werkwijze van sociale wijkteams zijn risico's verbonden. Voor maatwerk in het aanbod is het belangrijk dat de wijkcoaches de grenzen van hun kennis en kunde herkennen en zorgen dat de SON tijdig is aangehaakt. Het is ondersteunend als de klantmanager van de SON op de locatie van de wijkcoaches werkt.
 - Voor integrale schulddienstverlening wordt in alle gemeenten betrekkelijk zwaar geleund op professionele en vrijwilligersorganisaties. Vooral de laatste categorie verdient extra begeleiding en ondersteuning. Gemeenten geven deze ondersteuning door een subsidie te verlenen in de directe kosten die verbonden zijn aan de hulpverlening, zoals het lidmaatschap van de landelijke organisatie Schuldhulpmaatje en opleidingskosten. Daarnaast kunnen zowel de gemeenten

¹¹ Te denken valt aan particuliere organisaties als Fizom en Stichting Stuiver.

als de SON het vrijwilligerswerk erkennen en waarderen, om uitval van vrijwilligers te voorkomen. Het is belangrijk dat de consultants van de SON goed bereikbaar zijn voor vrijwilligers als zij ondersteuning nodig hebben bij de aanpak van complexe problemen van cliënten. De SON erkent het vrijwilligerswerk. De klantmanagers hebben veel contact met vrijwilligers, geven presentaties en accommoderen hen binnen de SON.

Hoofdstuk 3 SON als schuldhelpverlener

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

2. *In hoeverre sluit de missie en visie van de SON aan bij de maatschappelijke effecten die de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal voor hun inwoners wensen te realiseren?*
3. *Doet de SON wat zij moet doen: welke doelen zijn (per gemeente) gesteld en wordt daaraan gewerkt? Waar raken de doelen van de gemeenten elkaar?*
4. *In hoeverre worden de doelstellingen van de vijf gemeenten met betrekking tot de hulpverlening van de SON bereikt?*
5. *In hoeverre weten inwoners de hulpverlening van de Stadsbank te vinden?*

3.1 Missie en visie van de SON

De missie en visie van de SON is vanuit het opgestelde 'Strategisch toekomstperspectief' als volgt weergegeven:

*'Onze missie is om financiële weerbaarheid en eigen kracht van huishoudens te versterken. Dat doen we door te blijven bouwen aan een betrouwbare, transparante en kwalitatief hoogwaardige uitvoeringsorganisatie, die samen met klanten duurzame resultaten boekt en zich daarover altijd maatschappelijk verantwoordt. Vanuit deze missie en visie heeft de stadsbank als doelstelling om haar schulddienstverlening maatwerkgericht en zo dicht mogelijk bij de klant te verrichten. Daarbij moet naar een duurzame oplossing voor de klant worden gezocht. De organisatie is gespecialiseerd in de 'bancaire' taken en krijgt steeds sterker een basisprofiel als 2e-lijnsvoorziening voor schulddienstverlening voor de aangesloten gemeenten.'*¹²

De SON sluit in haar beleidsstukken aan bij verschillende gemeentelijke contexten. Het werkgebied van de SON omvat 22 gemeenten, die alle een eigen problematiek kennen ten aanzien van schuldhelpverlening.

*'Vanuit het oogpunt van lokale autonomie (het beleid schuldhelpverlening is veelal verweven met lokale beleidsopvattingen over armoedebeleid, bijvoorbeeld de bepaling van de bijstandsnorm 110 – 120 – 130% om voor bepaalde voorzieningen in aanmerking te komen) is het niet reëel om vanuit de gemeenten te streven naar 1 overall-gemeentelijk uitvoeringskader voor de SON. Wel is een nader onderzoek gestart naar de inhoud en condities waaronder een verdere harmonisering van individuele gemeentelijke uitvoeringskaders mogelijk is.'*¹³

Elke gemeente heeft binnen de wettelijke mogelijkheden een eigen beleid en beleidsdoelen vastgesteld. De SON sluit daarop aan met de aan haar toegewezen taken en verantwoordelijkheden. Deze beleidsregels zijn voor de SON van essentieel belang en vormen het uitgangspunt voor de SON.

¹² Stadsbank Oost-Nederland Jaarstukken 2014, p. 6

¹³ Vormgeving gemeenschappelijke basis & solidariteit binnen GR SON, AB-vergadering van 25 juni 2015, p. 2-3.

*'Bijna alle gemeenten hebben regels opgesteld en daar gaan we elke keer als er een aanvraag binnenkomt checken: voldoet hij eraan. Ook recidiveregels staan erin vermeld en die worden van tevoren gecheckt voordat de intake plaatsvindt. Hier hebben we helemaal de couleur locale van elke gemeente op een rij gezet. Helemaal uitgewerkt voor mandatering. Heeft de stadsbank of de gemeente mandaat? En uitgewerkt op intakegebied, budgetbeheer en schuldregelingsgebied. Dat heeft ook wel te maken met de bezuinigingen.'*¹⁴

- 3.2 Doelen van schuldhulpverlening van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal
De Wgs bepaalt in artikel 2 dat de gemeenteraad telkens voor een periode van maximaal vier jaar een plan vaststelt dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van de gemeente. Hetzelfde artikel bepaalt gedetailleerd waaruit het plan moet bestaan (kader 1).

Kader 1 Artikel 2 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

ARTIKEL 2 PLAN

1. De gemeenteraad stelt een plan vast dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente.
2. De gemeenteraad stelt het plan telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren vast. Het plan kan tussentijds gewijzigd worden.
3. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.
4. In het plan wordt in ieder geval aangegeven:
 - a. wat de gemeentelijke doelstellingen zijn betreffende de integrale schuldhulpverlening;
 - b. hoe het samenhangende beleid betreffende integrale schuldhulpverlening zal worden uitgevoerd en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen;
 - c. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen;
 - d. welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd;
 - e. welke maatregelen het college neemt om te voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen;
 - f. de wijze waarop de schuldhulpverlening wordt afgestemd op de situatie van de verzoeker;
 - g. het maximaal aantal weken dat de gemeente nastreeft met betrekking tot de in artikel 4, eerste lid, genoemde periode.

- 3.2.1 Beleidsplannen van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal
De vijf gemeenten hebben ter uitvoering van de Wgs in 2012 elk een beleidsplan voor vier jaar opgesteld met als ambitie te komen van schuldhulpverlening naar integrale schulddienstverlening. Hiermee sluiten zij aan bij een belangrijk uitgangspunt van de Wgs dat schuldhulpverlening een integraal karakter heeft:

*'Dit betekent dat er bij de schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een cliënt, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een cliënt. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie.'*¹⁵

¹⁴ Groepsinterview met SON-medewerkers 27 oktober 2015.

¹⁵ Memorie van toelichting, p. 7.

De vijf gemeenten onderkennen dat een integraal aanbod niet alleen oog heeft voor de schuldsituatie, maar ook kijkt naar de achterliggende problematiek om in combinatie met andere hulpverlening een effectieve en duurzame oplossing te zoeken. De gemeenten verbinden schuldhulpverlening aan de opdracht om zoveel mogelijk burgers te laten participeren en willen tegelijkertijd de maatschappelijke kosten beperken op andere terreinen ten gevolge van de schuldenproblematiek. De beleidsplannen gaan uit van brede toegankelijkheid van de schulddienstverlening en het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers. De ambitie is integraal en lokaal maatwerk te bieden vanuit het uitgangspunt dat mensen in een traject komen dat past bij hun schuldsituatie en achterliggende omstandigheden. Om de kosten te beperken zijn door de vijf gemeenten aan de schuldhulpverlening beperkende financiële kaders gesteld.

De vijf gemeenten beschrijven de doelstellingen van integrale schulddienstverlening als volgt:

- een aanbod schulddienstverlening te leveren dat maatwerk biedt;
- een integrale werkwijze tot stand te brengen waarmee schulddienstverlening een blijvend resultaat heeft en leidt tot minder recidive;
- in te zetten op de zelfredzaamheid en participatie van de cliënt;
- een vermindering van maatschappelijke problematiek en kosten als gevolg van huisuitzetting, afsluiting van energie en belemmering van re-integratie;
- een betere sturing op resultaten van het aanbod door een heldere regierol van de gemeente.

In de beleidsplannen onderkennen de gemeenten het belang van preventie en vroegsignalering. Er worden relaties gelegd met aanpalende beleidsterreinen, zoals de Wmo en armoedebestrijding. Alle gemeenten zetten daarnaast in op versterking van de netwerken met professionele organisaties, zoals de woningbouwcorporaties, energieleveranciers en zorgverzekeraars en met organisaties die werken met vrijwilligers, zoals Schuldhulpmaatje en Thuisadministratie.

Deze ketenpartners kunnen in verschillende fasen bijdragen aan een integrale aanpak van schulden. Vanuit de optiek van de klant bestaat die aanpak uit drie fasen:

- signalering,
- beoordeling en
- uitvoering (inclusief nazorg).

In de *signaleringsfase* kunnen ketenpartners aan schulddienstverlening bijdragen door in contacten met de cliënt ook naar de financiële situatie te vragen. De *beoordelingsfase* krijgt gestalte in de intake door de SON of door de gemeente (Hengelo). Daar wordt een passend aanbod op maat van de cliënt bepaald. Dit arrangement kan in de *uitvoering* bestaan uit financieel-technische dienstverlening en flankerende hulpverlening. De ketenpartners die zich richten op de schuldenproblematiek hebben in de *fase van nazorg* de rol om de schuldenaar te begeleiden en te ondersteunen om weer financieel zelfstandig te worden. De vijf

gemeenten stellen overigens dat de klanten zelf verantwoordelijk zijn voor het slagen van het traject.

‘Niet in alle gevallen zal de stadsbank vanuit deze nieuwe rol hulpvragen afdoende kunnen beantwoorden. Er zijn schuldenaren die (tijdelijk) niet in staat zijn om de eigen financiële huishouding zelf te voeren. In dergelijke situaties legt de gemeente de rol van hulpverlener neer bij een relevante ketenpartner.’¹⁶

Als gevolg van de economische crisis raken meer mensen in financiële problemen en veranderen de aard en omvang van schulden. Schulddienstverlening wordt hierdoor ook complexer van aard. Geïnterviewden onderstreepten het belang van een goed samenspel van het maatschappelijke middenveld en gespecialiseerde schulddienstverlening voor het bieden van passende en toegankelijke hulpverlening en wat tevens leidt tot het terugdringen van armoedeproblematiek.

Hoe de transitie van schuldhelpverlening naar integrale schulddienstverlening in de praktijk vorm moet krijgen, is in de bestaande gemeentelijke beleidsplannen nog niet concreet uitgewerkt. In de afgelopen jaren zijn er wel degelijk stappen gezet om dit te realiseren. Zo zijn vormen van netwerken tot stand gebracht, zoals een Armoedepact (Almelo) en Solidariteitspact (Enschede) of in armoedeconferenties (Almelo, Enschede en Hengelo). Dit moet uiteindelijk uitmonden in nieuwe beleidsplannen voor schuldhelpverlening die in 2016 worden vastgesteld voor een nieuwe periode van vier jaar.

3.2.2 Beleid omtrent recidive en uitsluiting in Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal

Alle vijf gemeenten voeren een recidivebeleid en hanteren uitsluitingsgronden. Recidivebeleid houdt in dat inwoners niet herhaaldelijk (binnen een bepaalde periode) een aanvraag kunnen doen voor schuldbemiddeling. De gemeenten motiveren dit door te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen voor een degelijk financieel beheer. Iedere gemeente hanteert eigen termijnen in het recidivebeleid:

- Almelo: *‘Recidivebeleid, waardoor een inwoner één keer per drie jaar een beroep kan doen op het door de gemeente bekostigde aanbod.’*
- Borne: *‘Een Bornese burger met problematische schulden kan één keer per jaar een verzoek doen tot het regelen van zijn schulden.’*
- Enschede: *‘Indien de beëindiging door eigen toedoen zich voor de tweede keer voordoet binnen 36 maanden, dan kan de klant voor een periode van 5 jaar worden uitgesloten van schulddienstverlening bij de Stadsbank Oost-Nederland op kosten van de gemeente Enschede.’¹⁷* Indien het een burger betreft die

¹⁶ Van schuldhelpverlening naar integrale schulddienstverlening, Almelo 2012-2015, p5.

¹⁷ Vertrouwen in financiële zelfredzaamheid naar vermogen, Beleidsvisie schulddienstverlening 2013-2015, gemeente Enschede, p7.

nauwelijks of niet zelfredzaam is, dan wordt de schulddienstverlening in principe niet beëindigd¹⁸.

- Hengelo: *'Het recidivebeleid biedt de burgers van Hengelo in principe één kans per jaar voor stabilisatie en schuldbemiddeling.'*
- Oldenzaal: *'Het recidivebeleid biedt de burgers van Oldenzaal in principe één kans per twee jaar voor stabilisatie (creëren van financiële stabiliteit en rust/ budgetbeheer) en schuldbemiddeling (regelen schulden/treffenaflossingsregeling en/of saneringskrediet).'* *'Wel blijft het geven van informatie en advies mogelijk.'*

Inwoners die zijn uitgesloten van schuldhulpverlening, kunnen wel advies krijgen van de SON of gebruikmaken van een budgetbeheerrekening tegen een vergoeding.

Uitsluiting

De Wgs bepaalt dat de gemeente een inwoner kan uitsluiten van schuldhulpverlening wanneer deze is veroordeeld voor fraude met overheidsdienstverlening of daarvoor een bestuurlijke sanctie opgelegd heeft gekregen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bestrijden van uitkeringsfraude op grond van de Fraudewet en het Boetebesluit. Het aantal mensen dat om deze reden geen beroep kan doen op schuldbemiddeling stijgt. De wet is overigens omstreden.¹⁹

Recidivebeleid en toegankelijkheid

Ketenpartners wijzen erop dat een categorie mensen blijvend geholpen moet worden. Wanneer dit vanwege het recidivebeleid niet mogelijk is, dreigen deze mensen tussen wal en schip te vallen. De SON, noch de gemeenten hebben hier onderzoek naar gedaan en cijfers zijn dan ook niet bekend. De gemeente Enschede heeft deelgenomen aan een onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waaruit blijkt dat in de eerste helft van 2016 geen negatieve beschikkingen zijn afgegeven voor toelating tot schuldhulpverlening.

- 3.3 Model van dienstverlening van de SON voor Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal
- De discretionaire ruimte die de Wgs de gemeenten biedt is door de vijf gemeenten in de afgelopen jaren gebruikt om te komen tot een uitwerking van de dienstverlening door de SON die past bij de lokale context (hoofdstuk 1). Het nieuwe dienstverleningsmodel van de SON sluit hierop aan. Was er voorheen geen ruimte om verschil te maken, in het nieuwe model is maatwerk mogelijk op zowel:
- het niveau van de burger als op
 - het niveau van de gemeente²⁰.

Dat betekent voor de burger dat middels de toepassing van een diagnose-instrument maatwerk kan worden geleverd op het vlak van:

¹⁸ Zie toelichting bij artikel 9, lid c van de beleidsregels 'Beleidsregels inzake het toegang verlenen tot de schulddienstverlening 2012 van de gemeente Enschede'.

¹⁹ Kamerbrief aanpassing fraudewet aanbevelingen Nationale ombudsman, 30-04-15.

²⁰ Maatwerk in solidariteit, modernisering van de dienstverlening van de Stadsbank Oost-Nederland, Commissie-Spekrijse, maart 2014, pagina 7.

- het aanbod (hij/zij heeft toegang tot die diensten van de SON die de meeste meerwaarde hebben in zijn/haar situatie) en
- de aanpak (het dienstenaanbod wordt zodanig ingericht dat de burger zo snel mogelijk stabiel schuldenvrij wordt).

Maatwerk betekent voor de gemeenten dat zij zelf bepalen:

- welke taken worden uitgevoerd,
- hoe de taken worden uitgevoerd en
- door wie ze worden uitgevoerd.

De samenwerkende gemeenten hebben daarbij bepaald dat de primaire bancaire taken (kredietverstrekking, schuldregeling en budgetbeheer) en beschermingsbewind worden uitgevoerd door de SON. Andere taken kunnen desgewenst op maat door de gemeenten van de SON worden afgenomen of door andere partijen worden ingevuld. De SON heeft daarbij de opdracht om te opereren in het netwerk van sociale dienstverleners en het aanbod daarop af te stemmen. In de vorm van een pilot 'Integraal werkproces' in vier gemeenten²¹ is deze opdracht inmiddels uitgewerkt en is met een positieve evaluatie afgesloten (kader 2).

Kader 2 Pilot Integraal werkproces

In de 'Pilot Integraal Werkproces' (gestart in april 2014 tot eind 2014) wil de SON binnen bestaande kosten een vernieuwd werkproces ontwikkelen en implementeren om zo actief in te spelen op ontwikkelingen in het sociale domein, waarbij problemen meer integraal en lokaal worden opgepakt en onder meer 'één gezin, één plan', vaste aanspreekpunten, korte lijnen en dicht bij de burger het uitgangspunt vormen. Met als uiteindelijk doel de klant een zo duurzaam mogelijke oplossing voor hun schuldproblemen te bieden.

Het nieuwe werkproces is een antwoord op de behoefte van de gemeente Enschede aan een betere samenwerking, snellere processen, kortere doorlooptijden en maatwerk. Daarnaast wil de gemeente dat de SON in overleg met de wijkcoach cliënten adviesgesprekken aanbiedt om uitleg te geven over het dienstenaanbod en eventuele weerstanden weg te nemen. De SON heeft de volgende doelstellingen aan de pilot verbonden:

- het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers in het algemeen en financiële zelfredzaamheid in het bijzonder;
- het terugdringen van (soms lange) doorlooptijden;
- het terugdringen van het aantal crisissituaties (hiervan is sprake bij een dreigende huisuitzetting of afsluiting van gas/water/licht);
- het terugdringen van Bijzondere Bijstand (bijvoorbeeld door een dreigende huisuitzetting te voorkomen, om de huurachterstand te voldoen, wordt in veel gevallen bijzondere bijstand verstrekt);
- het terugdringen van maatschappelijke kosten (bijvoorbeeld de kosten die gemaakt worden bij een huisuitzetting);
- het verlagen van uitval in de schuldregeling (voortijdige, onsuccesvolle beëindiging);

²¹ De pilot 'integraal werkproces' is uitgevoerd in de gemeenten Winterswijk, Enschede-Oost, Berkelland en Oost-Gelre.

- het slim (meer) gebruikmaken van de sociale kaart en het gemeentelijke sociale netwerk om op die manier mensen zo optimaal mogelijk te laten participeren.

De SON heeft een interne evaluatie uitgevoerd, waarin in kaart is gebracht in hoeverre de stadsbank de doelstellingen bereikt en hoe de werkwijze door klanten, gemeenten en netwerkpartners wordt ervaren. De uitkomsten²² zijn gebaseerd op bevindingen van de wijkcoaches en ervaringen van klanten in de pilotregio's die telefonisch zijn bevraagd over hun ervaringen met de nieuwe werkwijze. Uit het evaluatierapport rijst het beeld van een werkwijze die rendement heeft opgeleverd en de meest efficiënte werkwijze die is gebleken. De meeste van de doelstellingen die de SON zich heeft gesteld zijn in de pilot gerealiseerd en uit een financiële analyse blijkt dat de pilot bij alle extra werkzaamheden toch break-even draait.

Samenvattend is dit het beeld dat de evaluatie schetst van bereikte doelbereiking en aspecten van de werkwijze die daaraan bijdragen (gecursiveerde tekst):

- De financiële zelfredzaamheid is gestegen door de inzet van extra diensten en budgetcoaching.
- De doorlooptijden van aanmelding tot intake zijn teruggedrongen door de klant binnen 48 uur te bellen voor een eerste scan en direct een afspraak in te plannen.
- Het aantal crisissituaties is afgenomen, doordat de SON bij een dreigende crisissituatie eerder in beeld is dankzij kortere lijnen, betere samenwerking en nieuwe afspraken met de woningcorporatie.
- De maatschappelijke kosten zijn afgenomen doordat er minder crisissituaties zijn.
- De SON heeft aan participatie bijgedragen door te werken op locatie, samenwerking te zoeken met de gemeente, SMD, woningcorporatie en andere netwerkpartners en door vrijwilligers aan de pilot te verbinden.

3.4 Diensten van de SON aan Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal

Binnen het dienstverleningsmodel van de SON wordt gewerkt met een vaste basis en een vrij gedeelte. De vaste basistaken omvatten de bancaire taken:

- kredietverstrekking,
- schuldregeling,
- budgetbeheer en
- beschermingsbewind.

Voor alle vijf gemeenten biedt de SON deze financieel-technische schuldhulpverlening.

De SON biedt daarnaast een veel breder palet aan diensten aan. In dit vrije deel kunnen gemeenten op contractbasis andere diensten inkopen. De gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Oldenzaal kopen bijvoorbeeld de dienst 'intake' in. De gemeente Oldenzaal koopt daarnaast ook 'voorlichting' en 'preventie' in. Hier geeft de SON ook voorlichting op scholen voor voortgezet onderwijs (kader 3). In Borne is het uitstroomtraject ingekocht om de overgang naar zelfstandig beheer van de financiën te ondersteunen. Tevens is dit een nazorgproduct. In Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal zijn medewerkers van de SON op locatie van de

²² Stadsbank Oost-Nederland, Eindevaluatie Integraal werkproces, Van schuld naar oplossing.

gemeente, zoals het Maatschappelijk plein of het Werkplein, aanwezig. In Hengelo is dit op het Stadskantoor.

Kader 3 Gastlessen in het kader van preventie

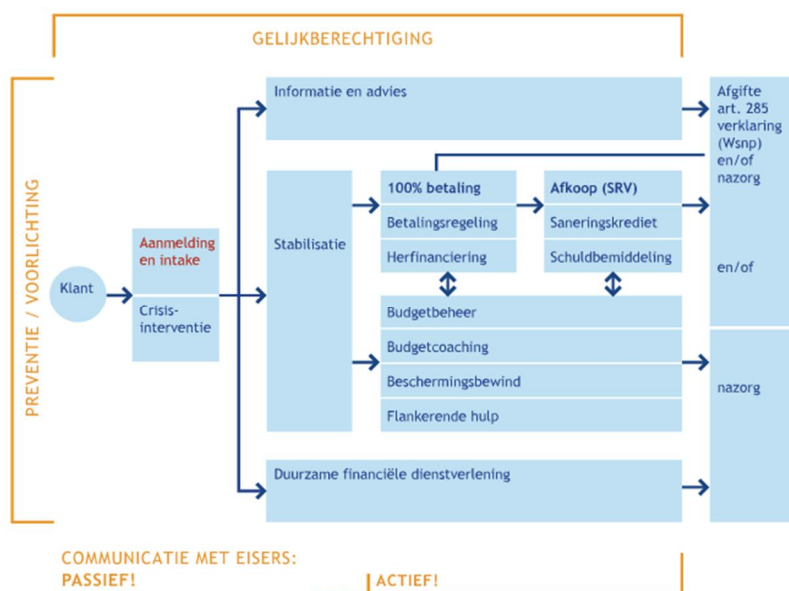
Op een aantal scholengemeenschappen in Oldenzaal verzorgt de SON gastlessen voor derdeklassers die in het teken staan van het 'omgaan met geld'. De gemeente Oldenzaal zet hiermee in op schuldpreventie. Leerlingen van de Oldenzaalse middelbare scholen krijgen via gastlessen van de Stadsbank informatie over omgaan met geld en het ontstaan van schulden. Omgaan met geld leer je van huis uit, door ervaring en op school. Door in het onderwijs aandacht te besteden aan het omgaan met geld kunnen financiële problemen in de toekomst worden voorkomen.

Twee consultants van de Stadsbank verzorgen deze gastlessen in opdracht van de gemeente. Tevens vraagt dit medewerking van scholen met betrekking tot het beschikbaar stellen van lesuren. Scholen hebben de keuze om dit op hun eigen manier te organiseren in samenwerking met de Stadsbank.

- 3.5 Doelbereiking van de SON in Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal
- Mede bepalend voor het bereiken van de door de vijf gemeenten gestelde doelen is:
- de inrichting van het dienstverleningsproces;
 - de ruimte voor lokaal maatwerk;
 - de kwaliteit van dienstverlening;
 - de wijze waarop financiële zelfstandigheid van klanten wordt bereikt;
 - de kwaliteit van de ketensamenwerking.

3.5.1 Dienstverleningproces van de SON

In de figuur 1 is het schuldhelpverleningsproces van de SON visueel weergegeven. De werkwijze van de SON sluit naadloos aan bij het proces van schuldhelpverlening zoals wordt aanbevolen door de NVVK. Door middel van een audit wordt de kwaliteit en uniformiteit van de dienstverlening van de NVVK-leden gewaarborgd. De SON heeft recentelijk de audit van de NVVK met goed gevolg doorlopen.



Figuur 1
Processchema schuldhelpverlening van de SON

Aanmelding

Iemand meldt zich via een van de kanalen bij de SON voor een gesprek. Voorafgaand aan het gesprek kijken de medewerkers van de SON naar de woonplaats van de persoon. Op basis van de gemeente waar de persoon woont, zijn de desbetreffende beleidsregels van toepassing.

Intake, advies en inzet van diensten

In een intakegesprek wordt de situatie in kaart gebracht. Dit gesprek kan fysiek op diverse plekken plaatsvinden, maar wordt uitgevoerd door medewerkers van de SON. Resultaat van het gesprek is een adviesrapport waarin ook een plan van aanpak wordt geschetst. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit een advies waarmee de persoon zelf (of met hulp van een naaste, vrijwilliger of andere professional) verder kan. Indien de situatie daar om vraagt kan er budgetbeheer worden voorgesteld (waarmee enige stabiliteit aangebracht wordt in de inkomsten en uitgaven van de klant). Of er wordt een schuldbemiddelingstraject of een aanvraag voor de WSNP²³ voorgesteld.²⁴ Na een pilotperiode in 2014 voor vier gemeenten werkt de SON met een integraal werkproces (zie kader 2).

“Het nieuwe werkproces houdt kort gezegd in dat consulenten van de stadbank in klantteams op locatie gaan werken. De teams worden geleid door een klantmanager, deze schulddienstverleningsprofessional is ook het aanspreekpunt voor klant en ketenpartner.”²⁵

Inwoners van de gemeente Hengelo worden door BudgetAlert aangemeld voor een specifieke vorm van dienstverlening.

3.5.2 Kwaliteit van de dienstverlening door SON

Uit de dossierstudies²⁶ en de gesprekken die met klanten van de SON zijn gevoerd komen de volgende thema's naar voren die relevant worden gevonden voor de dienstverlening door de SON, te weten:

- Informatievoorziening
- Bereikbaarheid
- Doorlooptijden
- Persoonlijke behandeling
- Integrale aanpak

Informatievoorziening

De kwaliteit van de informatievoorziening over de dienstverlening van de SON is wisselend. Ketenpartners die mensen doorverwijzen naar de SON blijken niet altijd

²³ WSNP staat voor Wet schuldsanering natuurlijke personen. De WSNP maakt het mogelijk om na 36 maanden weer schuldenvrij te zijn.

²⁴ Voor uitgebreide informatie over de diverse vormen van dienstverlening van de SON verwijzen wij uit naar: <https://stadbankoostnederland.nl/diensten/>

²⁵ Eindevaluatie 'Integraal werkproces' Van schuld naar oplossing.

²⁶ Er zijn 40 clientendossiers onderzocht en er heeft een groepsgesprek met een vijftal cliënten plaatsgevonden. De geanonimeerde clientendossiers bevatten informatie over de klantvraag zoals die is opgetekend tijdens de intake, de voorgeschiedenis van de client (eerder in contact geweest met SON of niet) en het plan van aanpak. Bij het plan van aanpak is aangegeven welke andere partijen betrokken zijn en of er rekening is gehouden met andere problematieken (integrale aanpak). Met behulp van de dossierstudie kunnen dus geen uitspraken worden gedaan over het procesverloop en de kwaliteit van de dienstverlening van de SON. Deze is wel in het groepsgesprek aan de orde geweest.

op de hoogte van de inhoud van de dienstverlening in specifieke situaties. Het gevolg is dat er soms verwachtingen worden gewekt die de SON niet kan nakomen.

Bereikbaarheid

De hulpvragen van mensen zijn gevarieerd en lopen uiteen van een vraag om advies tot sanering van schulden. De SON blijkt vaak al bekend te zijn uit eerdere contacten of uit doorverwijzing. Ook blijkt dat mensen een drempel ervaren om contact op te nemen met de SON en deze stap zetten wanneer er geen andere oplossing meer mogelijk lijkt.

Toegang

Zzp'ers met schulden blijkt een groep die moeilijk ondersteund kan worden, aangezien zij niet toelaatbaar zijn tot schuldhelpverlening van de SON. De gemeenten kopen voor ondernemers de schulddienstverlening in bij het ROZ²⁷ en er vindt in voorkomende gevallen doorverwijzing plaats door de SON of BudgetAlert voor begeleiding en schuldhelpverlening. De beste oplossing is vaak dat zij zich uitschrijven als zelfstandige, maar de ervaring van vrijwilligers van Schuldhelpmaatje is dat dit meestal stuit op hevig verzet van de betrokkenen, die nog niet overtuigd zijn van de noodzaak van een dergelijke door hen als zodanig ervaren drastische verandering.

Doorlooptijden

Bij de intake wordt door de SON-consulent een perspectief geschetst van de doorlooptijden van bijvoorbeeld een schuldsanering. De werkelijke doorlooptijd is afhankelijk van de medewerking van schuldeisers. Omdat de kwaliteit van de contacten volgens enkele andere ketenpartners ten aanzien van de intake van en informatievoorziening aan cliënten door bezuinigingen wat is verslechterd (zie het vorige hoofdstuk), heeft dit soms negatieve gevolgen voor de doorlooptijd van schuldhelpverleningstrajecten.

Persoonlijke behandeling

Aangezien de individuele situaties van elkaar verschillen wordt door de SON-consulent maatwerk geboden. Dit krijgt zijn uitwerking in een persoonlijk schriftelijk Adviesrapport schuldhelpverlening. Daarin wordt de financiële situatie beschreven en worden de afspraken met de cliënt vastgelegd.

Persoonlijke aandacht en positieve feedback blijken belangrijk voor cliënten in de situatie dat er problematische schulden zijn. Ook vrijwilligersorganisaties, zoals Schuldhelpmaatje, kunnen cliënten tot steun zijn. In de praktijk blijkt dat cliënten het aanhouden van de budgetbeheerrekening na de periode van drie jaar als zinvol ervaren als toeleiding naar financiële zelfstandigheid dan wel om te voorkomen tot opnieuw schulden ontstaan. Ook hier geldt dat – zoals in het vorige hoofdstuk ook als is aangegeven – dat de persoonlijke behandeling in de vorm van begeleiding van

²⁷ Het ROZ (Regionale Organisatie Zelfstandigen) is de adviesorganisatie in Twente en de Achterhoek voor de bevordering van ondernemerschap. Het beschikt onder andere over gespecialiseerde schuldhelpverlening voor ondernemers.

de client, de overdracht aan vrijwilligersorganisaties en de nazorg van klanten door de SON door gemeentelijke bezuinigingen wat onder druk staat.

Integrale aanpak

Een ander aspect van de kwaliteit van de dienstverlening is dat de schuldenproblematiek van een cliënt vanuit een breed perspectief wordt benaderd. Dat betekent dat bij de aanpak van schuldenproblemen ook aandacht moet zijn voor de problemen die deze schulden hebben veroorzaakt. Analyse van de dossiers laat zien dat dit in de meeste gevallen ook gebeurt.

3.5.3 Lokaal maatwerk in gebiedsteams

Aansluitend op het nieuwe dienstverleningsmodel heeft de SON in 2015 de organisatie aangepast door te werken met vijf gebiedsteams en zoveel mogelijk klantcontacten op locatie van de gemeenten. Dit zijn integrale teams die verschillende typen schuldhulpverlening kunnen bieden rondom de klant. Hierbij heeft de consulent regie op de klant en de klant steeds hetzelfde aanspreekpunt. De SON wil de beweging maken van het werken volgens standaarden en protocollen naar maatwerk en modulair en flexibel organiseren. Bovendien zal de periode tot het intakegesprek verkort worden van vier naar twee weken²⁸.

3.5.4 Financiële zelfstandigheid van klanten

Onderdeel van het schuldhulpverleningsproces is het diagnose-instrument 'Traject 51'. Dit instrument geeft onder andere inzicht in de financiële zelfredzaamheid van klanten en de 'schuldregelingsrijpheid'.

*'Is de klant niet schuldregelingsrijp, dan wordt meestal een stabilisatietraject geadviseerd. Er wordt een indicatie gegeven op zes dimensies, die de financiële zelfredzaamheid van de klant weergeeft. Hier kan gericht maatwerk op toegepast worden, door middel van coaching, extra diensten en/of reguliere diensten. (...) Blijkt dat de klant niet leerbaar/coachbaar is, dan zal een financieel stabiele situatie het uitgangspunt zijn.'*²⁹

In de eindevaluatie van eerdergenoemde pilot staat:

*"De eerste resultaten uit de pilot laten zien dat er minder schuldregelingstrajecten gestart worden. Er worden hierdoor geen zinloze dure trajecten meer gestart, alvorens de klant schuldregelingsrijp wordt geïndiceerd. Is de klant niet schuldregelingsrijp, dan wordt meestal een stabilisatietraject geadviseerd. Er wordt een indicatie gegeven op zes dimensies, die de financiële zelfredzaamheid van de klant weergeeft. Hier kan gericht maatwerk op toegepast worden, door middel van coaching, extra diensten en/of reguliere diensten. Er worden dus 'diensten op maat' ingezet ten behoeve van de financiële zelfredzaamheid van de klant. Blijkt dat de klant niet leerbaar/coachbaar is, dan zal een financieel stabiele situatie het uitgangspunt zijn."*³⁰

²⁸ Presentatie aan raadsleden, september 2015.

²⁹ Eindevaluatie 'Integraal werkproces' Van schuld naar oplossing.

³⁰ Eindevaluatie 'Integraal werkproces' Van schuld naar oplossing.

Op verschillende manieren stimuleert de SON de financiële zelfstandigheid van klanten. In de jaarstukken rapporteert de SON hoe dat gebeurt; over de mate waarin hierin successen worden geboekt, worden geen gegevens verstrekt.

Een manier om financiële zelfstandigheid te stimuleren is door klanten te vragen of zij willen proberen rond te komen met maandgeld in plaats van weekgeld. Klanten vinden dit vaak erg prettig omdat het bijdraagt aan hun zelfvertrouwen. Dit zelfvertrouwen is cruciaal om later ook (weer) financieel zelfstandig te worden. Zo wordt ook in gesprekken met klanten gevraagd of zij verschillende rekeningen weer zelf willen gaan betalen (in plaats van automatisch). Zo krijgt de klant stapsgewijs meer verantwoordelijkheid voor het beheer van de eigen financiën. Deze methoden vallen binnen de werkwijze 'Ladder van zelfredzaamheid'. Doel van deze werkwijze is uitval en recidive te voorkomen. De ladder van zelfredzaamheid tracht de klant competenties te geven en de financiële zelfstandigheid van de klant te meten.³¹

Overigens moet worden opgemerkt dat voor duurzame duurzame zelfstandigheid vaak een gedragsverandering bij de cliënt nodig is. De SON heeft hiervoor niet de opdracht en dus ook geen middelen. Hier ligt de uitdaging voor de diverse ketenpartners. Deze dienen voldoende toegerust te zijn om klanten te kunnen begeleiden.

Uit interviews met ketenpartners komt naar voren dat het klanten vaak niet lukt om de status van financiële zelfredzaamheid te bereiken. De SON heeft onvoldoende financiële mogelijkheden om budgetcoaching aan te bieden, zodat mensen toch in de schuldenproblematiek terugvallen. Wel kan de SON tegen betaling door de klant een vorm van budgetbeheer bieden.

3.5.5 Ketensamenwerking

De SON is een belangrijke partner in de keten van schulddienstverlening (hoofdstuk 1). In haar beleid schrijft de SON hierover:

*'Bij de uitvoering van zowel de gemeenschappelijke basis als de optionele plustaken werkt de SON op locatie bij de 22 gemeenten. Daarmee wordt de dienstverlening nauw verbonden met de lokale netwerkstructuren (samenwerking in de keten). (...) De focus is gericht op resultaat, met als basis wat de gemeente/klant wil/kan.'*³²

Uit de interviews die met vertegenwoordigers van lokale ketenpartners zijn gehouden komt naar voren dat de nieuwe werkwijze van de SON instemming krijgt. Daarbij wordt geconstateerd dat enerzijds de consultants van de SON veel beter bereikbaar zijn, maar dat anderzijds de implementatie van de nieuwe werkwijze nog veel aandacht moet worden gegeven.

³¹ 'Ladder van zelfredzaamheid' Stadsbank Oost Nederland november 2015.

³² Vormgeving gemeenschappelijke basis & solidariteit binnen GR SON, AB-vergadering van 25 juni 2015, p. 2-3.

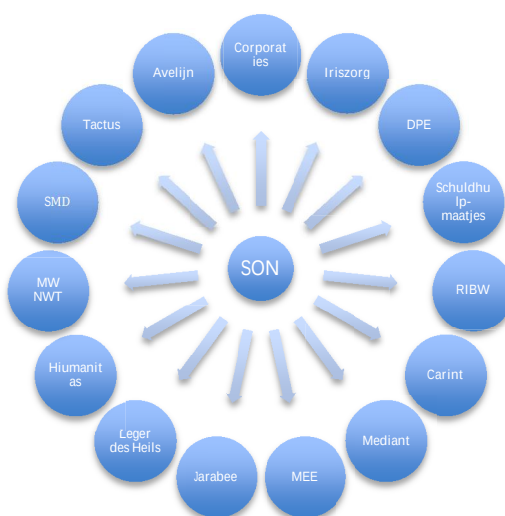
Een aandachtspunt dat vaker is genoemd betreft de communicatie naar de klanten, zowel inhoudelijk (geven van duidelijkheid over de gemaakte afspraken) als het aantal contactmomenten. In een enkel geval leidt dit er toe dat een ketenpartner een inwoner verwijst naar een particulier bureau voor bewindvoering in plaats van naar de SON. Het gevolg is verder dat een groot beroep wordt gedaan op vrijwilligersorganisaties om de begeleiding op zich te nemen. Om deze organisaties te faciliteren ontvangen zij van de meeste gemeenten een vorm van financiële ondersteuning, bijvoorbeeld in de kosten van het lidmaatschap van de landelijke organisatie Schuldhulpmaatje en in de verplichte cursuskosten. In een enkele gemeente moeten deze organisaties een beroep doen op andere fondsen.

Als verbeterpunt is het monitoren van succesvolle trajecten en resultaten genoemd met een terugkoppeling van de gevolgde werkwijze. Ten aanzien van de situatie in Hengelo is genoemd dat voorkomen moet worden dat een dubbele intake plaats vindt (door BudgetAlert en door de SON).

Woningbouwcorporaties waarderen de samenwerking met de SON als het gaat om het treffen van een betalingsregeling door de SON als huurachterstand is geconstateerd. Het aantal huissuitzettingen is de afgelopen jaren sterk gedaald. Het betreft vaak alleenstaanden. Bij gezinnen lukt het in het algemeen een ontruiming te vermijden.

Naast de samenwerking op gemeentelijk niveau met lokale partners, heeft de SON ook contacten met regionaal werkende organisaties, voor professionele hulpverlening. Dit is weergegeven in figuur 2.

Figuur 2 Regionale ketenpartners van de SON



3.6 Verantwoording over doelbereiking

Het valt op dat in de door de SON verstrekte jaarstukken en andere verantwoordingsrapportages weinig tot geen informatie wordt gegeven over de mate waarin de SON heeft bijgedragen aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van schuldhulpverlening. De gegeven informatie beperkt zich tot de ontwikkelde producten en de mate waarin die in de gerapporteerde periode zijn afgenomen. Zo wordt uitgebreid gerapporteerd over de ontwikkeling van het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening of het aantal verstrekte kredieten, zonder dat duidelijk wordt gemaakt hoe deze ontwikkelingen moeten worden geduid. Het ontbreekt ook aan concrete informatie over de kwaliteit van de dienstverlening door de SON en de ontwikkelingen die zich hierin voltrekken. De kwaliteit van de dienstverlening wordt niet met behulp van objectieve maatstaven (bereikbaarheid, doorlooptijd, etc.) vastgesteld en ook niet met subjectieve maatstaven (klanttevredenheid). De SON verstrekt in zijn verantwoordingsrapportages alleen bedrijfsvoeringsinformatie en dus geen beleidsinformatie.

3.7 Beantwoording deelvragen

De deelvragen 2, 3, 4 en 5 worden als volgt beantwoord:

2. *In hoeverre sluit de missie en visie van de SON aan bij de maatschappelijke effecten die de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal voor hun inwoners wensen te realiseren?*

- De missie en visie van de SON sluit goed aan bij de door gemeenten omschreven gewenste effecten en loopt op onderdelen vooruit op de nieuwe beleidsplannen. Belangrijk is dat de SON een duidelijke rol krijgt toebedeeld door gemeenten. De SON is immers maar één van de vele partijen die nodig zijn voor een kwalitatief goede schuldhulpverlening te realiseren. De werkzaamheden van de SON raken aan andere beleidsterreinen waardoor meer nodig is dan alleen de inzet op versterking van de financiële weerbaarheid en eigen kracht van huishoudens. In veel gevallen hangt de schuldenproblematiek samen met andere problematiek, waardoor een integrale aanpak steeds belangrijker wordt.

3. *Doet de SON wat zij moet doen: welke doelen zijn (per gemeente) gesteld en wordt daaraan gewerkt? Waar raken de doelen van de gemeenten elkaar?*

- De gemeentelijke beleidsplannen uit 2012 vertonen veel onderlinge overeenkomsten. Daarin is de ambitie verwoord om te komen van schuldhulpverlening naar integrale schulddienstverlening met inschakeling van ketenpartners. De ontwikkelingen van de afgelopen jaren, zoals de decentralisaties van het sociaal domein, noodzaken tot vernieuwing van het beleid. Er is aandacht bij de gemeenten om op beleidsmatig niveau verbindingen te leggen tussen beleidsvelden binnen het sociaal domein.

- De praktijk loopt al vooruit op de nieuwe beleidsplannen. Goede voorbeelden zijn de integratie van schuldhulpverlening met andere vormen van ondersteuning aan inwoners in sociale wijkteams.
- De (groeierende) verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop het sociale beleid en armoedebelief is vormgegeven, vraagt om meer lokaal maatwerk door de SON. Het nieuwe dienstverleningsmodel van de SON voorziet daarin.
- De lokale invulling van de schulddienstverlening verschilt per gemeente en het is daarom waardevol dat de ervaringen worden gewisseld om van elkaar te leren.

Te denken valt aan:

- o Het ontwikkelen van een lokale zorgstructuur met partijen van het armoedepact en de SON als toegang tot informele zorg (Almelo);
- o Het financieel ondersteunen van vrijwilligersorganisaties (Borne e.a.);
- o Het stimuleren en faciliteren van de samenwerking tussen en met ketenpartners en de SON (Enschede);
- o Het invoeren van een integraal werkproces tussen de sociale wijkteams en de SON (Enschede);
- o Het scholen van wijkcoaches in het signaleren van financiële problematiek en het motiveren voor schuldhulp (Enschede);
- o Het vroeg signaleren van huurachterstanden zonder direct een beroep te doen op bewindvoerders (Hengelo);
- o Het investeren in preventie op scholen en vroegsignalering via een samenwerkingsverband armoedebestrijding (Oldenzaal).

4. *In hoeverre worden de doelstellingen van de vijf gemeenten met betrekking tot de hulpverlening van de SON bereikt?*

- Voor alle gemeenten biedt de SON de financieel-technische dienstverlening, waartoe de bancaire taken behoren (kredietverstrekking, schuldregeling en budgetbeheer) en beschermingsbewind. Dit sluit aan bij het nieuwe dienstverleningsmodel, waarbij gemeenten naast de basistaken extra diensten van de SON kunnen afnemen, passend bij de lokale zorgstructuur. Schuldhulpverlening is bedoeld de voorwaarden te scheppen voor maatschappelijke participatie. De ondersteuning en begeleiding van de gedragsverandering om te komen tot financiële weerbaarheid kan de SON niet bieden. Daarvoor worden ketenpartners ingeschakeld, organisaties die veelal werken met vrijwilligers. De ketenpartners zijn in het algemeen tevreden over de nieuwe wijze van werken van de SON met gebiedsteams en het zoveel op maat van de individuele inwoner aanbieden van schuldhulp.
- Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de kwaliteit van de dienstverlening door SON aan inwoners met schuldenproblemen over het algemeen goed is. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat deze kwaliteit door bezuinigingen wat onder druk staat. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de persoonlijke begeleiding van cliënten en contact met ketenpartners. Daarbij helpt het niet, dat de kwaliteit van de dienstverlening op geen enkele wijze wordt gemonitord, behoudens de

driejaarlijkse audit van de NVVK³³³⁴. Een indicatie zou kunnen zijn het aantal klachten van de afgelopen jaren tot nu toe.

- Het systeem van integrale schulddienstverlening is niet sluitend, wat de toegang tot schuldhulpverlening onder druk zet, waardoor mensen tussen wal en schip kunnen vallen. Of en in welke mate dat gebeurt, is onbekend. Cijfers daarvan ontbreken. Om de keten te sluiten valt te denken aan:
 - o Niet rigide toepassen van recidivebepalingen, zoals in Enschede is opgenomen in de beleidsregels;
 - o Ontwikkelen van arrangementen voor huishoudens die (nog) niet in aanmerking komen voor een schuldenregeling;
 - o Trainen van eerstelijns sociaal (wijk)teams in het herkennen van schuldenproblematiek en in motiverende gespreksvoering;
 - o Realiseren van een goede samenwerking tussen de SON en maatschappelijke organisaties van vrijwilligers, bijvoorbeeld in de vorm van goede bereikbaarheid van de SON voor vrijwilligers;
 - o Vergroten van het percentage mensen met problematische schulden dat een beroep doet op schuldhulp (nu naar schatting slechts 10%)³⁵, bijvoorbeeld door preventie op scholen als vindplaats van financiële problematiek en het trainen van docenten en door samenwerking te zoeken met werkgevers.
- Vastgesteld moet worden dat er geen heldere verantwoording plaatsvindt over de mate waarin de SON de gemeentelijke beleidsdoelen heeft bereikt. In jaarstukken en andere rapportages wordt vooral bedrijfsvoeringsinformatie gegeven over de mate waarin van schulddienstverlening gebruik is gemaakt; beleidsinformatie over bereikte resultaten blijft achterwege. De raad wordt zo niet in staat gesteld om zich een goed oordeel te vormen over doelbereiking van de SON.

5. *In hoeverre weten inwoners de hulpverlening van de Stadsbank te vinden?*

- Inwoners weten de hulpverlening van de SON over het algemeen goed te vinden, mede door de inzet van ketenpartners die een rol vervullen in vroegsignalering. In hoeverre zij voor dienstverlening in aanmerking komen is echter mede afhankelijk van gemeentelijke regels. Het risico is aanwezig dat inwoners niet (tijdig) contact zoeken met de SON, vanwege een onjuist beeld van de mogelijkheden of omdat zij door hulpverleners worden verwezen naar particuliere bewindvoerders.
- Strikte hantering van regels, in plaats van het bieden van maatwerk, kunnen drempels opwerpen. De SON heeft geen taak in algemene voorlichting of preventie (behalve in Oldenzaal waar voorlichting wordt gegeven op middelbare scholen en in Enschede waar hiermee wordt gestart in

³³ De recente audit dateert van November 2014.

³⁴ De SON heeft het lidmaatschap van de BPBI opgezegd, aangezien dit geen meerwaarde heeft na de inwerkingtreding van het Besluit kwaliteitseisen curatoren, bewindvoerders en mentoren.

³⁵ Kerckhaert, A.C. & De Ruig, S. (2013). *Huishoudens in de rode cijfers. Omvang en achtergronden van schuldenproblematiek bij huishoudens*. Zoetermeer: Panteia.

samenwerking met MEE en de SON). Personen met een advies- of hulpvraag bereiken de SON op eigen initiatief of via doorverwijzing. De gemeentelijke beleidsregels geven aan in hoeverre de SON daadwerkelijk kan overgaan tot een intake of het bieden van schuldhulpverlening.

- De afgelopen jaren hebben gemeenten bezuinigd op taken die gericht zijn op het bevorderen van de financiële redzaamheid en weerbaarheid. Hiertoe behoren bijvoorbeeld budgetcoaching (door de SON) en het sociaal raadsliedenwerk. Het systeem van toeslagen en inkomensondersteunende maatregelen is dusdanig ingewikkeld dat mensen in de meest kwetsbare positie de grootste mate van 'bureaucratische competentie' wordt gevraagd.³⁶ Vanwege deze bezuinigingen is de kans aanwezig dat mensen tussen wal en schip vallen.
- Schuldenproblematiek blijft voor burgers een gevoelig onderwerp, waardoor zij het lastig vinden om zelf hulp te vragen. Het is daarom belangrijk dat er actief wordt ingezet op preventie, goede informatievoorziening en (vroeg)signalering.

³⁶ Van Beek, S. (2016). *De Nederlandse ziekte. Van verzorgingsstaat naar survivalstaat in elf verhalen*. Verkregen van <http://www.groene.nl/artikel/van-verzorgingsstaat-naar-survivalstaat-in-elf-verhalen>.

Hoofdstuk 4 SON als gemeenschappelijke regeling

Dit hoofdstuk gaat in op de volgende onderzoeksvragen:

6. *Hoe is de governance met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling georganiseerd?*
7. *In hoeverre kunnen de deelnemende gemeenten in de praktijk invloed uitoefenen op deze gemeenschappelijke regeling? Is er sprake van wisselwerking tussen de vijf gemeenten en de SON?*
8. *Ervaren de deelnemende gemeenten knelpunten ten aanzien van de sturing, controle, verantwoording en het toezicht met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling SON en wat zijn mogelijke verbeteringen?*

- 4.1 Organisatie van de governance van de gemeenschappelijke regeling SON
- Het inrichten van de democratische (bij)sturing en (tussentijdse) controle, het afnemen van verantwoording en uitoefenen van toezicht wordt samengevat onder het begrip governance, oftewel: goed besturen. De wijze waarop de governance vorm en inhoud kan krijgen dient te passen binnen het stelsel van verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling volgens de Gemeentewet en dient te voldoen aan de voorschriften van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal hebben met nog zeventien gemeenten in de regio de uitvoeringstaken van de Wgs overgedragen aan de SON. De colleges van burgemeester en wethouders van deze gemeenten hebben daartoe begin 2016 een nieuwe gemeenschappelijke regeling vastgesteld, waarbij de SON als openbaar lichaam is ingesteld. Daarmee is de SON een Verbonden Partij³⁷, dat als verlengd lokaal bestuur namens de gemeenten de opgedragen taken uitvoert.

4.1.1 De gemeenschappelijke regeling SON is sinds 2016 een collegeregeling

De nieuwe gemeenschappelijke regeling SON is van een raadsregeling gewijzigd in een collegeregeling. Deze wijziging houdt in dat aan de SON alleen collegebevoegdheden zijn overgedragen. Tijdens een presentatie over deze wijziging aan raadsleden in september 2015 is toegelicht dat aan de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol blijft, waaronder het budgetrecht. De wijziging heeft als logische consequentie dat in het nieuwe bestuur geen raadsleden zitting kunnen nemen. De nieuwe regeling kan gezien worden als een voortzetting van de bestaande praktijk waarin voornamelijk collegeleden deel uitmaakten van het Algemeen en Dagelijks Bestuur.

Er is sprake van verlengd lokaal bestuur, waarbij de lijnen zo kort mogelijk zijn. De gemeenteraden bepalen (op grond van art 2.1 van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening) het beleid van de SON en het college is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van dit beleid door de SON. Het nieuwe dienstverleningsmodel sluit hierop aan.

³⁷ Het begrip 'Verbonden Partij' is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is in artikel 1, lid b als volgt gedefinieerd: 'Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.'

De SON kent drie bestuursorganen, te weten:

- het Algemeen Bestuur
- het Dagelijks Bestuur
- de Voorzitter

Het Algemeen Bestuur staat aan het hoofd van de SON en is eindverantwoordelijk voor alles wat in het samenwerkingsverband gebeurt. In het Algemeen Bestuur van de SON neemt van elk van de deelnemende gemeenten een lid uit het college van burgemeester en wethouders zitting. De leden van het Algemeen Bestuur vertegenwoordigen daarbij de belangen van de eigen gemeente. Zij vervullen namens hun gemeenten de opdrachtgeversrol.

Het Dagelijks Bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden, het voorbereiden en het uitvoeren van besluiten van het Algemeen Bestuur. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit acht leden, die door het Algemeen Bestuur worden gekozen, met dien verstande dat in ieder geval de leden uit de gemeenten Almelo, Hengelo en Enschede deel uitmaken van het Dagelijks Bestuur. De leden van het Dagelijks Bestuur behartigen de belangen van de SON. Zij vervullen de eigenaars- en opdrachtnemersrol.

De Voorzitter is belast met het vertegenwoordigen van de SON als rechtspersoon en het voorzitten van het Algemeen Bestuur en van het Dagelijks Bestuur. De voorzitter wordt door en uit het Algemeen Bestuur gekozen. Hij of zij vervult de rol die vergelijkbaar is met die van de burgemeester in de gemeente.

Het bestuur wordt geadviseerd door een platform dat bestaat uit ambtenaren van de deelnemende gemeenten.

4.1.2 Informatievoorziening van de SON aan de gemeenten

De democratische legitimatie krijgt betekenis als voorzien wordt in een goede informatievoorziening. De SON is op grond van de Wgr verplicht de gemeenteraad te voorzien van informatie. Zo moet de gemeenteraad vóór 15 april van elk jaar de ontwerpbegroting, de algemene financiële en beleidsmatige kaders ontvangen voor het navolgende kalenderjaar en de voorlopige jaarrekening van het afgelopen jaar³⁸. Via de eigen gemeentebegroting en het gemeentelijk jaarverslag krijgt de gemeenteraad van het eigen college van burgemeester en wethouders informatie in de paragraaf Verbonden Partijen. Daarnaast bestaat er voor het college van burgemeester en wethouders de plicht de eigen gemeenteraad gevraagd en ongevraagd op andere momenten alle inlichtingen te verstrekken die de gemeenteraad nodig heeft.³⁹ In het beleidskader van de gemeente Enschede is bijvoorbeeld vastgelegd dat nadere afspraken worden gemaakt met de gemeenteraad⁴⁰.

³⁸ Artikel 37 Gemeenschappelijke regeling SON.

³⁹ Artikel 169 Gemeentewet.

⁴⁰ Beleidskader Verbonden Partijen 2015, gemeente Enschede, p. 12.

4.2 Invloed van de gemeenten op de gemeenschappelijke regeling SON

Via de gemeentelijke vertegenwoordiger uit het college van burgemeester en wethouders in respectievelijk het Algemeen en het Dagelijks Bestuur hebben de vijf gemeenten invloed op de SON.

Aangezien de SON een collegeregeling is, staan de gemeenteraden op enige afstand. De gemeenteraden kunnen invloed uitoefenen op de SON door:

- beleid vast te stellen en door
- de uitvoering van het beleid te controleren.

Beleid vaststellen

Het is de bedoeling van de wetgever geweest dat de gemeenteraad het beleid vaststelt. Zo bepaalt artikel 2 dat de gemeenteraad telkens voor een periode van maximaal vier jaar een plan vaststelt dat richting geeft aan de integrale schuldhelpverlening aan de inwoners van de gemeente. Hetzelfde artikel bepaalt gedetailleerd waaruit het plan moet bestaan (kader 1 in paragraaf 3.2).

De Memorie van Toelichting stelt dat hiermee de gemeentelijke schuldhelpverlening op de politieke agenda van de gemeenteraad kan worden gezet. Het gaat om belangrijke zaken als de toegankelijkheid, de beperking van de wacht- en doorlooptijden en het realiseren van de integrale schuldhelpverlening onder de regie van de gemeente.

Het geldende beleidsplan in de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal is uit 2012. De gemeenten werken ieder op dit moment aan een nieuw Beleidsplan Schuldhelpverlening voor de periode 2016 – 2020. De ambtelijke adviesgroep coördineert daarvoor de samenwerking. De SON is als adviseur bij de opstelling van het nieuwe beleidsplan betrokken.

Uitvoering controleren

De controlerende rol van de gemeenteraad komt tot uitdrukking in de mogelijkheid om ten aanzien van de ontwerpbegroting van de SON een zienswijze in te dienen. Daarnaast neemt de gemeenteraad kennis van de jaarrekening en het jaarverslag, dat het Dagelijks Bestuur van de SON verplicht is toe te zenden. Tevens kan de gemeenteraad de informatie in de paragraaf Verbonden Partijen van de gemeentebegroting en de jaarrekening van de eigen gemeente gebruiken om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende functie.

4.3 Knelpunten ten aanzien van de sturing, controle, verantwoording en het toezicht met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling SON

Informatievoorziening

Aan de hierboven (4.1.2) genoemde formele verplichtingen voor wat betreft de informatievoorziening aan raden wordt keurig voldaan, zowel door de SON als door

de portefeuillehouders. Toch biedt de verstrekte informatie weinig tot geen gegevens op basis waarvan raadsleden een zich een oordeel kunnen vormen over het functioneren van de schuldhulpverlening in het algemeen en de SON in het bijzonder. Begrotingen en jaarrekeningen van de SON gaan vooral over budgetten en bedrijfsvoeringsaangelegenheden. Zo wordt in de begroting uitgebreid beschreven welke kosten begroot zijn voor de verschillende taken (preventie, kredietverlening, budgetbeheer, schuldsanering, nazorg), zonder dat duidelijk wordt welke keuzes hierin zijn gemaakt. De jaarrekening biedt veel inzicht in bedrijfsmatige zaken als ziekteverzuim en in het gebruik van de diensten van de SON, zonder dat hier beleidsmatige vragen mee worden beantwoord. De gemeenteraad wordt hiermee niet in de gelegenheid gesteld zich uit te spreken over de beoogde doelen en de mate waarin die zijn gerealiseerd. Dat betekent dat de gemeenteraad geen invulling kan geven aan het horizontale toezicht dat de Wet Revitalisering Generiek Toezicht veronderstelt.

Het advies van de VNG-commissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (cie-Depla) en het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dat hiervan het gevolg is, geeft hiervoor enige aanwijzingen: net zoals andere verbonden partijen dient de SON de gemeenteraad informatie te geven over de mate waarin de SON bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentebestuur en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Aan die eis is nu nog niet voldaan.

Sturing

Sturing is het proces waarbij door de gemeenteraad richting wordt gegeven aan de SON. Het gaat om het *'uitzetten van de koers'*. De huidige raden van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal zijn bij de totstandkoming van het bestaande beleidsplan dat uit 2012 dateert, niet betrokken geweest. Zij zijn wel betrokken geweest bij de recente wijziging van de gemeenschappelijke regeling SON in een collegeregelings. De gemeenteraden hebben in 2015 met deze wijziging ingestemd. In Enschede is de laatste kadernota (Beleidsnota van het armoedebeleid) met uitgangspunten en keuzes over de schuldhulpverlening door de gemeenteraad vastgesteld.

In de afgelopen jaren zijn de gemeenteraden in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen naar aanleiding van de ontwerpbegroting van de SON. Uit de ontvangen informatie komt naar voren dat de door het bestuur van de SON aangeboden stukken in het algemeen voor kennisgeving door de gemeenteraden worden aangenomen. Dat geldt voor de gemeenten Almelo, Borne en Oldenzaal. In Enschede nam de gemeenteraad een motie aan ten aanzien van de ontwerpbegroting 2015 van de SON. De gemeenteraad van Hengelo heeft ten aanzien van de ontwerpbegroting 2015 en de bijbehorende meerjarenbegroting een zienswijze ingediend, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders. Met uitzondering van de raad van Enschede, is de sturing van de gemeenteraad op het beleid van de SON vrij zwak te noemen. Hiermee geven gemeenteraden in beperkte mate invulling aan hun wettelijke verantwoordelijkheid voor integrale schuldhulpverlening (art 2.1 Wgs). Zoals hierboven al is aangegeven, zijn de

gemeenteraden daarvoor door de SON en betrokken portefeuillehouders ook onvoldoende voor in de gelegenheid gesteld. Raadsleden krijgen te veel bedrijfsvoeringsgegevens en te weinig relevante beleidsinformatie om het functioneren van de SON (bij) te sturen. Ook wordt aan raadsleden geen heldere beleidskeuzes voorgelegd.

Controle

Controle is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd, zodat de gemeenteraad kan vaststellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen. Zo nodig wordt er bijgestuurd. Het gaat om het *'op koers houden'* van de SON. Dat gebeurt allereerst indirect via de in het bestuur vertegenwoordigde wethouders. Iedere deelnemende gemeente heeft immers een wethouder afgevaardigd in het Algemeen Bestuur. De wethouders van de gemeenten Almelo, Enschede, Hengelo en Oldenzaal hebben zitting in het Algemeen en in het Dagelijks Bestuur. De wethouder van Borne heeft alleen zitting in het Algemeen Bestuur. Omdat gemeenten eigenaar zijn van de SON komen wethouders in het DB in een lastige dubbelrol: zij zijn immers tevens opdrachtgever (namens de gemeenteraad) als opdrachtnemer (als eigenaar in DB). Daar waar het gemeentelijke en de SON-belang op gespannen voet komen te staan, kan deze 'dubbele petten-problematiek' de gemeentelijke controle op de SON in de weg gaan staan. Ook voor de kwaliteit van de governance is dit een probleem. De portefeuillehouders die de SON als opdrachtgever aansturen en controleren zijn immers tegelijkertijd opdrachtnemer die aan gemeenten hierover verantwoording moeten afleggen. Hoewel er geen concrete aanwijzingen zijn dat dit ook het geval is geweest, levert deze situatie zoals zojuist is wel kwetsbaarheden op.

Conform artikel 12 van de gemeenschappelijke regeling SON zijn de wethouders verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Uit de ontvangen informatie blijkt dat de gemeenteraden desgevraagd aanvullend op de stukken van de SON geïnformeerd worden door de wethouder in het bestuur van de SON. In de afgelopen jaren is door raadsleden dan wel de gemeenteraad niet of nauwelijks gevraagd om meer informatie. Onderzoek naar de behoefte van Twentse raadsleden naar informatie over regionale besturen laat zien, dat de informatiebehoefte naar de SON betrekkelijk gering is.⁴¹

Verantwoording

Verantwoording betekent het rekenschap afleggen aan de gemeenteraad door de SON middels bijvoorbeeld voortgangsrapportages en het jaarverslag. Het gaat erom dat de SON *'in control'* is. Conform artikel 13 van de gemeenschappelijke regeling dient verantwoording te worden afgelegd aan de gemeenteraad over behaalde resultaten en besteding van middelen via het jaarverslag en de jaarrekening van de SON. Uit de interviews blijkt dat de gemeenteraden, indien gewenst, meer informatie zouden kunnen krijgen. Echter, de informatiebehoefte van de gemeenteraden beperkt zich tot de door de SON en de wethouder gegeven informatie. Zoals hierboven al is gesteld, is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie matig. Er

⁴¹ Van Limbeek, H. e.a. (2016), *Zicht op Twentse samenwerking: de informatierelatie tussen Twentse gemeenteraadsleden en Twentse intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*, Losser: Twentse griffiers.

wordt slechts gerapporteerd over ontwikkelingen in het aantal schuldsaneringen en andere kerncijfers, zonder dat die worden gerelateerd aan de gestelde doelen. Daarbij speelt overigens ook dat deze doelen niet erg helder zijn geformuleerd. Raadsleden kunnen zich hierdoor geen oordeel vormen over de behaalde resultaten.

Toezicht

Toezicht is de beoordeling door een extern toezichthouder, zoals de accountant, of de processen van de SON voldoen aan de daaraan gestelde eisen en of de gedane uitgaven rechtmatig zijn en op de juiste wijze zijn verantwoord. De SON is verplicht om de jaarrekening te laten controleren door een accountant. Er vindt jaarlijks een onafhankelijke accountantscontrole plaats. Deze wordt aan de deelnemende gemeenten aangeboden, tegelijk met de jaarrekening en het jaarverslag. Toezicht betekent ook dat de rechtmatigheid en doelmatigheid kan worden gecontroleerd. Zoals hierboven al is gesteld, kan de gemeenteraad op basis van de door de SON verstrekte informatie geen oordeel vellen over de doelmatigheid.

4.4 Verbeteringen ten aanzien van de sturing, controle, verantwoording en het toezicht met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling SON

Om meer betrokkenheid van de gemeenteraden bij schuldhelpverlening en bij de gemeenschappelijke regeling SON te bewerkstelligen zijn verbeteringen nodig.

- In navolging van aanbevelingen van de Transitiecommissie Sociaal Domein⁴², dienen gemeenteraden keuzes te maken over wat goede en passende hulp en ondersteuning is en welke (kwaliteits-)criteria daarbij horen. Dat geldt in mindere mate voor de gemeenteraden van Enschede en Hengelo en meer voor de andere gemeenteraden die zich weinig betrokken tonen bij de schuldhelpverlening door de SON.
- Door het nieuwe beleidsplan voor de komende vier jaar vast te stellen kunnen de vijf gemeenteraden op lokaal keuzes maken over de mate waarin de inwoners van de gemeente hulp en ondersteuning van voldoende kwaliteit kunnen ontvangen. Zij kunnen in afstemming met het college van burgemeester en wethouders en met inbreng van burgers en professionals daartoe een sociaal breed kwaliteitskader opstellen.
- Aan de hand van dit kwaliteitskader kan vervolgens worden bepaald welke beleidsinformatie de gemeenteraad nodig heeft om de SON te kunnen sturen en controleren. Op die manier kan de kwaliteit van de beleidsinformatie aan de gemeenteraad fors worden verbeterd. De raad wordt zo in staat gesteld zich een oordeel te vormen over het functioneren van de SON.
- De eerdergenoemde commissie pleit ervoor dat lokale politici en bestuurders signalen van professionals en burgers niet alleen serieus nemen, maar die signalen ook actief uitlokken en in het debat betrekken. Daarvoor zijn diverse mogelijkheden denkbaar, zoals in de inzet van cliëntvertegenwoordiging of adviesraden en burgerpanels. Ook kunnen raadsleden en bestuurders de

⁴² De Transitiecommissie Sociaal Domein is in September 2014 door het cabinet opgericht om een vinger aan de pols te houden in het kader van de decentralisaties in het social domein.

praktijk leren kennen door af en toe mee te draaien in een sociaal wijkteam of door het houden van spreekuur. Daarmee wordt de leefwereld – en niet alleen statistieken – de bestuurskamer binnen gebracht.

Tegelijkertijd constateren de griffiers van de vijf gemeenten wel een toenemende belangstelling bij raadsleden voor het sociaal domein in het algemeen en voor schuldhulpverlening in het bijzonder. Enerzijds wordt dat veroorzaakt door de toenemende kosten die bijvoorbeeld bewindvoering met zich meebrengt en anderzijds door de verbreding van de doelgroep die een beroep doet op schuldhulpverlening. Ook de verbinding tussen schuldhulpverlening en nieuwe taken in het sociaal domein wekt de interesse van raadsleden. Dat betekent dat de gemeenteraden in toenemende mate behoefte hebben aan inzicht in de resultaten van het beleid. Met betere beleidsinformatie kan in die behoefte worden voorzien.

4.5 Beantwoording deelvragen

De deelvragen 6, 7 en 8 worden als volgt beantwoord:

6. *Hoe is de governance met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling georganiseerd?*

- In formele zin voldoet de SON aan de eisen die wettelijk en in gemeentelijke kaders zijn vastgelegd ten aanzien van de governance: de vereiste jaarrekeningen, en begrotingen worden op tijd aan de gemeenteraad voorgelegd. In materiële zin laat vooral de beleidsinformatie aan de gemeenteraad erg te wensen over. Begrotingen en jaarrekeningen van de SON gaan vooral over budgetten en bedrijfsvoeringsaangelegenheden. Informatievoorziening over resultaten beperkt zich tot de mate waarin van bepaalde schuldhulpverlening gebruik is gemaakt. Omdat deze gegevens niet worden gerelateerd aan de gestelde gemeentelijke beleidsdoelen, kan de gemeenteraad zich zo geen goed oordeel vormen over het functioneren van de SON. Dat betekent dat de gemeenteraad geen invulling kan geven aan het horizontale toezicht dat de Wet Revitalisering Generiek Toezicht veronderstelt.
- Het advies van de VNG-commissie Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (cie-Depla) en het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) dat hiervan het gevolg is, stelt dat de SON de gemeenteraad informatie dient te geven over de mate waarin de SON bijdraagt aan de doelstellingen van het gemeentebestuur en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Aan die eis is nu nog niet voldaan.
- Doordat de verantwoordelijk portefeuillehouder voor schuldhulpverlening in het college van burgemeester en wethouders in de meeste gevallen ook lid is van het Dagelijks Bestuur van de SON, is geen sprake van scheiding tussen het opdrachtgeverschap en het eigenaarschap. Daar waar het gemeentelijke en de SON-belang op gespannen voet komen te staan, kan deze 'dubbele petten-problematiek' de gemeentelijke controle op de SON in de weg gaan staan. Dat maakt de governance van de SON kwetsbaar.

7. *In hoeverre kunnen de deelnemende gemeenten in de praktijk invloed uitoefenen op deze gemeenschappelijke regeling? Is er sprake van wisselwerking tussen de vijf gemeenten en de SON?*

- Elke gemeente is vertegenwoordigd door een lid van het college van burgemeester en wethouders in het Algemeen en/of het Dagelijks Bestuur van de SON. Daarnaast functioneert een ambtelijk platform van de deelnemende gemeenten. Het bestuur en de directie van de SON streven verlengd lokaal bestuur na, in die zin dat de SON een verlengstuk is van elke gemeentelijke organisatie om zo optimaal mogelijk aan te sluiten bij het beleid en de uitvoering van elke gemeente. In die zin is er sprake van een wisselwerking en uitwisseling.
- Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de betrokkenheid van een aantal gemeenteraden bij de SON achterblijft bij het toenemende maatschappelijke belang van schuldhulpverlening. Van de mogelijkheden die bestaan om (bij) te sturen, te controleren, verantwoording te vragen en het toezicht uit te oefenen wordt weinig gebruik gemaakt. Omdat de kwaliteit van de door de SON aan raadsleden verstrekte informatie als gezegd te wensen overlaat, worden raadsleden hiertoe ook niet goed in de gelegenheid gesteld. Bij drie van de vijf bij dit onderzoek betrokken gemeenten worden de door de SON aangeboden documenten voor kennisgeving aangenomen.

8. *Ervaren de deelnemende gemeenten knelpunten ten aanzien van de sturing, controle, verantwoording en het toezicht met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling SON en wat zijn mogelijke verbeteringen?*

- De informatievoorziening van de SON aan de raden voldoet aan de wettelijke normen van de Wgr. Tevens moet worden geconstateerd dat de informatiebehoefte van raadsleden thans beperkt is. Om sturing en controle mogelijk te maken ten aanzien van de verbinding van schuldhulpverlening met sociaal domein-taken, dienen raadsleden hier uitgebreide informatie over te krijgen.
- Schulddienstverlening blijkt niet in alle vijf gemeenten politiek gezien hoog op de agenda te staan. Behalve in de gemeenten Enschede en Hengelo staat het onderwerp relatief ver af van de raadsleden. De gemeenteraden stellen strikte beleidsregels en financiële kaders vast die weinig ruimte bieden voor maatwerk en samenwerking van de SON met ketenpartners die juist noodzakelijk zijn voor integrale schulddienstverlening.
- Gemeenteraden kunnen meer toezicht houden op wat goede en passende hulp en ondersteuning is en welke (kwaliteits-)criteria daarbij horen. Daarvoor is allereerst betere beleidsinformatie aan gemeenteraadsleden noodzakelijk. Daarnaast kan ook worden gedacht aan andere manieren om informatie te krijgen over de kwaliteit van schuldhulpverlening, zoals met de inzet van cliëntvertegenwoordiging of adviesraden en met burgerpanels.
- De griffiers van de vijf gemeenten constateren wel een toenemende belangstelling bij raadsleden voor het sociaal domein in het algemeen en voor schuldhulpverlening in het bijzonder. Zowel het bestuur en de directie van de

SON als de portefeuillehouder in het eigen college van burgemeester en wethouders dienen de gemeenteraad daarbij te faciliteren. Het nieuw op te stellen beleidsplan biedt daartoe goede kansen. Met meer concrete doelstellingen is het mogelijk de raad meer concreet te informeren over bereikte resultaten en de betekenis hiervan voor beleidskeuzes.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport is verslag gedaan van het rekenkameronderzoek naar het functioneren van de gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost-Nederland (SON) in de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal ten aanzien van de samenwerking met partners in de keten. Onderzocht is in hoeverre de financiële weerbaarheid van de eigen kracht van huishoudens wordt versterkt door het werk van de SON en hoe invulling wordt gegeven aan de governance van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling. In dit hoofdstuk worden op basis van de verkregen informatie en de analyse de conclusies getrokken en de aanbevelingen geformuleerd.

In paragraaf 5.1 vindt de beantwoording van de hoofdvragen plaats. Tot slot worden in paragraaf 5.2 de aanbevelingen gegeven.

5.1 Beantwoording hoofdvragen

In deze paragraaf worden de drie hoofdvragen opgesomd en beantwoord.

- I. *Hoe functioneert de gemeenschappelijke regeling Stadsbank in de specifieke context van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal?*
 - Bij integrale schuldhulpverlening zijn veel maatschappelijke organisaties betrokken. De SON is een belangrijke partner in de keten. Naast tweedelijns-schulddienstverlening, levert de SON ook expertise aan ketenpartners over preventie, diagnose en aanpak van financiële problemen. Deze laatste rol – het leveren van expertise – staat door gemeentelijke bezuinigingen op de SON wel onder druk.
 - Er zijn tussen gemeenten grote verschillen in de wijze waarop de schuldhulpverleningsketen is georganiseerd en wordt geregistreerd. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat deze keten-organisatie in de ene gemeente beter functioneert dan in de andere. Alleen in Borne, waar er sprake is van informeel overleg op case-niveau, zijn er signalen dat de samenwerking (vooral bij multiproblematiek en vroegsignalering) kwetsbaarheden vertoont.
 - Omdat de keten overal anders is georganiseerd en de SON hierin steeds een andere plaats inneemt, levert de SON in elke gemeente een andere bijdrage aan het realiseren van lokale beleidsdoelstellingen op het gebied van schuldhulpverlening. Dat maakt het lastig eenduidige uitspraken te doen over de effectiviteit van de SON, vooral voor taken waar ook andere organisaties bij betrokken zijn als preventie en budgetbeheer. Hiervoor is een integrale visie op de schuldhulpverleningsketen nodig, en die is niet sterk ontwikkeld.
 - Schulddienstverlening, armoedebeleid en sociaal beleid (van participatie, wmo en jeugd) raken organisatorisch en inhoudelijk steeds meer met elkaar verweven. Omdat financiële en sociale problemen nauw met elkaar verbonden zijn, is dat voor de aanpak van individuele- en gezinsproblemen een goede ontwikkeling. Met uitzondering van Borne (zie boven), is er overal sprake van structureel overleg tussen de gemeente, de SON en andere ketenpartners.

- In drie gemeenten (Almelo, Enschede, Hengelo) wordt met sociale wijkteams gewerkt. In elk van de steden hebben de sociale wijkteams een signalerende en doorverwijsfunctie. Aan de generalistische werkwijze van sociale wijkteams zijn risico's verbonden. Voor maatwerk in het aanbod is het belangrijk dat de wijkcoaches de grenzen van hun kennis en kunde herkennen en zorgen dat de SON tijdig is aangehaakt. Het is ondersteunend als de klantmanager van de SON op de locatie van de wijkcoaches werkt.
 - Voor integrale schulddienstverlening wordt in alle gemeenten betrekkelijk zwaar geleund op professionele en vrijwilligersorganisaties. Vooral de laatste categorie verdient extra begeleiding en ondersteuning. Dat kan met een vergoeding aan vrijwilligers in de directe kosten die verbonden zijn aan de hulpverlening, zoals het lidmaatschap van de landelijke organisatie Schuldhulpmaatje en opleidingskosten. Daarnaast kunnen zowel de gemeenten als de SON het vrijwilligerswerk erkennen en waarderen, om uitval van vrijwilligers te voorkomen. Het is belangrijk dat de consultants van de SON goed bereikbaar zijn voor vrijwilligers als zij ondersteuning nodig hebben bij de aanpak van complexe problemen van cliënten.
- II. *In hoeverre worden de financiële weerbaarheid en de eigen kracht van huishoudens versterkt door het werk van de Stadsbank Oost-Nederland?*
- Zoals onder I is gesteld, is de schuldhulpverleningsketen in elke gemeente anders georganiseerd. De SON heeft hierin steeds een andere plaats, waardoor het lastig is eenduidige uitspraken te doen over de mate waarin de SON een bijdrage levert aan het versterken van de financiële weerbaarheid en de eigen kracht van huishoudens.
 - Het systeem van integrale schulddienstverlening is niet sluitend, wat de toegang tot schuldhulpverlening onder druk zet. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan de recidivebepalingen die gemeenten hanteren, waardoor mensen tussen wal en schip kunnen vallen. Of en in welke mate dat gebeurt, is onbekend. Cijfers daarvan ontbreken.
 - Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de kwaliteit van de dienstverlening door SON aan inwoners met schuldenproblemen over het algemeen goed is. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat deze kwaliteit door bezuinigingen wat onder druk staat. Daarbij moet vooral worden gedacht aan de persoonlijke begeleiding van cliënten en contact met ketenpartners. Daarbij helpt het niet, dat de kwaliteit van de dienstverlening door SON op geen enkele wijze wordt gemonitord.
 - Vastgesteld moet worden dat er geen heldere verantwoording plaatsvindt over de mate waarin de SON bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Dat komt ook omdat beleidsdoelen niet helder gesteld zijn. In jaarstukken en andere rapportages wordt vooral bedrijfsvoeringsinformatie gegeven en informatie over de mate waarin van schulddienstverlening gebruik is gemaakt; beleidsinformatie over bereikte resultaten blijft achterwege. De raad wordt zo niet in staat gesteld om zich een goed oordeel te vormen over doelbereiking van de SON.

III. *Hoe wordt invulling gegeven aan de governance van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de gemeenschappelijke regeling?*

- Doordat de verantwoordelijk portefeuillehouder voor schuldhulpverlening in het college van burgemeester en wethouders in de meeste gevallen ook lid is van het Dagelijks Bestuur van de SON, is geen sprake van scheiding tussen het opdrachtgeverschap en het eigenaarschap. Daar waar het gemeentelijke en de SON-belang op gespannen voet komen te staan, kan deze 'dubbele petten-problematiek' de gemeentelijke controle op de SON in de weg gaan staan. Dat maakt de governance van de SON kwetsbaar.
- In formele zin voldoet de SON aan de eisen die wettelijk en in gemeentelijke kaders zijn vastgelegd ten aanzien van de governance: de vereiste jaarrekeningen, en begrotingen worden op tijd aan de gemeenteraad voorgelegd. In materiële zin laat vooral de beleidsinformatie aan de gemeenteraad erg te wensen over. Begrotingen en jaarrekeningen van de SON gaan vooral over budgetten en bedrijfsvoeringsaangelegenheden. Informatievoorziening over resultaten beperkt zich tot de mate waarin van bepaalde schulddienstverlening gebruik is gemaakt. Omdat deze gegevens niet worden gerelateerd aan de gestelde gemeentelijke beleidsdoelen, kan de gemeenteraad zich zo geen goed oordeel vormen over het functioneren van de SON.
- Mede hierdoor ontbreekt het bij raadsleden aan een overzicht van ontwikkelingen in de schuldhulpverlening en de rol die de SON daarin speelt. Dit leidt ertoe dat gemeenteraden strikte beleidsregels en financiële kaders vaststellen die weinig ruimte bieden voor maatwerk en samenwerking van de SON met ketenpartners, terwijl die juist noodzakelijk zijn voor integrale schulddienstverlening.
- De betrokkenheid van een aantal gemeenteraden blijft achter bij het toenemende maatschappelijke belang van schuldhulpverlening. Van de mogelijkheden die bestaan om (bij) te sturen, te controleren, verantwoording te vragen en het toezicht uit te oefenen wordt weinig gebruik gemaakt. Omdat de kwaliteit van de door de SON aan raadsleden verstrekte informatie als gezegd te wensen overlaat, worden raadsleden hiertoe ook niet goed in de gelegenheid gesteld.

5.2 Aanbevelingen

BMC komt naar aanleiding van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen.

Over I, de samenwerking met ketenpartners:

1. Ontwikkel een integrale visie op schuldhulpverlening die:
 - a. de rol en functie van de SON en andere ketenpartners helder omschrijft en die duidelijk maakt welke partij de regiefunctie heeft;

- b. de bijdrage van schuldhulpverlening aan het gemeentelijke sociale beleid (WMO, jeugdzorg en participatie) en armoedebelaid in kaart brengt.
2. Stel budget beschikbaar voor preventie en vroegsignalering, zoals de budgetcursus, budgetadvies, thuisadministratie door vrijwilligers, voorlichting op scholen, vroegsignalering huurschulden, vroegsignalering van schulden op de werkvloer, gedragsbeïnvloeding door internet en/of folders, maatwerkaanbod voor specifieke doelgroepen.

Over II, de doelbereiking door de SON:

3. Neem als gemeenteraad de verantwoordelijkheid voor de verdere integratie van schulddienstverlening met sociaal-domein taken. De drie decentralisaties bieden kansen voor een bredere aanpak door taken beleidsmatig in samenhang op te pakken. Indien met sociale wijkteams wordt gewerkt kan in het nieuwe schulddienstverlenings-beleidsplan expliciet worden opgenomen welke rol en taken deze sociale wijkteams krijgen (signaleren, toeleiden, ondersteuning bieden en/of regievoering).
4. Ontwikkel een breed sociaal beleidskader en stel nieuwe integrale beleidsplannen op voor de komende vier jaren en benut de kans om deze concreter te maken, onder meer door de ambitie (integratie met het sociaal beleid) en praktijk (geïntegreerde schulddienstverlening) dichter bij elkaar te brengen. Besteed aandacht aan de integraliteit van de aanpak in de volgende opzichten:
 - a. een integrale keten van preventie tot nazorg;
 - b. een integrale benadering waarin financiële en sociale problematiek in onderlinge samenhang worden gezien en aangepakt;
 - c. een integraal arrangement waarin de eigen kracht van mensen en hun omgeving, informele en formele hulpverlening op elkaar zijn afgestemd.
5. Beslecht belemmeringen, zoals een rigide recidivebeleid, waardoor huishoudens met schulden worden uitgesloten van hulp en tussen wal en schip vallen.
6. Pas het bekostigingsmodel aan zodat de SON individueel maatwerk kan leveren door combinaties van diensten en passende ondersteuning van ketenpartners.
7. Monitor de klanttevredenheid over schulddienstverlening en vraag als gemeenteraad om duidelijke beleidsinformatie over de mate waarin de financiële weerbaarheid en de eigen kracht van huishoudens wordt versterkt.
8. Investeer in sluitende ketensamenwerking van de SON met professionele en vrijwilligersorganisaties door ontmoetingen te organiseren, directe kosten van vrijwilligers te vergoeden en te stimuleren dat onderling afspraken worden gemaakt in de vorm van bijvoorbeeld een armoedepact.

Over III, de governance van de SON:

9. Maak op collegeniveau onderscheid tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap van de SON door die verantwoordelijkheden door verschillende portefeuillehouders te laten dragen.

10. Houd als gemeenteraad meer toezicht op de kwaliteit van schuldhulpverlening en ondersteuning, in wisselwerking met andere sociaal domein-taken (zie 1). Dat betekent dat de raad zich meer actief moet informeren over het functioneren van de SON. Dat betekent ook dat de gemeenteraad om meer concrete informatie moet vragen over de mate waarin de SON bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen.
11. Wat bij 4. is gesteld is ook hier van belang: benut de actualisering van de gemeentelijke beleidsplannen om een integrale visie te ontwikkelen op de bijdrage van schuldhulpverlening aan het sociale beleid en het armoedebeluid van de gemeente, op basis waarvan meer concrete doelstellingen voor de SON kunnen worden gesteld. Als deze duidelijk zijn dient de gemeenteraad vervolgens na te gaan welke beleidsinformatie nodig is om de realisatie hiervan door de SON te kunnen beoordelen.
12. Behalve betere beleidsinformatie, dient ook te worden gedacht aan andere manieren om informatie te krijgen over de kwaliteit van schuldhulpverlening, zoals met de inzet van cliëntvertegenwoordiging of adviesraden en met burgerpanels.

Bijlage 1 Sociale wijkteams

B.1.1 Gemeente Almelo

In Almelo maken de sociale wijkteams vanaf 2015 deel uit van het lokale stelsel. De wijkteams worden ingezet als toegang naar Wmo-begeleiding en jeugdhulp en voor het organiseren van de hulp aan multiprobleem-gezinnen.⁴³ De belangrijkste doelstelling van de sociale wijkteams is om zorgvragen te voorkomen en de vraag naar (duurdere) tweedelijnsvoorzieningen te verminderen. De sociale wijkteams mogen waar nodig direct eerstelijnsvoorzieningen beschikbaar stellen.⁴⁴ Alleen als een inwoner zelf of met hulp van het sociale netwerk niet in een oplossing kan voorzien of een algemene voorziening geen oplossing biedt, kan aanspraak worden gemaakt op een maatwerkvoorziening. Om de sociale wijkteams in deze werkwijze te ondersteunen heeft de gemeente een “sociale kaart schulddienstverlening” ontwikkeld. Deze brengt in beeld welke algemene en individuele voorzieningen en instrumenten worden aangeboden door profit- en non-profit-organisaties binnen de gemeente Almelo of in de directe omgeving.⁴⁵

Bij de schuldenproblematiek vervullen de sociale wijkteams in de praktijk een rol in de signalering en toeleiding. Door een brede uitvraag komen eventuele financiële problemen in beeld. Bij lichtere financiële problemen proberen de sociale wijkteams voorzieningen uit het voorliggende veld in te zetten. Zijn er problematische schulden, dan verwijzen de wijkcoaches door naar de SON. De wijkcoaches spreken dan als onderdeel van het ondersteuningsplan af dat de cliënt zich bij de SON aanmeldt. Wanneer iemand daar niet op eigen kracht toe in staat is, vindt een ‘warme overdracht’ plaats, waarbij de wijkcoach iemand begeleidt bij de aanmelding. Soms is de wijkcoach op verzoek van de cliënt ook bij het eerste gesprek aanwezig.

De schuldhulpverlening bij de SON vormt een onderdeel van het bredere ondersteuningsplan dat de wijkcoach heeft opgesteld. De wijkcoach houdt vanuit de regierol contact met de SON om de voortgang te volgen en te bepalen of het de goede richting uitgaat. Deze multidisciplinaire samenwerking verloopt in de praktijk goed.

Wanneer problemen in een huishouden zeer ernstig zijn, kan een wijkcoach besluiten om een multidisciplinair overleg (MDO) te beleggen. Dat houdt in dat alle relevante partijen bijeenkomen om samen te bepalen hoe de problemen het best zijn op te lossen en wat elke partij daaraan kan bijdragen. Ook in deze context verloopt de samenwerking tussen de wijkteams en de SON goed.

Er zijn geen formele werkafspraken voor de samenwerking tussen de sociale wijkteams en de SON, maar in de praktijk blijkt dat de wijkcoaches en de SON-

⁴³ Gemeente Almelo, *Collegebesluit d.d. 9 september 2014*, p. 4-5; DNO, *Vinden, verbinden, versterken. Functioneel ontwerp Sociale wijkteams Almelo*, november 2014, p. 2.

⁴⁴ Gemeente Almelo, *Samen mee(r) doen ...*, 2014, p. 15, 16.

⁴⁵ Project Schulddienstverlening 2014.

consulenten elkaar goed weten te vinden. Er zijn korte lijnen doordat de SON-consulenten op de locatie van het Werkplein werken. De gemeente Almelo bekijkt momenteel of de SON-consulenten een aantal dagen per week fysiek bij de sociale wijkteams kunnen gaan zitten. Aanleiding daarvoor zijn de goede ervaringen die hiermee in Enschede zijn opgedaan (zie paragraaf 2.3.2.).

De gemeente Almelo heeft de SON financieel gedreven kaders opgelegd. De geluiden zijn dat de SON-consulenten minder effectief kunnen zijn dan mogelijk zou zijn als ze een aantal dingen wel konden doen die nu niet binnen de financiële kaders passen. De ambitie is om via een businesscase te laten zien hoeveel op tweedelijnsvoorzieningen te besparen is, bij een grotere investering in schulddienstverlening.

Uit de sociale wijkteams hoort de gemeente Almelo namelijk geluiden dat veel Wmo- en jeugdhulptrajecten vanwege schulden mislukken. Mensen zijn te druk met hun financiële problemen om zich met hun andere problemen bezig te houden. Ook is de ervaring dat huishoudens met multiproblematiek in bijna 90% van de gevallen schulden hebben. De problemen waarvoor deze gezinnen hulp krijgen, bijvoorbeeld huiselijk geweld, worden mede veroorzaakt door de stress die de schulden geven.

De ervaring van de gemeente Almelo is dat de wijkcoaches op dit moment niet goed met lichtere financiële problemen bij relevante ketenpartners, zoals vrijwilligersorganisaties, terecht kunnen en daarom hun uitvlucht moeten nemen tot de inzet van individuele ondersteuning vanuit de Wmo. Om te bevorderen dat de voorliggende algemene voorzieningen op het gebied van schuldhulpverlening beter kunnen worden benut, heeft de gemeente Almelo de SON recent formeel opdracht gegeven om samenwerking tussen de aanbiedende partijen te organiseren. De gemeente Almelo ondersteunt de SON hierin door bij partijen waarmee een subsidierelatie bestaat aan de subsidietoekenning de voorwaarde te verbinden dat de partijen onder regie van de SON met elkaar gaan samenwerken. Het oogmerk van deze samenwerking is dat er voor de sociale wijkteams, het Werkplein en maatschappelijke partners, zoals woningcorporaties een eenduidige ingang en een helder samenwerkingsproces ontstaat, zodat bij gesignaleerde financiële problemen duidelijk is wie zij kunnen consulteren om te bepalen welke ondersteuning nodig is en deze ondersteuning vervolgens eenvoudig in gang kunnen zetten. De gemeente Almelo verwacht dat dit samenwerkingsverband na het eerste kwartaal van 2017 in werking zal zijn.

B1.2 Gemeente Enschede

De gemeente Enschede heeft aan de wieg gestaan van de ontwikkeling van sociale wijkteams. Vanaf 2008 wordt met sociale wijkteams gewerkt, eerst in de vorm van een experiment en diverse pilots en vervolgens op structurele basis. Met het overkomen van de nieuwe taken in het sociale domein is het aantal sociale wijkteams uitgebreid en kunnen alle wijkbewoners er met al hun zorg-, hulp- en ondersteuningsvragen terecht.

In de beleidsvisie schulddienstverlening 2013-2015 is vastgelegd dat de wijkcoach voor cliënten die bij de sociale wijkteams in beeld zijn, beslist over het nut en de

noodzaak van het inzetten van schulddienstverlening bij de SON. Dit vanuit de gedachte dat het team alleen op deze wijze de regiefunctie goed kan uitoefenen.⁴⁶

Vanuit de generalistische werkwijze hebben de wijkteams de opdracht om cliënten zoveel mogelijk zelf te ondersteunen bij het aanpakken van gesignaleerde problematiek. In het geval van schulden betekent dit, dat de wijkcoaches een inschatting maken van de ernst of complexiteit ervan en bij financiële problemen die ze kunnen overzien zelf aan de slag gaan. Zij geven bijvoorbeeld advies, bieden budgetbegeleiding, brengen mensen op het spoor van een vrijwilliger, kijken of inkomensondersteunende maatregelen voldoende zijn benut, et cetera.

Bij problematische schulden of als financiële problemen te complex zijn, verwijzen de wijkcoaches naar de SON. Zij spreken met de cliënt af dat deze aan zijn schulden gaat werken en wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening. De aanmelding bij de SON moet de cliënt zelf doen. In de praktijk komt het veel voor dat de wijkcoach de situatie van de cliënt toelicht in een brief, die met de aanmelding wordt meegestuurd. Het komt ook voor dat de wijkcoach op verzoek van de klant meegaat naar dit gesprek.

Op basis van de intake maakt de SON een plan ten aanzien van de financiële problemen. Als iemand alleen financiële problemen heeft en zelf de regie voert, stopt de bemoeienis van de wijkcoach. In andere gevallen wordt het plan van de SON onderdeel van het totaalplan van de wijkcoach en voert de wijkcoach de regie. Dat wil zeggen dat de wijkcoach bewaakt dat het plan van aanpak van de SON in lijn is en blijft met het overkoepelende plan dat de wijkcoach met het huishouden heeft opgesteld om problemen in onderlinge samenhang aan te pakken. De wijkcoach houdt zicht op de voortgang en resultaten van de schuldhulpverlening.

In de situatie dat iemand vanuit het wijkteam wordt ondersteund, maar zich zelf bij de SON heeft gemeld is niet duidelijk wie de regie heeft. Hierover bestaan geen formele afspraken, de klantmanager/casemanager en de wijkcoach bepalen dit onderling.

Bij de toeleiding naar schuldhulpverlening werken de wijkcoaches intensief samen met een klantmanager van de SON, die een aantal dagen bij de sociale wijkteams op locatie werkt. Deze samenwerking is het resultaat van een nieuw integraal werkproces binnen de SON.⁴⁷

Voor de wijkcoaches met een cliënt over schuldhulpverlening in gesprek gaan, bespreken zij met de klantmanager de mogelijkheden in de concrete situatie.

⁴⁶ Gemeente Enschede, *Vertrouwen in financiële zelfredzaamheid naar vermogen. Beleidsvisie schulddienstverlening 2013-2015*, Programma Economie & Werk, 17 april 2012, p. 13.

⁴⁷ De kern van het nieuwe werkproces is dat consultants van de SON een klantteam vormen en op locatie gaan werken. De klantteams worden geleid door een klantmanager die in de eerste drie maanden van een traject het vaste aanspreekpunt is voor klanten en ketenpartners. Van april tot eind 2014 is dit werkproces in vier pilotgemeenten beproefd. In Enschede kreeg dit vorm door de klantmanager op de locatie van het sociaal wijkteam van Enschede-Oost te laten werken. Het wijkteam was zo enthousiast over de resultaten dat het vanaf 2015 voor alle wijkteams in Enschede is doorgevoerd.

In het gesprek met de cliënt wijst de wijkcoach vervolgens op de mogelijkheid van een adviesgesprek met de klantmanager op de locatie van het sociale wijkteam. Dat blijkt drempelverlagend te werken en leidt in negen van de tien gevallen tot een aanmelding. De klantmanager blijft dan de eerste drie maanden het vaste aanspreekpunt.

De informele afspraak is dat de klantmanager aan de wijkcoach een terugkoppeling geeft over het intakegesprek en dat zij elkaar in de daarop volgende fase op de hoogte houden van ontwikkelingen binnen het gezin die van belang zijn voor het schuldhulptraject. Als de klantmanager signaleert dat gedragsmotiverende ondersteuning nodig is, zorgt het wijkteam daar voor. Ook bij beslissingen over bewindvoering overleggen de wijkcoaches met de klantmanager en bekijken daarbij ook de mogelijkheid van BudgetZeker (een 'light-variant' van bewindvoering).

Medewerkers van de SON en de wijkcoaches zijn tevreden over de samenwerking. Wel plaatsen de medewerkers een kanttekening bij de generalistische werkwijze. Zij wijzen op een landelijk onderzoek, waaruit blijkt dat de instroom in de schuldhulpverlening stagneert, omdat generalistisch werkende wijkteammedewerkers onvoldoende geschoold zijn in de aanpak van financiële problematiek. Zij weten vaak niet welke risico's mensen met schulden lopen en zijn onvoldoende bekend met de dynamiek van schaarste, waarbij mensen bij de dag leven, en zien dit ten onrechte aan voor een gebrek aan motivatie.

Volgens de medewerkers van de SON onderstreept dit onderzoek hoe belangrijk het is dat wijkcoaches zorgen dat de SON tijdig is 'aangehaakt'. De ervaring is dat dit nog niet altijd gebeurt, maar dat het nieuwe werkproces daar wel bij helpt. Door de nabijheid van de klantmanager kunnen de wijkcoaches makkelijker terugvallen op de financiële expertise van de SON. Daardoor leren ze financiële vraagstukken en de grenzen van hun eigen kennis en kunde beter te herkennen. Dit verkleint de kans op onjuiste financiële adviezen van de wijkcoaches, voorkomt teleurstelling bij klanten en zorgt ervoor dat de SON tijdig betrokken wordt als dat nodig is. Door een situatie met de klantmanager voor te bespreken, kunnen wijkcoaches ook beter inspelen op wat komen gaat. Zij kunnen bijvoorbeeld zorgen dat mensen voor de intake hun administratie op orde hebben of als de SON mensen niet kan helpen maatregelen treffen om de schade te beperken of een crisissituatie af te wenden.

Bijlage 2 Schriftelijke bronnen

Aangeleverde documenten Almelo

- Wijziging dienstverleningsmodel en bestuursvorm GR Stadsbank
 - 09 20150529 Stadsbank Oost Nederland - Wijziging dienstverleningsmodel en bestuursvorm GR Stads
 - Gemeenschappelijke Regeling SON 2005
- Begroting 2014 jaarrekening - jaarverslag 2012 - 2013 Stadsbank Oost-Nederland
 - Accountantsverslag 2012
 - Brief begroting 2014 colleges april 2013c
 - Brief jaarverslag 2012 colleges april 2013
 - Primitieve Begroting 2014
 - SON Jaarverslag 2012
 - Voorstel AB Saldobestemming Jaarrekening 2012
 - Voorstel DB Begroting 2014
- Begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018 Stadsbank Oost Nederland
 - Begeleidende brief 23-4-14 Begroting 2015 college B W
 - SON Primitieve Begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018
 - Voorstel AB Begroting 2015 en meerjarenraming 2016 tm 2018 Stadsbank
- Beleidsplan integrale schulddienstverlening 2012-2015
- Beleidsplan schuldhulpverlening
 - Beleid Schulddienstverlening
 - Beleidsregels voor de toelating tot de schuldhulpverlening
- Brief Provincie aan SON
- Jaarverslag 2013 Stadsbank Oost-Nederland
 - Accountantsverslag 2013
 - Begeleidende brief 23-4-14 Jaarstukken college B W
 - SON Jaarstukken 2013
 - Voorstel AB Saldobestemming Jaarrekening 2013
- Mandatering stadsbank 2012
- Projectdocumentatie schulddienstverlening 2014
- Samen mee(r) doen, vanuit vijf dimensies naar één transformatie

Aangeleverde documenten Borne

- Beleidsplan schuldhulpverlening 2012
- Jaaroverzicht POOT 2014
- Mandaat_SON_2012

Aangeleverde documenten Enschede

- Nota niemand aan de kant versie 8 jan 2010 12 00 uur aanpassingen Myra doc
- nw art 38 Jelle Kort inzake kosten bankpas SON (2)

- beantwoording art 38 GL kort stadsbank_
- brief gemeenteraad begroting SON 30-6-2011_1100069002
- Vertrouwen op solidariteit discussienota over armoede versie 31 augustus 2011 (mandaat Myra) doc
- Beantwoording art. 38 Nienke Klerk Pampert de Stadsbank 5-09-2011.(wijzigingen Herman Bosman)doc
- Beleidsvisie armoede 2012-2014, Vertrouwen op solidariteit, "Vijf keuzes nader ingevuld", 15 september 2011
- brief gemeenteraad inzet schulddienstverlening vanaf 2012 versie 1-11-2011
- Is herijking of heroverweging van ons armoedebeleid nodig? (Notitie voor een "open debat" met de Raad), 30 augustus 2013
- Beantwoording art 38 visser voorn D1 bijlage 1 - Brief namens het college inzake beantwoording
- Artikel 38_Luttikhuisen_Informatie cliënten en schuldeisers
- Vertrouwen in financiële zelfredzaamheid naar vermogen. Beleidsvisie schulddienstverlening 2013-2015

Aangeleverde documenten Hengelo

- 478428 collegevoorstel beleidsplan SHV 2012-2015
- Beleid gemeente Hengelo
- Beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015
- Beleidsplan_decentralisaties_
- folder tekstx

Aangeleverde documenten Oldenzaal

- Beleidsplan Schulddienstverlening bw131112
- Collegebesluit toegang schulddienstverlening
- Contract budgetcoaching

Aangeleverde documenten SON

- 8. Voorstel AB Primaire begroting 2015
- Solidariteitsprincipe in 'Maatwerk in Solidariteit'
- Eindrapportage SON (2014)
- Bestuursstuk Vormgeving gemeenschappelijke basis & solidariteit binnen GR SON
- Presentatie CL Vormgeving basis SON AB 25-6-15
- Presentatie voor raadsleden september 2015-2
- Productenboek 2015
- SON Jaarstukken SON 2014 Gewaarmerkt

Governance stukken

- Stadsbank Oost-Nederland - Jaarstukken 2013
- Stadsbank Oost-Nederland - Primitieve begroting 2015 en meerjarenraming 2016-2018
- Benoemingen bestuursleden gemeenschappelijke regelingen
- Stadsbank Oost-Nederland - Accountantsverslag 2014

- Stadsbank Oost-Nederland - Begroting 2016-2019
 - Stadsbank Oost-Nederland - Jaarstukken 2014
 - Stadsbank Oost-Nederland - Wijziging dienstverleningsmodel en bestuursvorm GR Stadsbank
 - Stadsbank Oost-Nederland - Wijziging dienstverleningsmodel en bestuursvorm GR Stadsbank
- 201Rekenkamercommissie Enschede - aankondiging rekenkameronderzoek gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost-Nederland
- Wijziging gemeenschappelijke regelingen

Bijlage 3 Geïnterviewde personen

Gemeente/Stadsbank Oost Nederland	Naam	Functie
Almelo	Javier Cornelissen	Wethouder – gemeente Almelo
	Harry Scholtens	Directeur Samenleving – gemeente Almelo
	Peter van Heteren	Projectleider Armoedepact – gemeente Almelo
	Gideon Sterkenburg	Hoofd Uitvoering sector Samenleving – gemeente Almelo
	Marieke Voogt	Programmamanager sociale wijkteams – gemeente Almelo
	Corrie Steenbergen	Griffier – gemeente Almelo
	Jan Nijmeijer	Schuldhulpmaatje (Almelo)
	Yvonne Letteboer	Woningstichting St. Joseph Almelo
	Nanke Voortman	Woningstichting Beter Wonen (Almelo)
	Monique Budde	Clientenraad WWB (Almelo)
Borne	Michel Kotterman	Wethouder – gemeente Borne
	Gerald ten Thij	Manager inwoners – gemeente Borne
	Melanie Hanrath	Beleidsmedewerker – gemeente Borne en Hengelo
	Raadsleden	Gemeente Borne
	Saskia Voortman	Wvd. Griffier – gemeente Borne
	Ellen Sluiter	Ouderenadviseur en vrijwilligerscoördinator - Wijkkracht/Welzijn ouderen in Borne (Borne)
	Maarten Roth	Maatschappelijk werker - Wijkkracht (Borne)
	Ronnie uit het Broek	Consulent Incasso – Welbions (Borne en

		Hengelo)
	José Wesselink	Consulent - Welbions (Borne en Hengelo)
	Antoinet de Boer	Projectcoördinator Sociaal - Welbions (Borne en Hengelo)

Enschede	Patrick Welman	Wethouder – gemeente Enschede
	John Bannenberg	Senior Adviseur Economie en Werk – gemeente Enschede
	Peter Lansink	Wijkteammanager Oost Buiten – gemeente Enschede
	Raadsleden	Gemeente Enschede
	Rolf Jongedijk	Griffier – gemeente Enschede
	Jan Veldhuizen	Diaconaal Platform Enschede
	Ernst Zwijnenberg	Teamleider verkoop & B.O.G & VVE – De Woonplaats (Enschede)
	Dineke van der Velde	Voedselbank (Enschede)
Hengelo	Mariska Ten Heuw	Wethouder – gemeente Hengelo
	Roel de Ruiter	Voormalig directeur Sociale Zaken – gemeente Hengelo
	Melanie Hanrath	Beleidsmedewerker – Gemeente Borne en Hengelo
	Nannette Loos	Senior casemanager – BudgetAlert – gemeente Hengelo
	Raadsleden	Gemeente Hengelo
	Gerrit Jan Eeftink	Griffier – gemeente Hengelo
	Thea Loohuis	Consulent – Wijkkracht (Hengelo)
Oldenzaal	Rob Christenhusz	Wethouder – gemeente Oldenzaal
	Harry Analbers	Senior beleidsmedewerker – gemeente Oldenzaal
	Roy Blokhuis	Beleidsmedewerker Werk

		& Inkomen – gemeente Oldezaal
	Raadsleden	Gemeente Oldenzaal
	Hans Brokers	Griffier - gemeente Oldenzaal
	Petra Droste	Coördinator- Humanitas Thuisadministratie (Oldenzaal)
	Carla Boerrigter	Coordinator Stichting Impuls (Oldenzaal)
	Madelon Terpstra	WBO Wonen (Oldenzaal)
	Gerda Stoelers	Vrijwilligster Voedselbank Oost Twente (Oldenzaal)
	José Willemsen	Vrijwilligster Voedselbank Oost Twente (Oldenzaal)
Stadsbank Oost-Nederland	Coen Luttkhuis	Directeur – Stadsbank Oost Nederland
	Peter Buter	Manager – Stadsbank Oost Nederland
	Gijs Katier	Consulent – Stadsbank Oost Nederland
	Jan Walhof	Consulent – Stadsbank Oost Nederland
	Wendy Wegdam	Consulent – Stadsbank Oost Nederland
	Vivian Wolterink	Consulent – Stadsbank Oost Nederland
	Kiran Ouichali	Consulent – Stadsbank Oost Nederland
	Nick Houtman	Consulent – Stadsbank Oost Nederland