

belofte maakt schuld

onderzoek naar schulddienstverlening



Rekenkamer
LANSINGERLAND

belofte maakt schuld

onderzoek naar schulddienstverlening



Rekenkamer

LANSINGERLAND

voorwoord

Uit alle (recente) onderzoeken blijkt dat het aantal huishoudens met problematische schulden maar blijft stijgen. Zo berekende Deloitte dit jaar nog dat in het worstcasescenario voor 2021 rekening moet worden gehouden met meer dan één miljoen huishoudens met problematische schulden. Dit zijn schulden die dermate ernstig zijn dat deze bepaalde problemen opleveren, zoals het niet meer in staat zijn om openstaande rekeningen te betalen waardoor nieuwe schulden ontstaan. Dat kan fors oplopen, zoals blijkt uit eerder rekenkameronderzoek in Rotterdam, waar een aantal jaar geleden al sprake was van een gemiddelde schuld van meer dan € 50.000 per huishouden. Met deze alarmerende cijfers mag van gemeenbesturen worden verwacht dat het aanpakken van problematische schuldproblematiek topprioriteit krijgt, ook van gemeentebesturen van relatief welvarende gemeenten zoals Lansingerland.

Uit onderhavig onderzoek blijkt dat dit nog verre het geval is. Het begint al met de constatering dat de gemeente geen enkel inzicht heeft in het bereik van het aantal huishoudens met problematische schulden. Dat heeft vooral te maken met het feit dat het vastgestelde beleid rondom schulddienstverlening dusdanig onvolledig en onuitgewerkt is, dat het nauwelijks richtinggevend is voor de uitvoering. Dit alles duidt op een groot gebrek aan prioriteit en urgentie met alle consequenties van dien voor een steeds grotere groep uiterst kwetsbare inwoners. Het pleit in elk geval voor het college dat het alle aanbevelingen van de rekenkamer zonder meer zal opvolgen. Daarbij helpt het dat het Rijk heel recent nog totaal 150 miljoen euro voor schuldhulp aan gemeenten heeft toegezegd. Er is geen tijd te verliezen om snel en daadkrachtig in te grijpen, niet omdat de rekenkamer dat vindt maar om te voorkomen dat de problematiek het gemeentebestuur boven het hoofd begint te groeien.

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

Paul Hofstra
directeur

voorwoord **3**

bestuurlijke nota **7**

1	inleiding	9
1-1	aanleiding	9
1-2	doel- en probleemstelling	9
1-3	leeswijzer	10
2	conclusies en aanbevelingen	11
2-1	hoofdconclusies	11
2-2	toelichting hoofdconclusies	11
2-3	aanbevelingen	18
3	reactie en nawoord	21
3-1	reactie college van B en W	21
3-2	nawoord	24

nota van bevindingen **25**

1	inleiding	27
1-1	aanleiding	27
1-2	landelijke wetgeving	28
1-3	gemeentelijk beleid	28
1-4	financiën	28
1-5	organisatie	29
1-6	doel en vraagstelling	29
1-7	afbakening	29
1-8	onderzoeksmethoden	30
1-9	leeswijzer	30
2	opzet beleid	33
2-1	inleiding	33
2-2	inzicht in omvang en samenstelling doelgroep	34
2-2-1	omvang doelgroep	34
2-2-2	samenstelling doelgroep	35
2-3	preventie	38
2-3-1	preventie in beleidsplan schuldhelpverlening 2016-2020	38
2-3-2	preventie in beleidsaccent 'Grip op Geld'	39
2-4	bereik	40
2-4-1	bereik in beleidsplan schuldhelpverlening 2016-2020	40
2-4-2	bereik in beleidsaccent 'Grip op Geld'	42
2-5	toegang	42
2-5-1	vooraf	43
2-5-2	aanmelding en screening	43
2-5-3	weigeringsgronden in beleidsregels	44

2-5-4	richtlijnen toegang in beleidsplan schuldhulpverlening	45
2-6	schulddienstverleningstrajecten	46
2-6-1	schuldhulpverlening	47
2-6-2	hulp bij schulden	48
2-6-3	gedragsverandering	48
2-6-4	doelstellingen en monitoring trajecten	49
2-7	nazorg	50
2-8	afspraken met uitvoerders schulddienstverlening	50
2-9	financieel kader schulddienstverlening	52
3	uitvoering en resultaten schulddienstverlening	55
3-1	inleiding	55
3-2	preventie	56
3-2-1	preventieactiviteiten beleidsplan en beleidsaccent 'Grip op Geld'	57
3-2-2	preventieactiviteiten pilot complexe schulden	59
3-3	bereik	61
3-3-1	bereik schuldhulpverlening	62
3-3-2	bereik hulp bij schulden	65
3-4	toegang	66
3-4-1	aanmelding schuldhulpverlening	66
3-4-2	intake en screening schuldhulpverlening	68
3-4-3	regie	70
3-4-4	weigeringsgronden schuldhulpverlening	71
3-4-5	gerealiseerde toegang schuldhulpverlening	72
3-4-6	toegang hulp bij schulden	75
3-5	traject schuldhulpverlening	77
3-5-1	traject	77
3-5-2	monitoring	82
3-5-3	resultaten schuldhulpverlening	86
3-6	traject hulp bij schulden	87
3-6-1	traject	88
3-6-2	hulptrajecten vanuit pilot complexe schulden	91
3-7	nazorg	93
3-8	ontbreken gemeentelijke regie	95
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	101
bijlage 2	geraadpleegde documenten	102
bijlage 3	afkortingen	105

1 inleiding

1-1 aanleiding

In december 2018 heeft de Rekenkamer Lansingerland een zogeheten ‘stemkastsessie’ georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten is een onderzoek naar de schulddienstverlening opgenomen in het onderzoeksprogramma voor 2019.¹

Schulddienstverlening heeft in Lansingerland, zoals in de meeste gemeenten, zowel een ‘technische’ component als een begeleidingscomponent. Bij het eerste gaat het om het oplossen van schulden door middel van een regeling met de schuldeisers in de vorm van een minnelijk traject, doorverwijzing naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen of bijvoorbeeld een adviesgesprek. Deze hulp wordt in Lansingerland geboden door Plangroep. Bij de tweede vorm van hulp worden schuldenaren onder andere ondersteund in het voorbereiden of volhouden van die regeling en daarnaast ook gecoacht om hun financiële gedrag te veranderen. Deze hulp wordt in Lansingerland door de drie organisaties Schuldhulpmaatje, Humanitas en Kwadraad geboden.

Naast de in de stemkastsessie geuite interesse van de raad in dit onderwerp, was een andere aanleiding voor het onderzoek het feit dat het aantal afgesloten dossiers schuldhulpverlening in de gemeente sterker terugliep dan de landelijke trend. Inmiddels is echter vanwege de Corona-crisis helaas eerder een stijgend aantal hulpvragen te verwachten, onder meer omdat er in Lansingerland relatief veel zzp'ers wonen. Ook in het licht van die verwachte toegenomen toekomstige vraag, is een onderzoek naar het functioneren van de keten op zijn plaats. Meer in het algemeen wil de rekenkamer met dit onderzoek de effectiviteit van het Lansingerlandse beleid omtrent schulddienstverlening beoordelen en inzicht geven in instroom, tussentijdse uitstroom en definitieve uitstroom.

1-2 doel- en probleemstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

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

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

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

¹ Rekenkamer Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel, 'Jaarverslag 2018, onderzoeksplannen 2019', maart 2019.

1-3 leeswijzer

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



2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De gemeente heeft geen inzicht in het aantal huishoudens met problematische schulden dat zij bereikt. Dit bereik was in de beleidsplanperiode 2016-2020 zeer bescheiden. Jaarlijks meldden zich namelijk zo'n 185 nieuwe huishoudens, terwijl de totale doelgroep naar schatting zo'n 1.200 huishoudens bedraagt.
- 2 Een oorzaak voor het geringe bereik is dat het vastgestelde beleid rondom schulddienstverlening dusdanig onvolledig en onuitgewerkt is, dat het nauwelijks richtinggevend is voor de uitvoering.
- 3 Het gevolg van het onuitgewerkte en onvolledige beleid is dat het college een groot deel van de voorgenomen maatregelen niet of te laat heeft uitgevoerd.
- 4 Omdat het college de uitvoering van de schulddienstverleningsketen onvoldoende monitort, hebben het college noch de raad zicht op de geboekte resultaten en op de mate waarin de schulddienstverlening leidt tot een kleinere schuldenproblematiek in Lansingerland.
- 5 De weinige beschikbare informatie wijst erop dat de kwaliteit van Plangroeps dienstverlening in Lansingerland relatief goed is. Toch is het bereik ervan klein.
- 6 De in Lansingerland gerealiseerde hulp bij schulden heeft een beperkt bereik en de kwaliteit ervan is onvoldoende in beeld.
- 7 De schulddienstverlening is onvoldoende integraal opgezet. Dit vergroot de kans op uitval, waarschijnlijk vooral onder hulpvragers met complexe problematiek.
- 8 Er zijn verschillende aanwijzingen dat doelgroepen met complexe problematiek in Lansingerland onvoldoende adequate hulpverlening ontvangen.
- 9 Het college heeft nauwelijks prioriteit gegeven aan de uitvoering van het beleid inzake schulddienstverlening. Dit uit zich in een gebrek aan gemeentelijke regie op de keten, ontoereikende ambtelijke capaciteit, gebrekkige dossiervorming en juridische tekortkomingen.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De gemeente heeft geen inzicht in het aantal huishoudens met problematische schulden dat zij bereikt. Dit bereik was in de beleidsplanperiode 2016-2020 zeer bescheiden. Jaarlijks meldden zich namelijk zo'n 185 nieuwe huishoudens, terwijl de totale doelgroep naar schatting zo'n 1.200 huishoudens bedraagt.*
 - Gemeenten hebben de wettelijke taak om integrale schulddienstverlening te organiseren. Er moet niet alleen aandacht zijn voor het oplossen van financiële

problemen (*schuldhulpverlening*), maar ook voor de oorzaken van het ontstaan van schulden dan wel de belemmeringen bij het oplossen ervan (*hulp bij schulden*).

- Voor een goed inzicht in de effectiviteit van de hulpverlening dient de gemeente inzicht te hebben in de omvang van de doelgroep. Dit heeft zij niet.
 - De rekenkamer schat de doelgroep voor schulddienstverlening in Lansingerland op 1.200 huishoudens. Zij maakt deze schatting op basis van cijfers over zorgpremiebetalingsachterstanden en lage inkomens in de gemeente en landelijke schattingen van het aandeel inwoners met problematische schulden
 - In Lansingerland wordt schuldhulpverlening verzorgd door Plangroep, hulp bij schulden door Humanitas, Schuldhulpmaatje en - vanuit het algemeen maatschappelijk werk - door Kwadraad.
 - Als de jaarlijkse aanmeldingen voor de dienstverlening van Plangroep, Humanitas en Schuldhulpmaatje worden opgeteld, komt het gemiddeld aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening uit op circa 185 huishoudens per jaar.
 - 185 huishoudens is ten opzichte van 1.200 huishoudens - de vermoedelijke omvang van de doelgroep- een zeer beperkt aandeel, namelijk 15%. Hoeveel mensen door Kwadraad worden geholpen met hun schulden, is onbekend. In het kader van hulp bij schulden heeft de gemeente Kwadraad namelijk geen specifieke opdracht gegeven.
- 2 *Een oorzaak voor het geringe bereik is dat het vastgestelde beleid rondom schulddienstverlening dusdanig onvolledig en onuitgewerkt is, dat het nauwelijks richtinggevend is voor de uitvoering.*
- Het beleid bestaat uit het beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 en daarnaast (vanaf 2017) uit het beleidsaccent Grip op Geld met het bijbehorende uitvoeringsplan. Deze drie documenten zijn echter weinig concreet.
 - Zo kent het beleid nauwelijks kwantitatieve doelstellingen. De gemeente stelt zichzelf – naast een tweetal wettelijke verplichtingen – slechts één cijfermatig doel: het aandeel cliënten schuldhulpverlening dat vanuit een traject tot een schone lei komt, bedraagt 70% of meer.
 - Hoe groot het bereik dient te zijn, wat de maximale doorlooptijden voor de verschillende fasen van de dienstverlening mogen zijn en wat een acceptabele uitval is, hebben de raad noch college van tevoren bepaald.
 - Voor de meeste in het beleid voorgestelde maatregelen is niet vooraf bepaald wie deze moet uitvoeren. Dit is het geval bij zes van de zeven voorgenomen preventiemaatregelen. Ook had de gemeente het voornemen om bij nieuwe cliënten aan de start van een schulddienstverleningstraject een brede screening te laten plaatsvinden op de schuldproblematiek en andere mogelijke problematiek, en daarbij meteen ook procesregie te starten. Ook voor deze maatregel heeft de gemeente niet bepaald wie dit moet doen.
 - Voor geen van de voorgenomen maatregelen is de uitvoeringsperiode bepaald. Daardoor is niet duidelijk of de maatregel vanaf de start van de beleidsplanperiode zou moeten worden uitgevoerd, en zo niet, vanaf wanneer dat dan wel het geval zou moeten zijn.
 - Het beleid bevat bovendien te weinig voornemens om de inzet en de effecten van de maatregelen te monitoren.
- 3 *Het gevolg van het onuitgewerkte en onvolledige beleid is dat het college een groot deel van de voorgenomen maatregelen niet of te laat heeft uitgevoerd.*

- Een groot aantal voorgenomen maatregelen is in de beleidsplanperiode 2016 tot 2020 nooit uitgevoerd. Het gaat om:
 - het ontwikkelen van preventieactiviteiten voor ZZP'ers, preventieactiviteiten voor jongeren op het PRO-VSO onderwijs, preventieactiviteiten voor LVB'ers en preventieactiviteiten voor laaggeletterden;
 - het monitoren van ZRM-scores door de gemeente om te zien hoe vaak inwoners schulden hebben (of verwachten) en om te kunnen meten of en hoe de schulddienstverlening bijdraagt aan verbetering van de financiële zelfredzaamheid;
 - het organiseren van budgetworkshops waarin mensen groepsgewijs leren budgetteren;
 - het screenen van cliënten door een maatschappelijke partner aan de start van een schulddienstverleningstraject om problematiek breed in beeld te krijgen;
 - het organiseren van integrale casusregie voor alle cliënten.
 - Andere maatregelen zijn pas erg laat in de beleidsplanperiode uitgevoerd.
 - Pas vanaf 2018 zijn opgezet:
 - de jaarlijkse publiekscampagne over schuldpreventie;
 - de voorlichtingscampagnes op basisscholen;
 - de vroegsignalering middels betalingsachterstanden.
 - Pas begin 2019 ontving Plangroep de opdracht van het college om op zogeheten stress-sensitieve wijze hulp gaan te verlenen.
- 4 Omdat het college de uitvoering van de schulddienstverleningsketen onvoldoende monitort, hebben het college noch de raad zicht op de geboekte resultaten en op de mate waarin de schulddienstverlening leidt tot een kleinere schuldenproblematiek in Lansingerland.
- Zoals aangegeven heeft het college geen zicht op de omvang van de volledige doelgroep in Lansingerland. Daardoor heeft het onvoldoende inzicht in het bereik van de schulddienstverlening van Plangroep, Kwadraad, Schuldhulpmaatje en Humanitas.
 - Door het ontbreken van goede monitoringsafspraken heeft het college onvoldoende zicht op de kwaliteit en het functioneren van de dienstverlening van Plangroep.
 - Het college weet niet hoeveel Lansingerlanders die zich bij Plangroep melden voor schuldhulpverlening, niet worden toegelaten of zelf niet willen of kunnen beginnen.
 - Het college weet evenmin hoeveel mensen tijdens een schuldhulpverleningstraject bij Plangroep uitvallen of voortijdig stoppen² en ook niet de redenen van deze uitval of voortijdige beëindigingen.
 - Het college weet van het merendeel van de producten van Plangroep niet wat de resultaten zijn in termen van schone lei en/of verbetering van de financiële situatie of zelfredzaamheid; het weet alleen voor alle jaren hoeveel mensen met een schone lei uit de driejarige schuldregelingen kwamen en voor sommige jaren het slagingspercentage van de crisisinterventies.
 - Het college kent de gemiddelde gerealiseerde doorlooptijden van de verschillende fasen van de dienstverlening van Plangroep niet.
 - Het college heeft weinig zicht op de klanttevredenheid. Het heeft dit in de periode van het beleidsplan namelijk slechts eenmaal laten onderzoeken, door Plangroep zelf.

² Met voortijdige beëindiging bedoelt de rekenkamer dat een cliënt stopt om redenen die geheel los staan van het schulddienstverleningsproces. Het gaat bijvoorbeeld om verhuizing, overlijden of het ontvangen van een erfenis waarmee de schuld kan worden opgelost.

- Het college heeft te weinig inzicht in het functioneren van de *hulp bij schulden door Kwadraad, Humanitas en Schuldhelpmaatje*. Ook dit komt door het ontbreken van goede monitoringsafspraken en/of te weinig aangeleverde monitoringscijfers. Het betreft:
 - Het aantal Lansingerlanders met problematische schulden dat zich na aanmelding terugtrekt of door de organisaties niet geholpen kan worden.
 - De uitkomsten van trajecten; in een derde van de jaarrapportages van de vrijwilligersorganisaties is niet aangegeven hoe vaak de hulp bij schulden tot zelfredzame cliënten leidde. Kwadraad heeft hier in het geheel geen cijfers over, dit is door de gemeente ook niet gevraagd.
 - De klanttevredenheid. De tevredenheidsonderzoeken waarover gerapporteerd is hebben positieve uitkomsten, maar de verslaglegging is zeer summier en de onderzoeken zijn maar weinig gehouden. Bovendien heeft de gemeente ze laten uitvoeren door de aanbieders zelf.
 - De uitkomsten van de begeleiding binnen de pilot 'complexe schulden'. Kwadraad, Humanitas en Schuldhelpmaatje hebben deze pilot uitgevoerd, die was gericht op een-op-een begeleiding aan volwassenen met multiproblematiek en jongeren (en daarnaast ook op voorlichting aan jongeren). Er werden vanuit deze pilot vijftien huishoudens begeleid en enkele jongeren. Over het resultaat van de hulp aan deze cliënten hebben deze organisaties niet gerapporteerd.
 - Het college heeft in de jaarrapportages Sociaal Domein verschillende cijfers over de schulddienstverlening aan de raad gepresenteerd. Deze cijfers zeggen echter te weinig over het bereik van dit beleid en de geboekte resultaten om de raadsleden in staat te stellen de prestaties van de gemeente te beoordelen. Het betreft namelijk alleen de aantallen dossiers gestart zijn, die in behandeling zijn en die zijn afgesloten, de resultaten of uitkomsten van de hulp zijn niet vermeld.³ Regelmatig kan ook aan de juistheid van de vermelde aantallen worden getwijfeld, omdat zij niet overeenkomen met de cijfers in de jaarverslagen van de uitvoerende organisaties.
- 5 *De weinige beschikbare informatie wijst erop dat de kwaliteit van Plangroeps dienstverlening in Lansingerland relatief goed is. Toch is het bereik ervan klein.*
- Zo is het Lansingerlandse aandeel gestarte schuldbemiddelingen ten opzichte van het aantal aanmeldingen met 27% iets meer dan in Rotterdam, waar het 22% bedraagt.
 - Het aantal Lansingerlandse cliënten per jaar dat zonder schuld uit een driejarige minnelijke regeling komt ('schone lei') is zes keer zo klein als het aantal jaarlijkse afgeronde aanmeldingen voor schuldhulpverlening. Dit is vergelijkbaar met de verhouding in Capelle aan den IJssel.⁴
 - Daarnaast waren tegenover de rekenkamer twee aanbieders van hulp bij schulden positief over de dienstverlening door Plangroep aan hun cliënten. Beide organisaties geven aan prettig samen te werken met Plangroep wanneer hun cliënten ook bij Plangroep een traject (kunnen) gaan starten. Een van de partijen merkt op dat

³ Tijdens de planperiode was er slechts één (half)jaarrapportage Sociaal Domein waarin wel werd geschreven over de uitkomsten, namelijk de jaarrapportage 2019. Dat ging echter niet goed. De gemeente rapporteerde toen namelijk een tweemaal zo hoog aantal 'schone leien' als in het jaarverslag van Plangroep werd gerapporteerd.

⁴ De Rekenkamer Lansingerland maakt hier gebruik van twee onderzoeken naar de schulddienstverlening, uitgevoerd door de Rekenkamer Rotterdam en de Rekenkamer Capelle aan den IJssel, getiteld 'Hulp buiten bereik' en 'Niet zonder schuld'. De voor de vergelijkingen gebruikte cijfers voor Rotterdam hebben betrekking op 2015, de cijfers voor Capelle zijn gemiddelden over de periode 2016-2018 en de cijfers voor Lansingerland zijn gemiddelden over de periode 2016-2019.

Plangroep ook veel inzet toont om haar cliënten bij nieuwe (ontstane of ontdekte) schulden toch in de regeling te houden.

klein bereik schuldhulpverlening

- Desondanks is het bereik van Plangroep beperkt. In de onderzoeksperiode varieerde het aantal meldingen per jaar tussen de 75 en 122. Op een doelgroep van zo'n 1.200 huishoudens is dat weinig, namelijk gemiddeld 8%.
- In Rotterdam en in Capelle klopte in de periode 2016-2018 zo'n 17% van de doelgroep aan voor schuldhulpverlening. Dat betekent dus een tweemaal zo groot bereik van de schuldhulpverlening als in Lansingerland.
- Dat het bereik van schuldhulpverlening laag is, duidt er zeer waarschijnlijk op dat Lansingerlanders te weinig bekend zijn met de gemeentelijke schulddienstverlening. In 2018 heeft Plangroep van de gemeente de betaalde opdracht gekregen om deze bekendheid te vergroten. Plangroep heeft de opdracht uitgevoerd maar dit heeft niet geleid tot een groter bereik. Ook de gemeente heeft op dit punt blijkbaar te weinig, of te weinig effectieve inzet gepleegd.
- Een andere verklaring voor het beperkte bereik is dat het college de beoogde uitbreiding van het vroegsignaleringsnetwerk (vroegsignalering op basis van betalingsachterstanden bij nuts- en andere leveranciers) nauwelijks heeft gerealiseerd.

6 *De in Lansingerland gerealiseerde hulp bij schulden heeft een beperkt bereik en de kwaliteit ervan is onvoldoende in beeld.*

- De gemeente ambieert een omslag van formele voorzieningen (de gemeentelijke schuldhulpverlening) naar informele voorzieningen (hulp bij schulden door Humanitas en Schuldhelpmaatje). Deze twee organisaties ontvangen hiervoor een subsidie van de gemeente. De een-op-een begeleiding wordt bij beide organisaties door vrijwilligers uitgevoerd. Verder worden er ook cliënten door Kwadraad geholpen vanuit het algemeen maatschappelijk werk. Kwadraad heeft echter geen betaalde opdracht om hulp bij schulden te verlenen.

beperkt bereik hulp bij schulden

- In de onderzoeksperiode bedroeg het aantal meldingen bij Humanitas en Schuldhelpmaatje gezamenlijk gemiddeld 90 per jaar, op een doelgroep van naar schatting 1.200 huishoudens.
- De gemeente heeft geen inzicht in de mate waarin Kwadraad hulp bij schulden biedt. Ook bij Kwadraad zelf wordt dit niet geteld.

kwaliteit hulp bij schulden onvoldoende in beeld

- Humanitas en Schuldhelpmaatje hebben sommige jaren niet gerapporteerd hoe vaak er bij hun afgesloten trajecten zelfredzaamheid was bereikt
- Voor de jaren waarin dit wel is gerapporteerd was dit voor ongeveer de helft van de trajecten het geval. Bij de andere helft is er mogelijk ook verbetering in de mate van zelfredzaamheid opgetreden, maar dit is niet gerapporteerd.
- Uit de summier informatie van de gemeente over de klanttevredenheid bij Humanitas en Schuldhelpmaatje blijkt wel een grote waardering van de cliënten voor de hulpverlening van beide organisaties. Deze klanttevredenheidsonderzoeken zijn echter door de uitvoerende organisaties zelf verricht.
- Er zijn aanwijzingen dat cliënten met multiproblematiek minder tevreden zijn. De uitvoerders van de pilot 'complexe schulden' stelden namelijk zelf vast dat de

begeleiding van complexe casussen door vrijwilligers te zwaar was, omdat de begeleiding langdurig en intensief was en de casussen technisch complex waren.

7 *De schulddienstverlening is onvoldoende integraal opgezet. Dit vergroot de kans op uitval.*

- Zoals eerder al is genoemd, had de gemeente de ambitie om nieuwe cliënten bij de start van een schulddienstverleningstraject te laten screenen door een maatschappelijke partner of door de gemeente zelf. Dit had het doel om problematiek breed in beeld te krijgen en hierbij zou het principe “één klant, één plan, één regisseur” leidend zijn. Daarbij maakt één professional een integraal hulpplan voor de cliënt en begeleidt deze bij de uitvoering van het plan.
- Dit voornemen heeft de gemeente na vier jaar nog niet uitgevoerd. Daardoor wordt er nu in de praktijk een plan gemaakt door de aanbieder waar de klant zich aanmeldt, bijvoorbeeld een Plangroep-medewerker die vooral geschoold is in het technische gedeelte, in plaats van door een professional die opgeleid en getraind is om problemen op alle leefgebieden uit te vragen en te beoordelen. Bovendien zijn er daarmee op dit moment geen afspraken over integrale procesregie (afstemming tussen alle ondersteunende partijen) voor alle aanvragers van schulddienstverlening.
- Ook in Capelle aan den IJssel heeft de schulddienstverleningsketen meerdere ingangen en het rekenkameronderzoek in die gemeente heeft laten zien dat de hulp die aanmelders aangeboden kregen, per ingang verschilde.⁵ Ook leidt deze wijze van toegang tot een minder integrale benadering van de hulpvraag, tot minder zicht op de doorverwezen cliënt en daardoor tot meer risico op uitval.
- Het college heeft daarnaast met de uitvoerders ook onvoldoende eenduidige afspraken gemaakt over doorverwijzing van cliënten. Ook houdt het niet bij in welke mate partijen naar elkaar doorverwijzen.
- Door niet duidelijk te regelen wanneer en naar wie cliënten moeten worden doorverwezen, ontstaat een groot risico op uitval. Bovendien kunnen cliënten die te ‘zwaar’ zijn om door Plangroep geholpen te kunnen worden, tussen wal en schip vallen, vermoedt ook de gemeente zelf. Procesregie is wel geborgd voor mensen die door ambtenaren in het team Sluitende Aanpak Volwassenen worden besproken. Dit casusoverleg is gericht op huishoudens met multiproblematiek. Echter, de gemeente rapporteert niet hoeveel mensen hiervandaan naar schulddienstverlening worden begeleid.

8 *Er is in Lansingerland geen specifiek hulpaanbod voor complexe casussen opgetuigd, waardoor deze groep geen adequate hulpverlening zal ontvangen.*

- Zoals ook in het beleidsplan aangegeven, zijn er verschillende doelgroepen die meer problemen hebben dan de ‘standaard’ schulddienstverleningsclient. Het gaat om mensen die ook op andere leefgebieden problemen of beperkingen hebben en/of in een diepere en ingewikkeldere schuldsituatie zitten. De gemeente wilde voor hen extra of andere hulp organiseren. Zij heeft dit echter niet, of niet goed gedaan. Daarom oordeelt de rekenkamer dat zij zeer waarschijnlijk geen adequate hulp krijgen.
- Zoals aangegeven poogde Humanitas in de pilot ‘complexe schulden’ om hulp te bieden aan huishoudens met multiproblematiek. Dit gebeurde niet door professionals, maar door vrijwilligers. Voor hen was het regelmatig te zwaar om in deze complexe casussen alle benodigde hulp te kunnen bieden.

⁵ Rekenkamer Capelle aan den IJssel, ‘Niet zonder schuld’, 11 juli 2019.

- Uit de pilot bleek ook dat het professioneel maatschappelijk werk in Lansingerland te weinig snelle hulp mogelijk kan bieden is vanuit voor casussen waarbij de tijd dringt. Tijdsdruk ontstaat dan met name vanwege dreigende huisuitzetting en/of hoogoplopende boetes na aanmaningen. Dit type hulp is in de gemeente niet georganiseerd.
 - Zoals in conclusie 7 beschreven, is niet duidelijk hoe en of de cliënten die te zware problematiek hebben om toegang tot schuldhulpverlening van Plangroep te kunnen krijgen, verder verwezen en ondersteund worden.
 - De gemeente beoogde middels een pilot een integrale aanpak van schulden bij laaggeletterden op te zetten. Deze pilot is nooit uitgevoerd.
 - Uit een inventarisatie door Plangroep bleek dat er wel voldoende preventieactiviteiten voor mensen met een verstandelijke beperking zijn maar dat deze specifieke groep 'complexe casussen' hier onvoldoende gebruik van maakt. Dit komt omdat maatschappelijke partners elkaar te weinig weten te vinden en gemeentelijk participatieconsulenten te weinig mensen doorverwijzen, stelde Plangroep vast. De gemeente heeft hier geen actie op ondernomen.
- 9 *Het college heeft nauwelijks prioriteit gegeven aan de uitvoering van het beleid inzake schulddienstverlening. Dit uit zich in een gebrek aan gemeentelijke regie op de keten, ontoereikende ambtelijke capaciteit, gebrekkige dossiervorming en juridische tekortkomingen.*

gebrekkige regie

- Zoals in voorgaande conclusies is benoemd, heeft de gemeente aan verschillende van haar haar beleidsvoornemens geen uitvoering gegeven en heeft zij onvoldoende gezorgd voor monitoring van de beleidsketen. Ze heeft namelijk onvoldoende gemonitord welk bereik de uitvoerders realiseren, welke resultaten zij boeken met hun ondersteuning, welke uitval en voortijdige beëindiging er plaatsvindt, hoe het staat met de doorlooptijden en de klanttevredenheid en of de uitvoerders succesvol samenwerken. Dientengevolge heeft zij hier ook niet op gestuurd.

tekortschietende ambtelijke capaciteit

- Voor de ambtelijke taak beleidsadvisering schulddienstverlening is structureel te weinig capaciteit vrijgemaakt en de wel beschikbare personele bezetting wisselde sterk.
- Zo waren er vanaf 2016 tot mei 2020 achtereenvolgens in ieder geval vier verschillende beleidsmedewerkers schuldhulpverlening. Een exact aantal kon de gemeente overigens niet geven.
- Deze ambtenaren hadden meestal geen collega's die ook beleidsadviseur schulddienstverlening waren. Bovendien had ieder van hen daarnaast ook een heel aantal andere beleidsthema's uit het sociale domein tot het takenpakket.
- Het schortte tussen deze elkaar opvolgende ambtenaren ook regelmatig aan overdracht, zo geven de laatste twee ambtenaren aan.

gebrekkige dossiervorming

- Het dossier schulddienstverlening is in de gemeentelijke informatiesystemen niet consequent gearchiveerd en daardoor incompleet.
- Verschillende relevante te bewaren documenten uit de onderzoeksperiode 2016-2019 waren niet meer beschikbaar, zoals diverse subsidiebeschikkingen en -verantwoordelingen.

- Dit kan verklaren waarom het college in zijn rapportages Sociaal Domein regelmatig onjuiste cijfers (meer dan 10% afwijking ten opzichte van de jaarverslagen van uitvoerders) over schulddienstverlening aan de raad presenteerde.
- Ook de financiële raming behorende bij de aanbesteding schuldhelpverlening uit 2016 is niet meer beschikbaar.
- Daardoor is niet meer te controleren of de drie contractverleningen aan Plangroep juridisch gezien in orde zijn of dat de gemeente de uitvoering van schuldhelpverlening reeds opnieuw had moeten aanbesteden vanwege overschrijding van de raming.

juridische tekortkomingen

- Het beleidsplan 2016-2020 heeft als uitvoeringsperiode 2016 tot en met 2019. Er is echter nog geen nieuw beleidsplan en er wordt nu dus gewerkt op basis van een plan dat in formele zin reeds afgelopen is. De gemeente handelt hiermee in strijd met de wet, aangezien deze voorschrijft dat de raad elke vier jaar een nieuw beleidsplan schulddienstverlening vaststelt.
- De beleidsregels Sociaal Domein vervangen sinds 2017 de beleidsregel schuldhelpverlening uit 2013, maar deze laatste is nooit officieel uit werking getreden. Daardoor is voor de burgers niet duidelijk welke regels op hen van toepassing zijn.

2-3 aanbevelingen

Op basis van haar onderzoek beveelt de rekenkamer uw raad aan om het college van B en W opdracht te geven de volgende aanbevelingen integraal mee te nemen in het nieuwe beleidsplan schuldhelpverlening.

- 1 Verbeter het bereik van de schulddienstverlening door:
 - onderzoek te doen naar de Lansingerlandse doelgroep voor schulddienstverlening. Zorg er op die manier voor inzicht te krijgen in de grootte en samenstelling van de doelgroep (in plaats van alleen in de omvang en samenstelling van de reeds door hulp bereikte groep). Heb hierbij aandacht voor de positie van Lansingerlandse zzp'ers die getroffen worden door de corona-crisis. Betrek ook de Mesis-profielen van het reeds bereikte deel van de doelgroep in deze analyse.
 - een direct op de doelgroep gerichte campagne te ontwikkelen om schulddienstverlening bekend te maken;
 - vroegsignalering te verbeteren door meer organisaties signalen over betalingsachterstanden te laten doorgeven;
 - te zorgen voor een adequate aanpak van deze signalen, door de huishoudens actief, tijden en zo nodig meerdere malen te benaderen voor schulddienstverlening.
- 2 Zorg dat het volgende beleidsplan meer concrete, kwantitatieve doelstellingen bevat dan het huidige beleidsplan. Stel doelstellingen op het punt van bereik, maximale doorlooptijden, trajectresultaten en recidive. Maak een uitvoeringsplan bij het beleidsplan waarin voor elk van de voorgenomen maatregelen de implementatieperiode en uitvoerder(s) benoemd worden.
- 3 Verbeter het toegangsproces van de schulddienstverlening door te zorgen voor een centrale ingang waarbij een professionele welzijnsaanbieder een brede screening doet om de problemen van de cliënt goed in beeld te brengen en die het proces vervolgens inricht volgens het principe één klant, één plan, één regisseur. Geef

daarmee invulling aan het reeds lang bestaande beleidsvoornemen om dit op deze wijze te organiseren.

- 4 Zorg ook op andere manieren voor een integrale, voldoende brede schulddienstverlening, door:
 - een professionele welzijnsparij de betaalde opdracht te geven om hulp bij schulden te verlenen aan mensen met complexe schulden of bredere problematiek dan alleen schulden;
 - met alle (nieuwe) uitvoerders afspraken te maken over hoe en wanneer zij moeten doorverwijzen, waardoor er in alle gevallen wordt doorverwezen als een instantie niet kan helpen;
 - te monitoren hoeveel mensen in de toegangs- en trajectfase voortijdig stoppen of anderszins uitvallen bij Plangroep, Humanitas en Schuldhulpmaatje en -straks- bij de professionele welzijnsparij, inclusief de redenen hiervoor. Ontwikkel naar aanleiding van de uitkomsten beleid om uitval terug te dringen;
 - te onderzoeken hoe vaak de toegangsrichtlijnen van de gemeente leiden tot het niet starten van de hulpverlening van Plangroep. Pas de richtlijnen aan als de uitkomsten van dit onderzoek hier aanleiding toe geven;
 - te onderzoeken hoe Lansingerlanders met een eigen bedrijf de hulp bij het Regionaal Bureau Zelfstandigen ervaren.

- 5 Zorg dat de gemeente daadwerkelijk sturing op de keten kan uitoefenen doordat zij over de daartoe benodigde monitoringsgegevens beschikt. Laat iedere uitvoerder en het coördinatieteam Sluitende Aanpak daarvoor ten minste jaarlijks rapporteren:
 - welke andere organisaties cliënten naar hun hebben doorverwezen en hoe vaak dit gebeurde, en ook hoe vaak en naar wie zij zelf doorverwezen;
 - hoe vaak mensen buiten beeld zijn geraakt en waarom;
 - per ingezette vorm van ondersteuning wat het effect was in termen van de zelfredzaamheid van de uitstromers (geheel zelfredzaamheid, meer dan daarvoor, niet meer dan daarvoor, verslechterd) en hun financiële situatie (schone lei of niet);
 - wat de gerealiseerde doorlooptijden waren per (fase van) ingezette vorm van ondersteuning;
 - hoe vaak er sprake is van recidive (herinstroom in de schulddienstverleningsketen) en wat de redenen hiervoor zijn.

- 6 Laat jaarlijks door een onafhankelijke partij (of door de gemeente zelf) steekproefsgewijs klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren onder de mensen die zich hebben aangemeld voor een traject van Plangroep, Humanitas, Schuldhulpmaatje en -straks- van de professionele welzijnsparij. Doe dit onderzoek dus niet alleen onder mensen die in een traject zitten of in de nazorgfase zitten, maar ook onder mensen die na aanmelding niet in een traject konden starten of mensen die doorgestroomd zijn naar de Wsnp.

- 7 Realiseer een voldoende zorgvuldig ambtelijk beheer van het dossier schuldhulpverlening. Daaronder verstaat de rekenkamer in ieder geval:
 - genoeg schriftelijke verslaglegging van de overleggen met de uitvoerders;
 - accurate archivering van de dossierstukken;
 - deugdelijke overdracht bij personele wisselingen;
 - het volgen van de wettelijke verplichting elke vier jaar een nieuw beleidsplan schuldhulpverlening te laten vaststellen door de raad;
 - de beleidsregel schuldhulpverlening 2013 uit werking te laten treden.

- 8 Zie er op toe dat de raad jaarlijks adequaat geïnformeerd wordt over bereik en effect van de schulddienstverleningsketen middels de daarbij behorende en accurate monitoringscijfers.
- 9 Bewaak de continuïteit van de personele bezetting op de ambtelijke taak beleidsadvisering schuldhelpverlening, om er daarmee voor te zorgen dat bovenstaande aanbevelingen ook werkelijk vorm kunnen krijgen.

3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Wij hebben uw bestuurlijke nota en nota van bevindingen aangaande de uitvoering Schuldhulpverlening in goede orde ontvangen waarvoor dank. Uw conclusies en aanbevelingen hebben wij aandachtig bestudeerd. Wij hebben uw onderzoek afgewacht om de aanbevelingen die hieruit voortkomen nader uit te kunnen werken in het Plan schuldhulpverlening 2021-2025.

Zoals door u verzocht geven wij u per aanbeveling aan of deze door ons worden overgenomen.

Hieronder treft u een weergave van onze reactie per aanbeveling.

Aanbeveling 1

Verbeter het bereik van de schulddienstverlening door:

- onderzoek te doen naar de Lansingerlandse doelgroep voor schulddienstverlening. Zorg er op die manier voor inzicht te krijgen in de grootte en samenstelling van de doelgroep (in plaats van alleen in de omvang en samenstelling van de reeds door hulp bereikte groep). Heb hierbij aandacht voor de positie van Lansingerlandse zzp'ers die getroffen worden door de corona-crisis. Betrek ook de Mesis-profielen van het reeds bereikte deel van de doelgroep in deze analyse.
- een direct op de doelgroep gerichte campagne te ontwikkelen om schulddienstverlening bekend te maken;
- vroegsignalering te verbeteren door meer organisaties signalen over betalingsachterstanden te laten doorgeven;
- te zorgen voor een adequate aanpak van deze signalen, door de huishoudens actief, tijden en zo nodig meerdere malen te benaderen voor schulddienstverlening.

Reactie aanbeveling 1

Wij nemen de onderdelen van deze aanbeveling ter harte en nemen deze aanbeveling expliciet mee als onderdeel van het te ontwikkelen Plan schuldhulpverlening 2021 - 2025.

Aanbeveling 2

Zorg dat het volgende beleidsplan meer concrete, kwantitatieve doelstellingen bevat dan het huidige beleidsplan. Stel doelstellingen op het punt van bereik, maximale doorlooptijden, trajectresultaten en recidive. Maak een uitvoeringsplan bij het beleidsplan waarin voor elk van de voorgenomen maatregelen de implementatieperiode en uitvoerder(s) benoemd worden.

Reactie aanbeveling 2

Wij nemen deze aanbeveling expliciet mee als onderdeel van het te ontwikkelen Plan schuldhulpverlening 2021-2025 en zullen de implementatie specificeren in een uitvoeringsplan.

Aanbeveling 3

Verbeter het toegangsproces van de schulddienstverlening door te zorgen voor een centrale ingang waarbij een professionele welzijnsaanbieder een brede screening doet om de problemen van de cliënt goed in beeld te brengen en die het proces vervolgens inricht volgens het principe één klant, één plan, één regisseur. Geef daarmee invulling aan het reeds lang bestaande beleidsvoornemen om dit op deze wijze te organiseren.

Reactie aanbeveling 3

De toegang is reeds breed georganiseerd waarbij niet alleen welzijnsaanbieders maar ook uitvoerders van de gemeente een brede screening doen. De aanbeveling om de regie op het proces voor de inwoner te nemen wordt expliciet onderdeel van het te ontwikkelen Plan schuldhulpverlening 2021-2025.

Aanbeveling 4

Zorg ook op andere manieren voor een integrale, voldoende brede schulddienstverlening, door:

- een professionele welzijns partij de betaalde opdracht te geven om hulp bij schulden te verlenen aan mensen met complexe schulden of bredere problematiek dan alleen schulden;
- met alle (nieuwe) uitvoerders afspraken te maken over hoe en wanneer zij moeten doorverwijzen, waardoor er in alle gevallen wordt doorverwezen als een instantie niet kan helpen;
- te monitoren hoeveel mensen in de toegangs- en trajectfase voortijdig stoppen of anderszins uitvallen bij Plangroep, Humanitas en Schuldhulpmaatje en -straks- bij de professionele welzijns partij, inclusief de redenen hiervoor. Ontwikkel naar aanleiding van de uitkomsten beleid om uitval terug te dringen;
- te onderzoeken hoe vaak de toegangsrichtlijnen van de gemeente leiden tot het niet starten van de hulpverlening van Plangroep. Pas de richtlijnen aan als de uitkomsten van dit onderzoek hier aanleiding toe geven;
- te onderzoeken hoe Lansingerlanders met een eigen bedrijf de hulp bij het Regionaal Bureau Zelfstandigen ervaren.

Reactie aanbeveling 4

Wij nemen de onderdelen van deze aanbeveling ter harte en nemen deze aanbeveling expliciet mee als onderdeel van het te ontwikkelen Plan schuldhulpverlening 2021 - 2025.

Aanbeveling 5

Zorg dat de gemeente daadwerkelijk sturing op de keten kan uitoefenen doordat zij over de daartoe benodigde monitoringsgegevens beschikt. Laat iedere uitvoerder en het coördinatieteam Sluitende Aanpak daarvoor ten minste jaarlijks rapporteren:

- welke andere organisaties cliënten naar hun hebben doorverwezen en hoe vaak dit gebeurde, en ook hoe vaak en naar wie zij zelf doorverwezen;
- hoe vaak mensen buiten beeld zijn geraakt en waarom;
- per ingezette vorm van ondersteuning wat het effect was in termen van de zelfredzaamheid van de uitstromers (geheel zelfredzaamheid, meer dan daarvoor, niet meer dan daarvoor, verslechterd) en hun financiële situatie (schone lei of niet);
- wat de gerealiseerde doorlooptijden waren per (fase van) ingezette vorm van ondersteuning;
- hoe vaak er sprake is van recidive (herinstroom in de schulddienstverleningsketen) en wat de redenen hiervoor zijn.

Reactie aanbeveling 5

Wij nemen de onderdelen van deze aanbeveling ter harte en nemen deze aanbeveling expliciet mee als onderdeel van het te ontwikkelen Plan schuldhulpverlening 2021-2025 en werken dit uit in het op te stellen uitvoeringsplan.

Aanbeveling 6

Laat jaarlijks door een onafhankelijke partij (of door de gemeente zelf) steekproefsgewijs klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren onder de mensen die zich hebben aangemeld voor een traject van Plangroep, Humanitas, Schuldhulpmaatje en -straks- van de professionele welzijns partij. Doe dit onderzoek dus niet alleen onder mensen die in een traject zitten of in de nazorgfase zitten, maar ook onder mensen die na aanmelding niet in een traject konden starten of mensen die doorgestroomd zijn naar de Wsnp.

Reactie aanbeveling 6

Wij nemen de onderdelen van deze aanbeveling ter harte en nemen deze aanbeveling expliciet mee als onderdeel van het te ontwikkelen Plan schuldhulpverlening 2021-2025 en werken dit uit in het op te stellen uitvoeringsplan.

Aanbeveling 7

Realiseer een voldoende zorgvuldig ambtelijk beheer van het dossier schuldhulpverlening. Daaronder verstaat de rekenkamer in ieder geval:

- genoeg schriftelijke verslaglegging van de overleggen met de uitvoerders;
- accurate archivering van de dossierstukken;
- deugdelijke overdracht bij personele wisselingen;
- het volgen van de wettelijke verplichting elke vier jaar een nieuw beleidsplan schuldhulpverlening te laten vaststellen door de raad;
- de beleidsregel schuldhulpverlening 2013 uit werking te laten treden.

Reactie aanbeveling 7

Wij nemen de onderdelen van deze aanbeveling ter harte en nemen deze aanbeveling over.

Aanbeveling 8

Zie er op toe dat de raad jaarlijks adequaat geïnformeerd wordt over bereik en effect van de schulddienstverleningsketen middels de daarbij behorende en accurate monitoringscijfers.

Reactie aanbeveling 8

Wij nemen deze aanbeveling ter harte en nemen deze aanbeveling expliciet over.

Aanbeveling 9

Bewaak de continuïteit van de personele bezetting op de ambtelijke taak beleidsadvisering schuldhulpverlening, om er daarmee voor te zorgen dat bovenstaande aanbevelingen ook werkelijk vorm kunnen krijgen.

Reactie aanbeveling 9

Wij nemen deze aanbeveling ter harte en nemen deze aanbeveling expliciet over.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie, waarin het zoals verzocht, heeft gereageerd op alle aanbevelingen.

Het college geeft aan het rekenkameronderzoek te hebben afgewacht om de aanbevelingen van de rekenkamer nader uit te kunnen werken in het Plan schuldhulpverlening 2021-2025. Dat verheugt de rekenkamer. Het is goed om te lezen dat alle aanbevelingen geheel worden overgenomen en - waar de aanbevelingen de beeldsvorming en het uitvoeringsproces van schulddienstverlening betreffen – zullen worden geïmplementeerd in het te ontwikkelen beleidsplan en bijbehorend uitvoeringsplan.

Eén aanbeveling wordt slechts gedeeltelijk overgenomen, zo blijkt uit de toelichting. Dit is aanbeveling 3 (organiseer één centrale ingang voor het schulddienstverleningsproces via het professionele welzijnswerk en werk volgens een klant, een plan een regisseur.). Het eerste deel wordt niet overgenomen, omdat ook “uitvoerders van de gemeente” de toegang zullen blijven verzorgen. De rekenkamer wil benadrukken dat het in dat geval belangrijk is naar Lansingerlanders helder te communiceren dat de welzijnsparij de ingang tot schulddienstverlening is voor mensen die niet al voor andere zaken (Wmo, uitkering) door de gemeente geholpen worden. Ook gaat zij ervan uit dat de “uitvoerders van de gemeente” een achtergrond in welzijn hebben, zodat zij goed kunnen inschatten of hun cliënten schuldhulpverlening en/of hulp bij schulden nodig hebben.

Ten slotte kijkt de rekenkamer met belangstelling uit naar nieuwe beleidsplan en de uitvoering daarvan. Hopelijk zijn de in augustus 2020 door het Rijk toegezegde extra bijdrage voor de aanpak van problematische schulden en de aankomende wijziging in de Wgs – die de mogelijkheden voor vroegsignalering verbetert – daarbij behulpzaam.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

In december 2018 heeft de Rekenkamer Lansingerland een zogeheten ‘stemkastsessie’ georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten is een onderzoek naar de schuldhulpverlening opgenomen in het onderzoeksprogramma voor 2019.⁶

Schulddienstverlening heeft in Lansingerland, zoals in de meeste gemeenten, zowel een ‘technische’ component als een begeleidingscomponent. Bij het eerste gaat het om het oplossen van schulden door middel van een regeling met de schuldeisers in de vorm van minnelijk traject, doorverwijzing naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen of bijvoorbeeld een adviesgesprek. Bij het tweede worden schuldenaren onder andere ondersteund in het voorbereiden of volhouden van die regeling en daarnaast ook gecoacht om hun financiële gedrag te veranderen. De technische component zal in dit onderzoek *schuldhulpverlening* worden genoemd, de begeleidingscomponent zal worden aangeduid als *hulp bij schulden*. De rekenkamer noemt deze twee componenten gezamenlijk de *schulddienstverlening* die Lansingerland biedt. Schuldhulpverlening wordt in Lansingerland sinds 2007 verzorgd door de firma Plangroep, in opdracht van de gemeente. Hulp bij schulden wordt vooral verzorgd door partners in het sociaal domein, met name Schuldhulpmaatje, Humanitas en Kwadraad. Deze drie partijen duidt de gemeente, bijvoorbeeld in het beleidsplan schuldhulpverlening, vaak aan als “de maatschappelijke partners”.

Huishoudens met schulden kunnen als gezegd bij de gemeente terecht en ontvangen daar, als dit passend is, schuldhulpverlening door Plangroep. Plangroep rapporteert aan de gemeente het aantal Lansingerlanders dat zij heeft geholpen met schuldhulpverlening dan wel met een eenmalig adviesgesprek. In tabel 1-1 is voor de periode 2015-2018 per jaar aangegeven voor hoeveel Lansingerlanders deze twee typen hulp werd afgerond. Hieruit blijkt dat het aantal mensen dat gebruikmaakt van schulddienstverlening de laatste jaren is gedaald.⁷

tabel 1-1: afgesloten dossiers (schuldhulpverlening of eenmalig advies afgerond) per jaar

jaar	aantal afgesloten dossiers
2015	121
2016	94
2017	96
2018	61
2019	62

⁶ Rekenkamer Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel, ‘Jaarverslag 2018, onderzoeksplannen 2019’, maart 2019.

⁷ Plangroep, ‘Jaarverslag Lansingerland 2018’, ongedateerd en ‘Jaarverslag Lansingerland 2017’, ongedateerd.

Deze daling is sterker dan de dalende trend in het gebruik van schulddienstverlening die landelijk wordt waargenomen. De leden van de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren NVVK kregen in de jaren 2015, 2016 en 2017 jaarlijks tussen de 90 en 94 duizend aanmeldingen voor financiële hulp; in 2018 daalde dit naar 86 duizend aanmeldingen. In Lansingerland is het aantal afgesloten dossiers sterker gedaald: het is gehalveerd in de periode 2015-2018. Het rekenkameronderzoek zal zich mede richten op een verklaring voor de relatief sterke daling van het aantal afgesloten dossiers in Lansingerland.

Meer in het algemeen zal de rekenkamer in haar onderzoek de effectiviteit van het Lansingerlandse beleid omtrent schulddienstverlening beoordelen en een analyse uitvoeren op de gegevens over de instroom, tussentijdse uitstroom en definitieve uitstroom.

1-2 landelijke wetgeving

Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) uit 2012 hebben gemeenten de taak om integrale schuldhulpverlening te organiseren.⁸ Integraal betekent dat er niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van financiële problemen, maar ook voor de oorzaken van het ontstaan van schulden dan wel de belemmeringen bij het oplossen ervan. Gemeenten zijn verplicht minimaal eens in de vier jaar een beleidsplan vast te stellen, waarin het beleid op het gebied van schuldhulpverlening wordt beschreven.⁹

1-3 gemeentelijk beleid

Het vigerend beleidskader voor schuldhulpverlening dateert uit september 2015. In dit 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016 – 2020 – Investeren in toekomstperspectief' zet de gemeente haar beleid uiteen.

Met dit plan wilde de gemeente Lansingerland haar beleid "herijken". Ze stelde vast dat schulddienstverlening vaak nog "te weinig [is] gericht op het ervoor zorgen dat inwoners accepteren en zich ervan bewust worden wat het betekent om met schulden te leven. We willen meer aanspraak maken op de motivatie en eigen verantwoordelijkheid van inwoners."¹⁰ Het doel is ook uitvoerende organisaties vaker mensen te laten helpen hun schulden te stabiliseren en hulp bij andere problemen dan de schulden te bieden. Hierdoor zal de inzet van de minnelijke schuldregeling minder vaak, maar wel succesvoller worden benut, zo verwachtte de gemeente.¹¹

1-4 financiën

Ten behoeve van schulddienstverlening worden kosten gemaakt door de uitvoeringsorganisatie Plangroep (voor schuldhulpverlening) en door Humanitas en Schuldhulpmaatje (voor hulp bij schulden). Ook aan welzijnsorganisatie Kwadraad werd vanaf 2018 een kleine jaarlijkse betaling gedaan in het kader van een pilot

⁸ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 2.

⁹ Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, artikel 2 lid 2.

¹⁰ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p. 3.

¹¹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p. 3.

gericht op preventie van en hulp bij schulden (zie paragraaf 3-2-2 en 3-6-2). Het gaat jaarlijks in totaal om ongeveer € 2 ton tot € 3 ton voor deze partijen gezamenlijk. Vanuit het team MO, cluster participatie heeft de gemeente verder nog kosten voor overhead en projectcoördinatie.

1-5 organisatie

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening ligt bij de wethouder Gezondheid, Zorg en Welzijn. Het team MO, cluster participatie, formuleert het strategisch beleid.

De uitvoering van activiteiten in het kader van schuldhulpverlening wordt sinds 2007 verricht door Plangroep. Het totale pakket aan maatregelen rondom schulddienstverlening wordt daarnaast ook door diverse ketenpartners uitgevoerd en toegankelijk gemaakt, te weten door (in alfabetische volgorde) Brijder Verslavingszorg, Centrum voor Jeugd en Gezin, GGZ Delfland, Humanitas, Juridisch Loket, Kwadraad, Leger des Heils, MEE Rotterdam-Rijnmond, Perspectief, Schuldhulpmaatje en Welzijn Lansingerland.

1-6 doel en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

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

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre bereikt het schulddienstverleningsbeleid van de gemeente Lansingerland inwoners met schuldp Problemen en in hoeverre draagt het beleid bij aan het verminderen van die problemen?

onderzoeksvragen

- 1 Omvat het schulddienstverleningsbeleid adequate instrumenten om inwoners met schuldp Problemen te bereiken?
- 2 In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldp Problemen?
- 3 Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?
- 4 Hoeveel cliënten vallen gedurende het traject uit (uitval)? Hoeveel cliënten ronden het hele traject af en beginnen met een schone lei? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen?
- 5 In hoeverre draagt schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldp Problemen?

1-7 afbakening

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

uitvoeringsketen

Het onderzoek richt zich zowel op de ‘technische’ component van schuldhulpverlening (zoals de minnelijke regelingen) als op maatregelen om het

gedrag van schuldenaren te veranderen en hen te ondersteunen ('hulp bij schulden'). Het onderzoek bestrijkt de gehele uitvoeringsketen van schulddienstverlening, van melding tot uitstroom en nazorg.

schulden

De rekenkamer gebruikt voor het begrip schulden dezelfde definitie als de Nederlandse Vereniging van Kredietverstrekkers (NVVK): bij schulden gaat het om problematische schuldsituaties, waarbij de maandelijkse betalingsverplichtingen (rente en aflossing) voor lopende leningen (exclusief de hypotheek) hoger zijn dan de maandelijkse aflossingscapaciteit.

doelgroep schulddienstverleningsbeleid

Volgens het vigerende beleidsplan is de doelgroep van het schulddienstverleningsbeleid: "iedereen met een hulpvraag".¹² Dit komt ook naar voren in het gemeentelijke uitgangspunt "Elke inwoner met schulden ontvangt een vorm van schuldhulpverlening op maat", zoals geformuleerd in het beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020.¹³

onderzoekperiode

Het onderzoek is gericht op de periode 2016-2019, dus vanaf de uitvoeringsperiode van het beleidsplan schuldhulpverlening. In cijferoverzichten zijn ook de cijfers van 2015 meegenomen, om ook zicht te hebben op de situatie direct bij de start van het beleidsplan.

1-8 onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. De rekenkamer heeft documenten bestudeerd die inzicht geven in de omvang en samenstelling van de doelgroep. Verder heeft de rekenkamer interviews gehouden met organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de schulddienstverlening, te weten Plangroep, Humanitas, Kwadraad en Schuldhulpmaatje en met ambtenaren die betrokken zijn bij het opstellen en/of uitvoeren van het beleid. De rekenkamer heeft hier ook kennis over schuldhulpverlening bij betrokken die zij heeft verworven uit literatuur en uit eerdere rekenkameronderzoeken voor de gemeenten Rotterdam en Capelle aan den IJssel. Daarnaast heeft de rekenkamer rapportages en bestanden geraadpleegd die inzicht geven in de mate van inzet van schulddienstverlening in Lansingerland en in de resultaten van die dienstverlening. Hiervoor is onder meer een analyse uitgevoerd van de instroom- en (tussentijdse) uitstroomcijfers van Plangroep, Schuldhulpmaatje en Humanitas Thuisadministratie. Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Bijlage 2 is een overzicht van de geraadpleegde documenten. In bijlage 3 staan de gebruikte afkortingen.

1-9 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opzet van het schulddienstverleningsbeleid in Lansingerland uiteengezet ter beantwoording van deelvraag 1. Hoofdstuk 3 gaat over de uitvoering

¹² Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.18.

¹³ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.9.

van de schulddienstverlening. In dit hoofdstuk worden deelvraag 2 tot en met 5 beantwoord.

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

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



2 opzet beleid

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt deelvraag 1 aan de orde:

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

Voor beantwoording van de vraag wordt getoetst aan de volgende normen:

tabel 2-1: normen

norm	paragraaf
De gemeente heeft inzicht in de omvang en de samenstelling van de doelgroep inwoners met schuldproblemen.	2-2
De gemeente zet instrumenten in om de doelgroep te bereiken.	2-3 en 2-4
De instrumenten om de doelgroep te ondersteunen sluiten logisch aan bij de omvang en samenstelling van de doelgroep.	2-5 t/m 2-7
Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.	2-8
De gemeente heeft in haar beleid de kosten van schulddienstverlening realistisch begroot.	2-9

De rekenkamer kijkt hiervoor naar het vigerende beleidsstuk over schuldhulpverlening, het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 – Investeren in toekomstperspectief' (en daarbij de beleidsregel schuldhulpverlening Lansingerland 2013) en het beleidsplan Sociaal Domein 2018 -2022 uit juli 2017 met het daarbij behorende Uitvoeringsplan Grip op Geld uit juli 2017, de beleidsregels Sociaal Domein (vanaf juli 2017 tot heden). Ook gebruikt de rekenkamer relevante cijfers over de gehele onderzoeksperiode (2016-2019).

leeswijzer

Paragraaf 2-2 behandelt het inzicht van de gemeente in de omvang en samenstelling van de Lansingerlandse doelgroep voor schulddienstverlening. Paragraaf 2-3 gaat over de kwaliteit van het vigerende beleid als het gaat om preventie van problematische schulden. In paragraaf 2-4 komt het beleid om de doelgroep te bereiken aan de orde. Paragraaf 2-5 behandelt het beleid gericht op het verschaffen van toegang tot schulddienstverlening voor deze groep. Paragraaf 2-6 gaat over de kwaliteit van het beleid rondom de inhoud van de schulddienstverlening. Paragraaf 2-7 behandelt het beleid rondom nazorg. Paragraaf 2-8 beschrijft de afspraken met de uitvoerders en paragraaf 2-9 behandelt ten slotte de begrote en gerealiseerde kosten van de schulddienstverlening.

2-2 inzicht in omvang en samenstelling doelgroep

De gemeente geeft in het beleidsplan schuldhulpverlening aan een toename van het aantal Lansingerlanders met schuldenproblematiek te verwachten. Zij presenteert echter geen informatie over de omvang van de doelgroep voor haar schulddienstverleningsbeleid. Op basis van CBS-cijfers over lage inkomens in Lansingerland heeft de rekenkamer daarom een schatting gemaakt van het aantal huishoudens in de gemeente dat problematische schulden heeft en dus tot de doelgroep hoort. De rekenkamer schat dat dit zo'n 1.200 huishoudens betreft. Omdat de gemeente zelf geen zicht heeft op de omvang van de doelgroep, kan ze ook geen adequaat beeld hebben van de mate waarin zij de doelgroep bereikt.

Ook over de samenstelling van de doelgroep geeft de gemeente in haar beleidsplan geen informatie, behalve dat het vaak mensen met een relatief hoog opgelopen schuld betreft. In het beleid wordt geen rekening gehouden met de samenstelling van de doelgroep, dat wil zeggen, met de kenmerken van verschillende groepen schuldenaren.

De gemeente heeft middels de Armoedemonitor 2015 en de informatie uit de jaarverslagen van Plangroep wel een beeld van de samenstelling van de reeds met hulp bereikte huishoudens uit de doelgroep. Daaruit blijkt dat het relatief vaak gaat om eenoudergezinnen, om huishoudens met een niet-westerse achtergrond, om jongvolwassen huishoudens en/of om huishoudens met een bijstandsuitkering. Maar omdat de gemeente geen inzicht in de samenstelling van de totale doelgroep heeft, weet zij niet of haar bereik representatief is voor de doelgroep.

2-2-1 omvang doelgroep

Zoals gezegd is het vigerend beleidskader voor schuldhulpverlening het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 – Investeren in toekomstperspectief'.¹⁴ Hierin zet de gemeente haar beleid uiteen. Zij bakent de doelgroep af door aan te sluiten bij de definitie die de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), de koepelorganisatie voor schuldhulpverlening, hanteert voor het begrip schulden: "De situatie waarin van een natuurlijke persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden, of waarin hij heeft opgehouden te betalen."

In het beleidsplan wordt geen inzicht gegeven in de grootte van deze groep in Lansingerland. Wel staat in het beleidsplan dat op landelijk niveau in 2013 werd ingeschat dat tussen de 373.000 en 531.000 huishoudens zich in een situatie met problematische schulden bevinden. De gemeente geeft aan dat de groep huishoudens met problematische schulden in de afgelopen jaren (t/m 2015) toeneemt. Dit verneemt zij van de maatschappelijke partners en Plangroep. Daarnaast verwacht de gemeente een toename in het aantal statushouders. Deze groep zou zijn voor het ontstaan van schuldenproblematiek, waardoor de totale doelgroep voor schulddienstverlening zal groeien.¹⁵

schatting omvang doelgroep door rekenkamer

Als gezegd gaat het beleidsplan niet in op de omvang van de Lansingerlandse doelgroep voor schulddienstverlening. Om hier toch enig inzicht te geven, combineert de rekenkamer enkele bekende indicatoren en schattingen.

¹⁴ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015.

¹⁵ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p. 6.

De rijksoverheid gaat er op basis van schattingen in 2018 vanuit dat 10% van de Nederlandse huishoudens problematische schulden heeft en één op de vijf huishoudens het risico loopt deze te gaan krijgen (zij hebben ‘risicovolle schulden’).¹⁶ Een veelgebruikte indicator om het aandeel mensen met problematische schulden te schatten op landelijk en op gemeentelijk niveau is verder het aandeel volwassen inwoners met een zorgpremiebetalingsachterstand van meer dan zes maanden. Dit aandeel is bij het CBS namelijk voor heel Nederland en per gemeente bekend. In heel Nederland was dit in 2018 1,5%, in Lansingerland ging het om 0,7% (circa 313 volwassenen).¹⁷ Het aandeel mensen met een dergelijke zorgpremiebetalingsachterstand ligt daarmee dus de helft lager dan het landelijke cijfer. Ook het aandeel lage-inkomenshuishoudens is in Lansingerland ongeveer de helft kleiner als landelijk.”. Van de huishoudens in Lansingerland heeft namelijk 7,5% in 2018 een laag inkomen. In Nederland is dat gemiddeld 13,6% van de huishoudens.¹⁸ Het aandeel personen met een bijstands(gerelateerde) uitkering in Lansingerland was in 2019 2,4% waar dat landelijk 5,3% was.¹⁹

Op basis van deze cijfers is te verwachten dat de schuldenproblematiek in Lansingerland ongeveer half zo groot is als landelijk. De rijksoverheid schat het landelijk aandeel huishoudens met schuldenproblematiek als gezegd in op 10%. In Lansingerland zou dan het aandeel huishoudens met schuldenproblematiek ongeveer 5% bedragen. Dit betekent dat naar schatting 1.200 huishoudens in de gemeente problematische schulden hebben,²⁰ en daarmee behoren tot de doelgroep van het schuldhelpverleningsbeleid. Daarnaast zullen er nog veel inwoners zijn met lichtere, nog niet problematische schulden, die (ook) gebaat kunnen zijn bij hulp bij schulden door de gemeente.

2-2-2 samenstelling doelgroep

In haar beleid heeft de gemeente de ambitie om een beter beeld te vormen van de doelgroep in Lansingerland. Zij geeft aan dat op dit moment enkel “demografische gegevens van de doelgroep” bekend zijn. Deze demografische samenstelling wordt in het beleidsplan echter niet beschreven. Hierdoor zijn er ook geen beleidsvoornemens specifiek gericht op de samenstelling van de doelgroep. De gemeente wil aan de raad een helder beeld kunnen schetsen van de problematiek. Hiervoor wil zij meer inzicht krijgen in het gedrag en motivatie van de inwoners met schuldenproblematiek.²¹

¹⁶ Staatssecretaris Van Ark, ‘kamerbrief Brede schuldenaanpak’, 23 mei 2018, p. 2. De brief verwijst als bron voor deze percentages naar: Panteia, ‘Huishoudens in de rode cijfers’, 2015. Bij problematische schulden is de som van de geëiste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger dan de aflossingscapaciteit van het huishouden.

¹⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek, Wanbetalers zorgverzekering, 2018, geraadpleegd op 11-2-2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/artikelen/nieuws/2019/42/opnieuw-minder-wanbetalers-zorgverzekering/wanbetaler-zorgverzekering>.

NB: dit percentage verschilt van het percentage genoemd in de opzet na een update van de cijfers van het CBS.

¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, Laag en langdurig laag inkomen, 2018, geraadpleegd op 11-2-2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84641NED/table?ts=1581417523721>. Lage-inkomenshuishoudens zijn hier huishoudens die minstens een jaar minder inkomen dan 120% van het sociaal minimum ontvangen.

¹⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, Participatiewet, geraadpleegd op 11-2-2020 via <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Werk-en-inkomen>.

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek, Totaal aantal huishoudens in de gemeente, 2018, geraadpleegd op 11-12-2019 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1578406833969>. In de opzet stond per abuis dat 2.400 huishoudens naar schatting problematische schulden hebben. Dit moet 1.200 huishoudens zijn.

²¹ Gemeente Lansingerland, ‘Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020’, 14 september 2015, pp. 21-22.

Na het verschijnen van het beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 presenteerde de gemeente in april 2016 de Armoedemonitor 2015. Hierin laat de gemeente cijfers zien over de samenstelling van het reeds bereikte deel van de doelgroep voor schuldhulpverlening, die daarbij ook vergeleken wordt met de samenstelling van alle Lansingerlandse huishoudens. De cijfers zijn weergegeven in tabel 2-2:

tabel 2-2: kenmerken huishoudens in minnelijke of wettelijke schuldhulpverleningsregeling in 2015 (N=79)

kenmerken	% van totaal hh met shv	% van totaal hh Lansingerland
Alleenstaand	24%	22%
Eenoudergezin	23%	4%
meerpersoons zonder kinderen	29%	40%
meerpersoons met kinderen	24%	34%
tot 27 jaar	4%	2%
27 tot 45 jaar	44%	30%
45 tot 65 jaar	43%	42%
65 jaar en ouder	9%	26%
Autochtoon	56%	81%
westerse allochtoon	11%	10%
niet-westerse allochtoon	33%	9%
inkomen tot 120% sociaal minimum	57%	5%
- waarvan inkomen uit bijstand	60%	45%
- waarvan inkomen uit AOW	7%	19%
- waarvan inkomen uit overige bron	33%	36%

bron: Armoedemonitor 2015 Lansingerland

In tabel 2-2 is te zien dat de huishoudens in een schuldhulpverleningstraject relatief vaak eenoudergezinnen zijn (23% van de huishoudens met schuldhulp, terwijl deze groep maar 4% van de Lansingerlandse huishoudens uitmaakt). Ook zijn het relatief vaak huishoudens met een niet-westerse achtergrond, huishoudens met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum (en in het bijzonder met een bijstandsuitkering) en huishoudens in de leeftijd van 27 tot 45 jaar.

Dit overzicht geeft echter alleen een beeld over de huishoudens die zich daadwerkelijk gemeld hebben én zijn toegelaten tot een minnelijke of wettelijke schuldregeling. Noch in de Armoedemonitor, noch in het beleidsplan schuldhulpverlening wordt een cijfermatig inzicht gegeven in de samenstelling van de doelgroep voor schuldhulpverlening in Lansingerland. Hooguit geeft zij aan dat in Lansingerland een verhoudingsgewijs grotere groep ondernemers een beroep doet op schuldhulpverlening. Daarnaast geeft zij aan dat bij 20% van de inwoners met schuldhulpverlening de schuldenlast hoger is dan € 75.000. De gemeente geeft hiervoor twee verklaringen. Inwoners met een hoge schuldenlast hebben vaak een redelijk inkomen en laten hierdoor een schuld hoog oplopen. voordat zij zich melden

voor (schuld)hulp. Ook betreft het hier dikwijls inwoners met een hypotheek die onder water staat.²²

Plangroep geeft in haar jaarverslagen een aantal achtergrondkenmerken van de inwoners van Lansingerland die in dat jaar dienstverlening van Plangroep ontvingen. Deze informatie is samengevat in tabel 2-3.

tabel 2-3: kenmerken schuldenaren in dossiers Plangroep

kenmerken	2015	2016	2017	2018	2019
<i>geslacht</i>					
man	48%	48%	46%	47%	48%
vrouw	52%	52%	54%	53%	52%
<i>leeftijd</i>					
18-24	8%	9%	11%	13%	12%
25-34	20%	21%	24%	24%	27%
35-44	31%	32%	25%	30%	27%
45-54	28%	24%	26%	22%	18%
55-64	7%	8%	9%	55+ : 11%	55+ : 16%
65+	5%	6%	5%		
<i>met kinderen</i>	35%	32%	22%	23%	21%
<i>burgerlijke staat</i>					
alleenstaand	50%	49%	51%	55%	54%
alleenstaande ouder	20%	22%	21%	14%	23%
gehuwd buiten gemeenschap van goederen	7%	4%	3%	2%	3%
gehuwd in gemeenschap van goederen	12%	14%	15%	12%	13%
samenwonend	10%	11%	7%	16%	7%
geregistreerd partnerschap	1%	0%	3%	1%	0%
<i>schuldhoogte</i>					
<5.000	7%	8%	8%	10%	10%
5.000-15.000	23%	22%	25%	28%	29%
15.000-50.000	34%	38%	36%	34%	34%
50.000-75.000	16%	15%	14%	12%	11%
>75.000	20%	18%	17%	16%	16%
<i>inkomen</i>					
onder modaal	76%	74%	77%	76%	79%
modaal tot 2x modaal	19%	21%	18%	24%	16%
boven 2x modaal	5%	5%	5%	0%	5%
<i>type inkomen</i>					
uitkering	61%	60%	42%	64%	59%
loon	39%	40%	58%	36%	41%

bron: Plangroep jaarverslagen 2015, 2016, 2017, 2018 en 2019

²² Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p. 7 en Gemeente Lansingerland, 'Evaluatie schuldhulpverlening 2013-2014', april 2015.

In tabel 2-3 is onder andere te zien dat het aandeel jongeren (24 jaar en jonger) over de jaren toeneemt (van 8% in 2015 naar 13% in 2018). Het aandeel huishoudens met kinderen neemt af (van 35% in 2015 naar 23% in 2018). Het aandeel dossiers waarin de schulden hoger zijn dan €50.000 neemt ook af (van 36% in 2015 naar 28% in 2018).

De gemeente geeft in het beleidsplan schuldhulpverlening aan de demografische gegevens van de doelgroep te kennen, maar dit zijn enkel de demografische gegevens van het deel van de doelgroep dat reeds de weg naar schuldhulpverlening (door Plangroep) heeft gevonden. Zij heeft hiermee te weinig informatie om zicht te krijgen op welk deel van de doelgroep zij niet (goed) weet te bereiken met het huidige beleid.

2-3 preventie

De gemeente heeft in haar beleidsplan verschillende instrumenten opgenomen op het gebied van de preventie van problematische schulden: jaarlijkse publiekscampagnes, wekelijkse inloopmiddagen voor administratieve vragen, voorlichtingsaanpakken op scholen en voor startende ondernemers, budgetworkshops en een-op-een begeleiding. Alleen bij de laatste maatregel is aangegeven wie deze moet uitvoeren. Voor geen van de maatregelen is vastgesteld hoeveel mensen er bereikt zouden moeten worden of hoe het resultaat van de inspanning gemonitord zal worden. Ook het begrote budget voor preventie is onduidelijk.

Enige uitwerking van de maatregelen is wel te vinden in het beleidsaccent Grip op Geld van het beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022. Hier wordt een bedrag begroot voor de voorlichting op scholen, voor een algemene bewustwordingscampagne over de gemeentelijke schuldhulpverlening en voor preventieve activiteiten voor nog nader te bepalen doelgroepen. Ook hier ontbreken doelstellingen. De gemeente geeft wel aan het aantal preventieactiviteiten op scholen en het aantal aanmeldingen bij schuldhulpverlening te gaan monitoren.

Het is niet te beoordelen of de aangekondigde instrumenten passen bij de omvang en samenstelling van de doelgroep, omdat niet is beschreven op welke schaal zij ingezet zullen worden.

2-3-1 preventie in beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020

In het vigerend beleidsplan schuldhulpverlening stelt de gemeente dat zij actief preventief beleid voert en beschrijft vervolgens de voorgenomen maatregelen. Sommige van deze maatregelen zijn erop gericht om te voorkomen dat Lansingerlanders al dan niet problematische schulden krijgen. Het gaat om de volgende maatregelen:

- het houden van een jaarlijkse publiekscampagne over schulden;
- het organiseren van een wekelijkse inloopmiddag voor vragen over administratie;
- het starten van een voorlichtingsaanpak op scholen;
- het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten voor startende ondernemers;
- het laten organiseren van budgetworkshops door een van de ketenpartners van de gemeente. In deze workshops wordt de inwoners groepsgewijs geleerd om te gaan met een klein budget. Er zullen ook workshops speciaal voor uitkeringsgerechtigden worden gegeven;
- administratieve ondersteuning door Schuldhulpmaatje en Humanitas Thuisadministratie (hierna: Humanitas): in een-op-een contact met een vrijwilliger wordt een inwoner geleerd de eigen financiën (beter) te beheren;
- de verschillende inkomensondersteunende regelingen voor minima. Minima hebben dankzij deze regelingen een betere financiële positie.

Voor geen van de maatregelen is gespecificeerd hoeveel schuldenaren moeten worden bereikt en voor de eerste vijf maatregelen is ook niet aangegeven wie ze moet organiseren. Over de laatste maatregel merkt de rekenkamer op dat het hier armoedebeleid betreft. Daarom valt deze laatste maatregel buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.²³ De gemeente beschrijft verder niet op welke wijze zij de effectiviteit van de preventieve maatregelen zal beoordelen en geeft ook niet aan de preventieve inzet te gaan monitoren.

administratieve ondersteuning en de budgetworkshops als hulp bij schulden

De rekenkamer merkt op dat twee preventiemaatregelen – de administratieve ondersteuning en de budgetworkshops - kunnen worden ingezet voor mensen die nog geen (problematische) schulden hebben, maar dat ze in de praktijk vooral naast of in afwachting van schuldhulpverlening zullen worden aangeboden aan mensen met problematische schulden. In die zin lopen de termen 'preventie' en 'hulp bij schulden' in elkaar over. In het beleidsplan staat het zo: "Lansingerland kent als preventieactiviteiten de projecten van maatschappelijke partners die ook kunnen dienen als immateriële schuldhulpverlening."²⁴ Immateriële begeleiding noemt de rekenkamer hulp bij schulden. In het volgende hoofdstuk, dat de uitvoering van het beleid behandelt, zullen de administratieve ondersteuning en de budgetworkshops dan ook behandeld worden in paragraaf 3-7, getiteld 'traject hulp bij schulden'.

2-3-2 preventie in beleidsaccent 'Grip op Geld'

Naast het beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 bevat ook het beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022 voornemens voor het te voeren schulddienstverleningsbeleid. In dit plan, dat verscheen in januari 2017, heeft de gemeente namelijk een aantal beleidsaccenten benoemd die extra aandacht krijgen en waarvan één op het gebied van schulddienstverlening ligt. Dat beleidsaccent heet 'Grip op Geld' en kent drie zogenaamde sporen: preventie, vroegsignalering en schuldenaanpak.²⁵ De voortgang van dit beleidsaccent monitort de gemeente in de halfjaarlijkse rapportage sociaal domein. Voor het accent is ook een uitvoeringsplan opgesteld.²⁶

In het eerste spoor zet de gemeente in op preventie voor jongeren (op de basisschool en in het middelbaar onderwijs) en preventieve activiteiten voor specifieke doelgroepen. Daarbij worden die specifieke doelgroepen overigens niet duidelijk vastgesteld. In het uitvoeringsplan wordt de opsomming van die doelgroepen namelijk voorafgegaan door het woord "bijvoorbeeld". Daarmee houdt de gemeente ruimte om deze groepen toch geen speciale preventieactiviteiten te ontwikkelen. De groepen waar zij zich "bijvoorbeeld" op wil richten zijn "ZZP'ers, (bijna) pensioengerechtigden en jongeren op het Pro-VSO-onderwijs."²⁷

Voor deze twee maatregelen (en een derde maatregel die het bereik van schuldhulpverlening moet vergroten en in paragraaf 2-4-1 wordt behandeld) is

²³ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, pp.15-17

²⁴ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.5.

²⁵ Gemeente Lansingerland, 'Stand van zaken beleidsaccenten. Bijlage bij halfjaarrapportage sociaal domein 2018', september 2018, p.17.

²⁶ Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld, 26 juli 2017.

²⁷ Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld, 26 juli 2017.

jaarlijks € 64.000 begroot. Hiervan is € 54.000 afkomstig uit een ander beleidsaccent, namelijk 'Elk kind een kans'. Daarbij heeft de gemeente geredeneerd dat schuldenvrij opgroeien sterk in het belang is van kinderen.²⁸ In september 2018 schrijft de gemeente dat zij de voortgang zal meten door het aantal activiteiten en deelnemende scholen tijdens de Week van het Geld bij te houden.²⁹

Zoals genoemd in paragraaf 2-3-1 staat in het beleidsplan schuldhulpverlening al dat er preventieactiviteiten voor jongeren op scholen zouden worden opgezet. Deze hebben in het beleidsaccent dus concreter vorm gekregen: er wordt een budget vrijgemaakt en daaraan gekoppeld het voornemen het aantal activiteiten en deelnemende scholen in de Week van het Geld te monitoren.

2-4 bereik

Om de doelgroep (mensen die reeds (problematische) schulden hebben) te vinden en toe te leiden naar schulddienstverlening, bevat het beleidskader een aantal maatregelen. Het gaat om het voorlichten van medewerkers van eerstelijnspartners om schulden te herkennen en goed door te verwijzen, om het monitoren van de ZRM-scores die deze partners verzamelen onder hun klanten, om het voortzetten van signalering middels het team Sluitende Aanpak Volwassenen en om het maken van vroegsignaleringsafspraken met aanbieders van bijvoorbeeld zorgverzekeringen of telecom. Voor deze maatregelen ontbreken doelstellingen en voornemens om de voortgang te monitoren. Wel biedt het beleidsaccent Grip op Geld concretisering: er wordt budget gereserveerd voor een campagne over het schuldhulpverleningsaanbod (gericht op bewoners en netwerkpartners) en voor de vroegsignaleringsaanpak. Ook is het voornemen om het aantal hulpvragen bij schuldhulpverlening te monitoren. Dit laatste acht de rekenkamer heel belangrijk. Zonder inzicht in het aantal aanmeldingen kan het bereik van de doelgroep door de gemeente immers niet beoordeeld worden.

2-4-1 bereik in beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020

De gemeente presenteert in het beleidsplan maatregelen om mensen met (problematische) schulden goed en tijdig toe te leiden naar schuldhulpverlening van Plangroep of naar hulp bij schulden (van Kwadraad, Humanitas of Schuldhulpmaatje). Net als de NVVK noemt de gemeente dit preventiemaatregelen, maar omdat het niet om het voorkómen van schulden gaat spreekt de rekenkamer hier van maatregelen om het bereik van het beleid te vergroten. In het volgende hoofdstuk, dat de uitvoering van de schulddienstverlening in Lansingerland behandelt, komen de maatregelen opnieuw aan bod (paragraaf 3-3).

De gemeente stelt in het beleidsplan actief op zoek te gaan naar inwoners met schuldproblematiek. Ze wil schuldenaren in een zo vroeg mogelijk stadium bereiken, omdat inwoners met een lichte vorm van schuldenproblematiek makkelijker te ondersteunen zijn dan wanneer de problematiek al verder gevorderd is. De gemeente ervaart dat inwoners een taboe rondom het melden van financiële problemen voelen en dat inwoners denken dat zij alleen met zware financiële problemen bij de schuldhulpverlening terecht kunnen. In een beleidsevaluatie over 2013-2014 stelt de gemeente dat de gemiddelde schuldenlast in de gemeente erg hoog is (in 20% van de

²⁸ Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld', 26 juli 2017, p.6.

²⁹ Gemeente Lansingerland, 'Stand van zaken beleidsaccenten. Bijlage bij halfjaarrapportage sociaal domein 2018', september 2018, p.17.

gevallen boven de € 75.000), wat betekent dat inwoners met oplopende schulden zich erg laat melden.³⁰

De volgende maatregelen om het bereik te vergroten staan in het beleidsplan:

- De eerstelijnspartners in het welzijn (zoals het CJG, Kwadraad, MEE en Welzijn Lansingerland) zullen bij hun hulp steeds ook een zelfredzaamheidsmatrix invullen. Daarmee kan de gemeente monitoren of inwoners problemen van financiële aard hebben (of verwachten).
- De gemeente zal bewoners actief benaderen om te zorgen dat breder bekend is “waar en waarom” mensen zich moeten melden. Hoe dit wordt vormgegeven, is in het beleidsplan niet uitgewerkt.
- De gemeente zal mensen die middels het team Sluitende Aanpak worden geholpen, bij schulden ook (blijven) benaderen voor schulddienstverlening. Het coördinatieteam Sluitende Aanpak Volwassenen bestaat ten tijde van het opstellen van het beleidsplan uit een samenwerking tussen de gemeente, Plangroep, woningcorporatie 3B Wonen, Kwadraad, GGZ, stichting MEE, het CJG en de politie.³¹ Het betreft een Lansingerlands interdisciplinair team voor de ondersteuning van “multiproblem huishoudens”.³²
- Hulpverleners zullen via bijeenkomsten worden voorgelicht over het tijdig herkennen van financiële problemen en over de manieren waarop zij kunnen doorverwijzen naar schulddienstverlening. Hierover wil de gemeente ook met nieuwe partners in gesprek, zoals kerken en scholen.
- De gemeente zal vroegsignaleringsafspraken (laten) maken met aanbieders van bijvoorbeeld zorgverzekeringen of telecom. Men wordt gevraagd informatie over betalingsachterstanden met de gemeente te delen, zodat zij mensen met schulden eerder kan benaderen. Hiertoe zal de gemeente ook een privacyconvenant ontwikkelen. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening vereist dat een gemeente in haar schuldhulpverleningsbeleid opneemt hoe zij schuldhulp aan gezinnen met minderjarige kinderen vormgeeft. Daarom zullen betalingsachterstanden die 3B Wonen signaleert bij gezinnen met minderjarige kinderen, altijd worden besproken in het team Sluitende Aanpak. Dit met als doel te voorkomen dat deze gezinnen uit huis worden gezet.³³

In het beleidsplan is niet beschreven hoe de gemeente het bereiken van de doelgroep wil monitoren, waardoor het onduidelijk zal blijven of de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk en afdoende bijdragen. Het beleidsplan bevat ook geen kwantitatieve doelstelling wat betreft het bereik van het schulddienstverleningsbeleid. In de Leidraad Meervoudig Onderhandse Aanbesteding Schuldhulpverlening uit 2016 (hierna Leidraad aanbesteding), waarin de gemeente samen met drie andere regiogemeenten haar opdracht beschrijft, schrijft zij wel dat in Lansingerland “op jaarbasis ongeveer 290 nieuwe meldingen voor schuldhulpverlening” worden verwacht.³⁴ Het document noemt geen bron voor deze schatting.

³⁰ Gemeente Lansingerland, 'Evaluatie schuldhulpverlening 2013-2014', april 2015.

³¹ Gemeente Lansingerland, 'Evaluatie schuldhulpverlening 2013-2014', april 2015.

³² Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage sociaal domein 2018', 2 mei 2019.

³³ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p. 20.

³⁴ Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Leidraad meervoudige onderhandse aanbesteding schuldhulpverlening', 31 maart 2016.

2-4-2 bereik in beleidsaccent 'Grip op Geld'

In het tweede spoor van het beleidsaccent Grip op Geld worden de bereik-maatregelen uit het beleidsplan schuldhelpverlening verder uitgewerkt. Ook wordt er een budget gereserveerd, waaraan monitoringseisen zijn verbonden. Zo zet de gemeente in 'Grip op Geld' in op een outreachende aanpak vroegsignalering. In die aanpak worden afspraken met grote partijen zoals woningbouwpartijen, nutspartijen en zorgverzekeraars gemaakt over het melden van achterstanden. De gemeente zal na zo'n melding een huisbezoek doen met een financieel expert en een maatschappelijk dienstverlener. Voor deze activiteiten is een jaarlijks bedrag van € 60.000 begroot.³⁵

Daarnaast wil de gemeente middels een bewustwordingscampagne de inwoners en netwerkpartners op de hoogte brengen van het (gemeentelijk) aanbod van schulddienstverlening (als deel van het eerste spoor van het beleidsaccent).³⁶

In september 2018 schrijft de gemeente dat zij de voortgang zal meten door de volgende data te verzamelen:

- het aantal hulpvragen bij schuldhelpverlening;
- het aantal succesvol afgelegde huisbezoeken in het kader van Vroeg Eropaf.³⁷

2-5 toegang

De aanmelding voor schuldhelpverlening verloopt via Plangroep, waar de hulpvrager zichzelf kan melden of door een hulpverlener naar wordt verwezen. In het beleidsplan staat niet weergegeven op welke manier de aanmelding precies verloopt of op welke manier de gemeente deze zo laagdrempelig mogelijk maakt. Hoe de toegangsprocedure voor hulp bij schulden moet zijn, heeft de gemeente niet beschreven.

De gemeente wil de intakeprocedure naar voren in het proces verschuiven, zodat de aanmelding en screening door de gemeente zelf (brede uitvraag Sociaal Domein) of door een maatschappelijk partner worden uitgevoerd. Hoe dit proces precies in zijn werk moet gaan, staat niet in het beleidsplan.

In de nog niet herroepen beleidsregel schuldhelpverlening uit 2013 is te vinden dat de gemeente verschillende doelgroepen, zoals recidivisten en inwoners met een hoog inkomen, uitsluit van schuldhelpverlening. In het daaropvolgende beleidsplan schuldhelpverlening uit 2015 heeft de gemeente echter terecht opgenomen dat uitsluiten van doelgroepen volgens de Wgs niet kan, en in plaats van uitsluitingsgronden weigeringsgronden ingesteld, die maatwerk vereisen. De gemeente heeft pas medio 2017 een nieuwe beleidsregel opgesteld die (ook) over de toegang tot schuldhelpverlening gaat, namelijk de beleidsregels Sociaal Domein, die vooral verwijst naar de richtlijnen uit het beleidsplan. Het beleidsplan is echter op een belangrijk punt onduidelijk. Het vermeldt dat het niet logisch is om opnieuw een minnelijke regeling aan te bieden aan mensen die eerder een minnelijke regeling afronden of in de voorfase van een minnelijke regeling uitvielen. De gemeente vermeldt echter niet duidelijk of eerder al uitgevallen of uitgestroomde hulpvragers opnieuw in mogen stromen, en zo ja na hoeveel jaar.

³⁵ Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld', 26 juli 2017, p.6.

³⁶ Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld', 26 juli 2017.

³⁷ Gemeente Lansingerland, 'Stand van zaken beleidsaccenten. Bijlage bij halfjaarrapportage sociaal domein 2018', september 2018.

2-5-1 vooraf

Na aanmelding voor schuldhulpverlening kunnen er verschillende redenen zijn dat mensen (toch) geen schulddienstverleningstraject ingaan. Een client kan zich terugtrekken of de gemeente kan de toegang tot schuldhulpverlening weigeren. In deze paragraaf kijkt de rekenkamer naar het laatste. De rekenkamer beoordeelt het beleid rondom de weigering van toegang tot schulddienstverlening zoals beschreven in het beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 en de beleidsregels Sociaal Domein juli 2017.³⁸

2-5-2 aanmelding en screening

In het beleidsplan schuldhulpverlening geeft de gemeente aan bij wie Lansingerlanders zich kunnen aanmelden voor bij schuldhulpverlening verloopt. De hulpvrager kan zich voor schuldhulpverlening aanmelden bij Plangroep zelf. Hij of zij kan ook worden doorverwezen naar Plangroep door een andere hulpverlener zoals Kwadraad, Schuldhulpmaatje of Humanitas of via de vroegsignalering (zie paragraaf 2-4).

De gemeente geeft niet aan hoe mensen zich bij Plangroep kunnen melden. Geschiedt dit aan een fysiek loket, telefonisch of digitaal? De wijze van toegang is belangrijk, want tot de doelgroep behoren relatief veel laaggeletterden. Het is van belang een toegangswijze te kiezen die voor hen geen drempels opwerpt. Wel neemt de gemeente zich voor de doorlooptijd van de hulpvraag tot het eerste gesprek met Plangroep te monitoren. Er moet namelijk voldaan worden aan de vanuit de Wgs gestelde eisen: het eerste gesprek moet binnen vier weken na de hulpvraag plaatsvinden en in het geval van een crisissituatie binnen drie dagen.³⁹

De gemeente geeft in haar beleid niet aan hoe de toegang tot hulp bij schulden (dus de begeleiding door Humanitas, Schuldhulpmaatje en Kwadraad) verloopt.

Na aanmelding voor schuldhulpverlening zal een methodische screening van elke hulpvrager (middels een wetenschappelijk screeningsinstrument genaamd Mesis) inzicht geven in zijn of haar motivatie en problematiek. Deze informatie is nodig voor een plan van aanpak dat past bij de motivatie en problematiek van de hulpvrager. Deze screening wordt nu uitgevoerd door Plangroep. De gemeente gaat deze intern en bij haar maatschappelijke partners beleggen, zo schrijft de gemeente in haar beleidsplan. Op deze manier is de maatschappelijk partner eerder in het hulpverleningsproces betrokken en kan een welzijnsprofessional de casus blijven regisseren. Bij welke afdeling of partijen zij de screening zal beleggen, staat niet in het beleidsplan.

Door middel van de screening vooraf poogt de gemeente het slagingspercentage van minnelijke schuldregelingen te verhogen. Wanneer de motivatie en/of vaardigheden van de hulpvrager onvoldoende blijken om de problemen zelf op te lossen of om tot een schuldregeling over te gaan, wordt ingezet op het eerst oplossen van andere problemen van de hulpvrager. Op een later moment kan opnieuw beoordeeld worden of een schuldregeling mogelijk is. De gemeente monitort het aantal aanmeldingen bij en het aantal doorverwijzingen via de verschillende maatschappelijke partners. Met de term 'maatschappelijke partners' wordt in het beleidsplan verwezen naar de

³⁸ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017.

³⁹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.21.

ketenpartners schulddienstverlening (Plangroep, Humanitas, Schuldhulpmaatje en Kwadraad) maar ook naar andere welzijnsaanbieders in Lansingerland zoals de Formulierbrigade, naar de gemeente zelf en naar corporatie 3B Wonen⁴⁰

2-5-3 weigeringsgronden in beleidsregels

In het beleidsplan schuldhulpverlening staat dat gemeenten op grond van de Wgs twee doelgroepen (tijdelijk) mogen uitsluiten van schuldhulpverlening: schuldenaren die vanwege fraude of strafrechtelijke vervolging in de schulden zijn geraakt en schuldenaren die na een eerder traject terug de schuldhulpverlening in willen (recidive). Andere groepen mag de gemeente niet uitsluiten. De Wgs staat wel toe dat de gemeente in individuele gevallen weigeringsgronden hanteert. Weigeringsgronden vereisen daarbij een afweging van individuele omstandigheden, wat bij uitsluitingsgronden niet het geval is.⁴¹

beleidsregel schuldhulpverlening 2013 versus beleidsregels Sociaal Domein

De Lansingerlandse beleidsregel schuldhulpverlening uit 2013 hanteert verschillende uitsluitingsgronden voor de schuldhulpverlening, waaronder recidive en een te hoog inkomen. De gemeente constateert in het beleidsplan 2016-2020 terecht dat dit strenge toegangsbeleid volgens de Wgs niet is toegestaan. Vanaf juli 2017 zijn de beleidsregels rondom schuldhulpverlening aangepast en ondergebracht als paragraaf in de beleidsregels Sociaal Domein.⁴² Echter, de beleidsregel schuldhulpverlening uit 2013 lijkt nooit officieel uit werking te zijn getreden.⁴³ De rekenkamer hanteert in deze paragraaf enkel de paragraaf schuldhulpverlening uit de beleidsregels Sociaal Domein, omdat deze expliciet naar het beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 verwijst.

De gemeente was er zich van bewust dat de strenge uitsluitingsgronden in de beleidsregel uit 2013 op grond van de Wgs niet meer houdbaar waren. Daarom heeft de gemeente nieuwe criteria vastgelegd in de beleidsregels Sociaal Domein in juli 2017. Dat betekent de gemeente in het eerste deel van de onderzoeksperiode van dit rekenkameronderzoek in haar beleidsregel nog uitsluitingsgronden hanteerde, terwijl dat niet mocht. De gemeente geeft hierover in een evaluatie schuldhulpverlening uit 2015 wel aan, dat zij deze periode zou overbruggen met maatwerk.

De beleidsregels Sociaal Domein uit 2017 schrijven voor dat het college geen aanbod schuldhulpverlening hoeft te doen wanneer schuldhulpverlening door het college niet noodzakelijk wordt geacht, wanneer de verzoeker in staat van faillissement is verklaard of de Wsnp op hem van toepassing is verklaard, of wanneer het college vaststelt dat er sprake is van een (op dat moment) niet regelbare schuld of schuldenaar.⁴⁴ Een niet regelbare schuld houdt in dat een schuld niet saneerbaar is, omdat de schuldeiser geen medewerking verleent aan een betalingsregeling (zoals bij veel strafrechtelijke vorderingen het geval is). Een niet regelbare schuldenaar heeft

⁴⁰ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.22, p. 3.

⁴¹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.6.

⁴² Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017.

⁴³ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregel schuldhulpverlening Lansingerland 2013', verkregen op 3 juli 2017 van https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Lansingerland/301805/301805_1.html.

⁴⁴ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017, artikel 7:71a.

bijvoorbeeld geen inkomen of minder inkomen dan bijstandsniveau, en kan dus geen afbetalingen te doen.⁴⁵

In de beleidsregels Sociaal Domein heeft de gemeente verder vastgelegd dat schuldhulpverlening geweigerd kan worden als de hulpvrager niet of onvoldoende zijn verplichtingen nakomt. De hulpvrager krijgt in dat geval een hersteltermijn van maximaal vier weken om toch de verplichtingen na te komen. Wanneer er na de hersteltermijn nog steeds onvoldoende medewerking is, doet de gemeente geen aanbod schuldhulpverlening.⁴⁶

Als de gemeente geen aanbod schuldhulpverlening doet, geeft zij de aanvrager, indien mogelijk, informatie en advies “wordt gezien of doorverwijzing naar een andere (schuld)hulpverlener mogelijk is”.⁴⁷ De gemeente heeft dus niet als regel dat schuldenaren die geen formele schuldhulpverlening kunnen krijgen, altijd worden doorverwezen naar bijvoorbeeld Kwadraad. Dat zou wel verstandig zijn. Het gaat immers om mensen die zelf hun probleem onderkennen en naar een oplossing zoeken. Het is dan goed om te onderzoeken of welzijn hierbij kan ondersteunen.

De beleidsregels verwijzen, wat toegang tot de schuldhulpverlening betreft, verder naar de richtlijnen in het beleidsplan 2016-2020 over toegang tot schuldhulpverlening (zie hieronder).

2-5-4 richtlijnen toegang in beleidsplan schuldhulpverlening

Omdat het uitsluiten van bepaalde doelgroepen hun problemen niet oplost, hanteert de gemeente in haar beleidsplan schuldhulpverlening het uitgangspunt dat elke inwoner met schulden een vorm van schuldhulpverlening ontvangt.⁴⁸ De gemeente bedoelt dan de schuldhulpverlening van Plangroep of hulp bij schulden van maatschappelijke partners. De gemeente heeft in het beleidsplan wel voor enkele doelgroepen richtlijnen over de toegang tot de schuldhulpverlening van Plangroep opgenomen.⁴⁹ Hieronder komen de richtlijnen aan de orde.

De gemeente heeft niet vastgelegd te gaan monitoren hoe vaak deze richtlijnen in de praktijk toegepast worden. De gemeente regelt dus niet dat zij inzicht kan verkrijgen in de manier waarop deze richtlijnen en weigeringsgronden de toegang tot schuldhulpverlening beïnvloeden.

hoog inkomen

Voor mensen met een inkomen hoger dan € 75.000 wordt door de gemeente “met terughoudendheid” toegang gegeven tot de gemeentelijke schuldhulpverlening. De gemeente vult aan dat zij geen strikte inkomensgrens hanteert, maar dat er voor de groep inwoners met een hoog inkomen andere mogelijkheden zijn, zoals informatie en advies, stabilisatie en een garantstelling bij de kredietbank.

fraudeschulden of strafrechtelijke vorderingen

⁴⁵ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregel schuldhulpverlening Lansingerland 2013', 20 februari 2013, toelichting artikel 6c.

⁴⁶ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017, artikel 7:71 lid 3 en lid 4.

⁴⁷ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017, artikel 7:71a.

⁴⁸ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.9.

De gemeente sluit inwoners, van wie een deel van de schulden is ontstaan uit fraude of strafrechtelijke vorderingen, niet per definitie uit. Zij kunnen toegang krijgen tot schuldhelpverlening wanneer de desbetreffende schulden zijn afgehandeld (als deze zijn betaald of als er een betalingsregeling is getroffen). De reden is dat deze schulden niet in een minnelijke regeling kunnen worden opgenomen, omdat de schuldeiser hier niet aan mee zal willen werken. Als toelating tot een schuldregeling wordt geweigerd, probeert de gemeente wel hulp bij schulden te bieden.

ondernemers

De gemeente verwijst ondernemers met schulden door naar maatschappelijke partners zoals het Regionaal Bureau Zelfstandigen Rotterdam en de Rotterdamse Zaak. Dit doet zij, omdat Plangroep zelf niet de kennis heeft om ondernemers te helpen met hun schuldenproblematiek. Wanneer ondernemers de administratie van het bedrijf op orde kunnen krijgen met hulp van bijvoorbeeld de Rotterdamse Zaak is het mogelijk dat de ondernemer alsnog bij de gemeente terecht kan voor een minnelijke regeling.

recidivisten

Wanneer het leereffect van schuldhelpverlening uitblijft en een inwoner opnieuw in een schuldensituatie belandt, vindt de gemeente het “niet logisch” om deze inwoner opnieuw een schuldregeling aan te bieden. Dit geldt ook voor terugkerende schuldenaren waarbij een eerder schuldhelpverleningstraject in een vroeg stadium is afgebroken. De gemeente maakt in het beleidsplan niet duidelijk of zij schuldenaren die in een later stadium van een schuldhelpverleningstraject zijn uitgevallen, ook als recidivisten behandelt. Ook maakt ze niet duidelijk wat deze richtlijn voor toegangspartners in de uitvoering betekent. De beleidsregels Sociaal Domein en het beleidsplan schuldhelpverlening vermelden bijvoorbeeld geen concrete termijn voor de periode dat mensen worden uitgesloten van dienstverlening. De rekenkamer oordeelt dat er daarmee voor de uitvoerende consulenten geen duidelijk afwegingskader is voor het al dan niet toelaten van recidivisten.

geen inkomen

Wanneer een schuldenaar geen inkomen of recht op een uitkering heeft, kan het voorkomen dat er te weinig financiële ruimte is voor het aflossen van een schuldregeling. De gemeente zet dan in op andere hulpverlening, zoals het stabiliseren van de situatie (zorgen dat de uitgaven niet hoger zijn dan de inkomsten) en het bemiddelen naar werk of een uitkering.

2-6 schulddienstverleningstrajecten

De gemeentelijke schuldhelpverlening wordt door Plangroep uitgevoerd en bestaat uit verschillende instrumenten, waaronder bijvoorbeeld de schuldregeling, budgetbegeleiding en budgetbeheer. De gemeente heeft in het beleidsplan geen doelstellingen opgenomen over de mate waarin zij deze instrumenten wil inzetten. Ook beschrijft ze voor de meeste instrumenten niet voor welke doelgroepen ze het wil inzetten. De gemeente stelt alleen voor twee doelgroepen, te weten statushouders en bijstandsgerechtigden, specifiek budgetbeheer voor als onderdeel van de hulpverlening. Uit het beleidsplan wordt echter niet duidelijk waarom statushouders dit nodig zouden hebben. Voor uitkeringsgerechtigden wordt gewezen op hun beperkte aflossingscapaciteit. Het beleidsplan vermeldt hierbij niet dat budgetbeheer ook nadelen heeft. Bij budgetbeheer wordt een cliënt immers niet geoefend in het zelf (weer) beheren van zijn inkomen, hetgeen uiteindelijk wel nodig is om uit de schulden te blijven.

Hulp bij schulden wordt door verschillende maatschappelijke partners uitgevoerd. Zij helpen bij gedragsverandering en bij de financiële administratie. De gemeente ambieert een omslag van formele (schuldhulpverlening) naar informele (hulp bij schulden) voorzieningen, maar geeft niet aan wanneer zij deze omslag geslaagd vindt.

In het beleidsplan spreekt de gemeente verder over de noodzaak van stress-sensitieve dienstverlening met als doel uitval te voorkomen. Zij heeft de stress-sensitieve aanpak uitgewerkt in het beleidsaccent Grip op Geld en hier ook een budget aan gekoppeld. De rekenkamer oordeelt dat de keuze voor stress-sensitieve dienstverlening verstandig is, gezien de huidige wetenschappelijke inzichten over de zelfredzaamheid van mensen met schulden.

De gemeente heeft geen doelstellingen geformuleerd wat betreft de beoogde inzet van schuldhulpverlening en hulp bij schulden. Wel is er een doelstelling wat betreft de effectiviteit van de schuldhulpverlening, namelijk dat 70% van de trajecten succesvol wordt afgerond met een schone lei. Echter, de gemeente heeft niet helder gedefinieerd wat zij als een traject ziet. De gemeente onderscheidt verder een aantal te monitoren indicatoren, maar verbindt hier geen doelstellingen aan.

2-6-1 schuldhulpverlening

De gemeente maakt onderscheid tussen materiële en immateriële hulpverlening. De materiële hulpverlening is de schuldhulpverlening die in Lansingerland door Plangroep wordt uitgevoerd (zie ook paragraaf 1-1).⁵⁰ De volgende producten vallen onder deze schuldhulpverlening:

- voorlichting, informatie en advies;
- budgetadvies, budgetbegeleiding en budgetbeheer;
- crisisinterventie;
- schuldregeling;
- afgifte verklaring zodat Wsnp kan worden aangevraagd;
- nazorg (wordt behandeld in paragraaf 2-7).⁵¹

In het beleidsplan noch in de beleidsregels staat wat deze producten inhouden of op welke manier zij worden ingezet. In de beleidsregels Sociaal Domein staat wel dat de gemeente de schuldhulpverlening voortijdig kan beëindigen wanneer de hulpvrager niet voldoende meewerkt. Onder actief meewerken verstaat de gemeente het nakomen van afspraken, bepalingen en voorwaarden, het creëren van zoveel mogelijk aflossingscapaciteit, het niet aangaan van nieuwe schulden en het actief deelnemen aan cursussen gericht op het voorkomen van schulden.⁵²

specifieke aanpak doelgroepen

De gemeente beschrijft voor enkele doelgroepen een specifieke aanpak. Zij biedt bijvoorbeeld aan werkgevers de mogelijkheid om schuldhulpverlening via de gemeente in te kopen. Het beleidsplan maakt niet duidelijk waarom deze mogelijkheid relevant is voor deze doelgroep. De gemeente wil ook samen met de maatschappelijke partners een aparte aanpak voor schuldhulpverlening aan ZZP'ers opzetten. Voor statushouders opteert de gemeente een afwijkende vorm van schuldhulpverlening. Dit is volgens haar nodig, omdat deze doelgroep kwetsbaar is. De gemeente biedt aan

⁵⁰ Gemeente Lansingerland, 'Evaluatie schuldhulpverlening 2013-2014', april 2015.

⁵¹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017, artikel 7:70.

⁵² Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017, artikel 7:71.

statushouders technisch beheer aan. Dit betekent dat de gemeente “de rekeningen” voor deze doelgroep betaalt voor een korte periode. Dit wordt langzaam afgebouwd tot de statushouder zelf de administratie weer kan voeren. De gemeente verwacht dat statushouders zich in die tijd de vaardigheden en kennis eigen maken om dit te doen.⁵³ In het beleidsplan staat niet op welke manier de statushouders zich deze vaardigheden kunnen aanleren en welke rol de gemeente hierin speelt. Ten slotte geldt een apart beleid voor inwoners die een uitkering aanvragen. Deze doelgroep komt, wanneer er sprake is van schulden, direct in aanmerking voor budgetbeheer. Dit omdat zij maar een beperkt inkomen hebben en dus maar een beperkt aflossingsvermogen.⁵⁴ De rekenkamer merkt op dat in het beleidsplan niet wordt vermeld dat budgetbeheer ook nadelen heeft. Bij budgetbeheer wordt een client immers niet geoefend in het zelf (weer) beheren van zijn inkomen, hetgeen uiteindelijk wel nodig is om uit de schulden te blijven.

2-6-2 hulp bij schulden

De gemeente vult de wettelijke eis van een integrale schuldhulpverlening in door naast de formele (materiële) schuldhulpverlening ook voldoende en laagdrempelige informele voorzieningen te treffen.⁵⁵ Bij deze informele voorzieningen gaat het om hulp bij schulden door vrijwilligersorganisaties Humanitas en Schuldhulpmaatje. Hun hulp (in het beleidsplan ook aangeduid als immateriële hulpverlening) betreft het werken aan problemen rondom de schuldproblematiek die in de weg staan van het oplossen van de schuldproblematiek zelf. Hierbij moet gedacht worden aan gedragsverandering en hulp bij de financiële administratie. De gemeente wil twee stappen zetten om de hulp bij schulden te verbeteren:

- meer mogelijkheden voor individuele begeleiding door maatschappelijke partners, gericht op de competenties:
 - in kaart brengen en bijhouden van inkomsten en uitgaven;
 - verantwoord besteden;
 - vooruitkijken en vooruit plannen;
 - bewust financiële producten kiezen;
 - over voldoende kennis beschikken.
- samenwerking intensiveren tussen gemeente en ketenpartners.⁵⁶

2-6-3 gedragsverandering

In de gehele schulddienstverlening wil de gemeente meer aandacht besteden aan gedragsverandering. Haar doelstelling is het aanleren van gezond financieel gedrag. Hiervoor is individueel maatwerk nodig, vindt de gemeente. Dit onderbouwt zij in het beleidsplan met de schaarstetheorie. De schaarstetheorie stelt dat een tekort aan geld zorgt voor een bepaalde stressreactie, waardoor mensen minder logische beslissingen nemen en zich focussen op de korte termijn. Hierdoor verminderen motivatie en het vermogen van de schuldenaar om zelf de problemen aan te pakken. De gemeente wil, onder andere gebaseerd op deze kennis, inzetten op een gedragsverandering bij de schuldenaar door aan te sluiten bij het proces dat de schuldenaar doormaakt. Dit wil zij doen door een methodiek te hanteren waarin kleine stappen richting gedragsverandering worden gezet. Verder wil zij ook de sociale omgeving en de werkgever bij het proces betrekken.

⁵³ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.6.

⁵⁴ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.20.

⁵⁵ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.5.

⁵⁶ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.13.

Het 'aansluiten bij het proces dat de schuldenaar doormaakt' uit het beleidsplan heeft de gemeente geconcretiseerd in het beleidsaccent 'Grip op Geld' (zie ook paragraaf 2-3-2 en 2-4-2). Het derde spoor van dit beleidsaccent is 'stress-sensitieve dienstverlening'.⁵⁷ In het bijbehorende uitvoeringsplan staat dat verschillende inzichten uit onderzoek naar schaarste en stress-sensitieve dienstverlening in een 'nieuwe aanpak' binnen de gemeente zullen worden doorgevoerd.⁵⁸ Hiertoe wordt bijvoorbeeld de tijd per dossier verruimd, waardoor meer persoonlijke aandacht is voor de cliënt. Hierdoor is er ruimte voor frequentere contactmomenten, waarin kleinere en beter haalbare doelen kunnen worden gesteld. Het doel is dat cliënten minder stress ervaren en minder snel uitvallen uit een traject. Dit gaat de gemeente monitoren door te kijken naar het uitvalpercentage.⁵⁹ Voor deze nieuwe aanpak is jaarlijks € 15.000 begroot.⁶⁰

2-6-4 doelstellingen en monitoring trajecten

De gemeente wil voldoen aan de wettelijke eis wat betreft wachttijden tot het eerste gesprek (zie paragraaf 2-5) en de wettelijke eis om een hulpvrager inzicht te geven in het aantal weken tussen het eerste gesprek en het bereiken van een regeling of andere hulp bij schulden. Verder heeft de gemeente de doelstelling om een minimaal slagingspercentage van 70% te hebben. De gemeente zegt dat het slagingspercentage "laat zien hoeveel mensen uiteindelijk door bemiddeling van de schuldhulpverlening een traject met succes hebben afgerond en daarmee uit de schulden zijn gekomen".⁶¹ Het blijft echter onduidelijk wat precies onder een 'traject' valt: is dit alleen een minnelijke regeling of vallen ook andere trajecten bij Plangroep of de maatschappelijke partners hieronder? De gemeente heeft verder geen doelstellingen op het gebied van schulddienstverlening geformuleerd.

De gemeente wil het resultaat meten van alle wijzigingen in de werkwijze van de schulddienstverlening, die in het beleidsplan worden voorgesteld. Hiervoor gaat zij een aantal onderdelen in het proces monitoren:

- wachttijden;
- het gedrag en de motivatie van de doelgroep;
- aanmeldingen en doorverwijzingen (zie paragraaf 2-5);
- de informatie uit de zelfredzaamheidsmatrix aan het begin van het traject en aan het eind van het traject, zodat zij de groei in zelfredzaamheid kan meten;
- het gebruik van informele voorzieningen en het gebruik van formele schuldhulpverlening (om te beoordelen of de omslag van formele naar informele voorzieningen slaagt);
- de klanttevredenheid op de onderdelen intake, schuldhulpverlening en nazorg;
- het slagingspercentage van de schuldhulpverlening.⁶²

De gemeente heeft geen doelstellingen geformuleerd wat betreft de beoogde inzet van hulp bij schulden. De gemeente geeft bovendien aan te willen monitoren op de omslag van formele naar informele voorzieningen, maar heeft ook hier geen doelstellingen

⁵⁷ Gemeente Lansingerland, 'Stand van zaken beleidsaccenten. Bijlage bij halfjaarrapportage sociaal domein 2018', september 2018.

⁵⁸ Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld', 26 juli 2017, p.5.

⁵⁹ Gemeente Lansingerland, 'Accenten sociaal domein. Bijlage bij jaarrapportage sociaal domein 2018', 2 mei 2019.

⁶⁰ Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld', 26 juli 2017, p.6.

⁶¹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.22.

⁶² Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015.

aan verbonden. Ten aanzien van de groei van zelfredzaamheid en de klanttevredenheid heeft de gemeente ook geen doelstellingen geformuleerd.

2-7 nazorg

Na afloop van een minnelijk traject of na plaatsing in een Wsnp-traject dient Plangroep nazorg te verlenen middels een (of meer) persoonlijk gesprek(ken). Nazorg dient te voorkomen dat iemand opnieuw in de schulden belandt. De gemeente geeft echter niet aan de mate van recidive te willen gaan monitoren. Hierdoor heeft zij geen zicht op het effect van nazorg. De gemeente wil ook na andere schulddienstverleningstrajecten nazorg gaan verlenen, maar geeft niet aan op welke manier en voor welke trajecten zij dit gaat invoeren.

De gemeente vindt het van belang om na afloop van een schuldhulpverleningstraject of hulp bij schulden nazorg te verlenen, zo staat in het beleidsplan schuldhulpverlening. Zij vindt dit belangrijk, omdat hiermee voorkomen kan worden dat iemand opnieuw in problematische schulden belandt. Na afronding van een minnelijke schuldregeling dient Plangroep daarom contact op te nemen met de voormalig cliënt en dienen de stand van zaken en eventuele nieuwe problemen en acties besproken. Ook na plaatsing in een Wsnp-traject door de rechter, moet Plangroep nazorg bieden en de schuldenaar vragen hoe het traject met de bewindvoerder verloopt.

De cliënt kan in het nazorggesprek worden doorverwezen naar maatschappelijke partners of individuele begeleiding en dient altijd plaats te vinden met een persoonlijk gesprek.⁶³ Voor cliënten in een minnelijk- of Wsnp-traject vond ten tijde van het schrijven van het beleidsplan al nazorg plaats. Het was toen onduidelijk hoe vaak deze nazorg plaatsvond en of nazorg in die opzet wel effectief was.

De gemeente wil ook nazorg bieden aan schuldenaren die een schulddienstverleningstraject doorlopen bij maatschappelijke partners. De nazorg wordt dan belegd bij de maatschappelijke partners. De gemeente maakt in het beleidsplan echter niet duidelijk hoe vaak het nazorggesprek zal moeten plaatsvinden en wat precies een traject is.

De gemeente zal de kwaliteit van de nazorg alleen monitoren middels een meting van de klanttevredenheid.⁶⁴ Er is echter geen voornemen om ook de mate van recidive te gaan monitoren. Dat betekent dat de gemeente niet voorsorteert op het verkrijgen van inzicht in de mate waarin de nazorg effect heeft.

2-8 afspraken met uitvoerders schulddienstverlening

De gemeente heeft een overeenkomst met Plangroep voor de uitvoering van de schuldhulpverlening, zonder duidelijke prestatieafspraken. Onderdeel van deze overeenkomst zijn namelijk alle stukken die deel uitmaakten van de aanbestedingsprocedure, waaronder de inschrijving door Plangroep. In haar inschrijving beschrijft Plangroep prestaties die zij in haar werkzaamheden (gewoonlijk of in andere gemeenten) behaalt. Omdat de inschrijving deel uitmaakt van het contract, zou het kunnen zijn dat de gemeente verwacht dat Plangroep deze prestaties ook in Lansingerland zal leveren, maar dit wordt nergens expliciet gemaakt.

⁶³ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015.

⁶⁴ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.21.

Daardoor blijft het naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende duidelijk welke prestatie-eisen tussen gemeente en Plangroep zijn afgesproken.

De hulp bij schulden is geen apart onderdeel van de opdrachtoomschrijving van de gemeente aan Kwadraad. Deze hulp wordt dus ook niet apart gemonitord of bekostigd door de gemeente, waardoor de gemeentelijke sturingsmogelijkheden beperkt zijn. De subsidiebeschikking voor de hulp bij schulden door Humanitas en Schuldhulpmaatje bevat wel prestatie- en monitoringseisen.

Alles bij elkaar stelt de rekenkamer vast dat slechts met de helft van de uitvoerders duidelijke afspraken zijn vastgelegd over hun taken. Met Kwadraad zijn -buiten de pilot en Vroeg Eropaf- immers geen afspraken gemaakt en met Plangroep zijn de afspraken op een onduidelijke manier vastgelegd.

Zoals beschreven heeft de gemeente de uitvoering van haar schuldhulpverlening uitbesteed aan Plangroep en bieden de partijen Kwadraad, Humanitas en Schuldhulpmaatje hulp bij schulden. In deze paragraaf staat beschreven op welke manier de gemeente haar afspraken met deze uitvoerders heeft vormgegeven.

Plangroep

De gemeente heeft in 2015 de schuldhulpverlening opnieuw aanbesteed, omdat de contracten met de uitvoerder in juni 2016 zouden verlopen. In 2017 is zij opnieuw een contract aangegaan met Plangroep, een commerciële partij die in ruim zestig gemeenten in Nederland (een deel van) de schuldhulpverlening uitvoert en dit ook al deed voor de gemeente Lansingerland. Dit contract loopt af in juni 2020. In het contract met Plangroep heeft de gemeente opgenomen dat alle documenten die onderdeel waren van de aanbesteding (de Leidraad aanbesteding, de inschrijving van Plangroep en twee nota's van inlichtingen) onderdeel zijn van de afspraken met Plangroep.⁶⁵ Door deze opzet zijn de afspraken met Plangroep onoverzichtelijk verspreid over verschillende documenten. Ook is het onduidelijk welke onderdelen van de verschillende documenten precies 'afspraken' zijn. De inschrijving van Plangroep bevat namelijk onder andere vermeldingen van bepaalde prestaties die Plangroep in haar werkzaamheden (in andere gemeenten) behaalt. De gemeente schrijft in het contract met Plangroep als gezegd dat de inschrijving hier deel van uitmaakt. Hierdoor zou het kunnen zijn dat de gemeente verwacht dat Plangroep deze prestaties ook in Lansingerland zal leveren, maar dit wordt nergens expliciet gemaakt. Daardoor blijft het naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende duidelijk welke prestatie-eisen tussen gemeente en Plangroep zijn afgesproken.

De gemeente heeft in de Leidraad aanbesteding opgenomen dat uiterlijk in elke derde week na afloop van een kwartaaloverleg plaatsvindt tussen Plangroep en de gemeente. Onderwerp van dit overleg zijn onder andere de kwaliteit van de ondersteuning en een cijferoverzicht over de geleverde ondersteuning door Plangroep.

In de overeenkomst met Plangroep staat dat deze tot juli 2018 duurt en daarna nog twee keer voor de duur van een jaar verlengd kan worden. In de zomer van 2020 is deze echter nog een keer verlengd, tot februari 2021.⁶⁶ De heraanbesteding, die eigenlijk voor juli 2020 gereed zou moeten zijn, is daarmee verschoven naar eind 2020.

⁶⁵ Gemeente Lansingerland & Future Investments BV, 'Overeenkomst schuldhulpverlening', 25 januari 2017.

⁶⁶ Telefoongesprek met ambtenaar.

Kwadraad

Kwadraad biedt mensen hulp bij schulden als onderdeel van het door haar verzorgde algemeen maatschappelijk werk. Financiën komen daarbij ook vaak aan bod, aangezien bij maatschappelijk werk naar alle leefgebieden wordt gekeken. Hulp bij schulden is daarmee geen afzonderlijk onderdeel van de opdrachtoomschrijving die bij de gemeentelijke subsidiebeschikking hoort en wordt daarmee niet apart gemonitord of bekostigd door de gemeente.

Kwadraad heeft wel een opdracht voor de vroegsignalering middels Vroeg Eropaf (zie paragraaf 3-3-1). Zij is ook penvoerder van de pilot complexe schulden (zie paragraaf 3-6-2) en heeft de opdracht de intake en casusregie te verzorgen van de mensen die binnen die pilot door Humanitas en Schuldhulpmaatje begeleid worden.

Humanitas en Schuldhulpmaatje

De werkafspraken (prestatie- en monitoringseisen) met Humanitas en Schuldhulpmaatje heeft de gemeente uitgewerkt in de jaarlijkse subsidiebeschikkingen.⁶⁷ Voor Schuldhulpmaatje werkt de gemeente pas vanaf 2017 met prestatie-eisen. In 2015 en 2016 kreeg Schuldhulpmaatje namelijk een waarderingssubsidie van minder dan € 2.500, waaraan geen prestatie-eisen verbonden waren. Aan Humanitas heeft de gemeente in de gehele onderzoeksperiode (2016-2019) prestatie-eisen gesteld.

2-9 financieel kader schulddienstverlening

Ten tijde van het schrijven van het beleidsplan begrootte de gemeente € 188.000 voor de schuldhulpverlening door Plangroep, waarvan € 30.000 voor hulp bij schulden, preventie en Mesis. Deze € 30.000 zou op termijn vrij moeten komen vanwege een verwachte daling in het aantal aanvragen schuldhulpverlening. De gemeente zette echter ook in op vroegsignalering en bereik. Zulke maatregelen zorgen doorgaans voor een stijging in het aantal aanvragen. Het is daardoor op voorhand niet waarschijnlijk dat het aantal aanvragen daalt, waardoor het sterk de vraag is of de € 30.000 voor hulp bij schulden en preventie wel beschikbaar zou kunnen komen. Verder is het opmerkelijk dat de gemeente uitging van een dalend aantal schuldhulpverleningstrajecten, terwijl zij niet wist in welke mate zij de Lansingerlandse doelgroep voor schuldhulpverlening reeds bereikte (zie ook paragraaf 2-2-1).

Vanuit het beleidsaccent Grip op Geld, dat vanaf 2017 geldt, is er structureel € 139.000 beschikbaar gemaakt voor schulddienstverlening. Dat betekent dat er in 2017, 2018 en 2019 in totaal zo'n € 327.000 per jaar begroot is, oftewel bijna een verdubbeling van het budget. Echter, gezien het feit dat de gemeente een stijging van het aantal meldingen kon verwachten en het feit dat zij de omvang van de doelgroep niet in beeld had, oordeelt de rekenkamer dat de begroting van het schulddienstverleningsbeleid niet realistisch onderbouwd was.

De gemeente geeft in het beleidsplan aan de schulddienstverlening als geheel binnen de bestaande financiële kaders te gaan uitvoeren. De gemeente wilde dus geen extra middelen vrijmaken. De gemeente verwachtte namelijk dat de inzet van hulp bij schulden door maatschappelijke partners zorgt voor effectievere uitvoering van schuldhulpverlening. Hierdoor zou in het budget voor schuldhulpverlening ruimte komen voor de hulp bij schulden (hulp van "maatschappelijke partners"). Op het moment van schrijven van het beleidsplan gaf de gemeente € 188.000 uit aan

⁶⁷ Gemeente Lansingerland, 'Beschikking tot subsidieverlening 2019, 2020 en 2021', 3 januari 2018.

schuldhulpverlening door Plangroep. Zij verwachtte dat van dit geld € 30.000 te kunnen vrijmaken, dankzij een verbetering van de effectiviteit van de hulpverlening. Van dit bedrag zou € 20.000 naar de hulp bij schulden door maatschappelijke partners gaan, € 4.000 naar expertmeetings en preventieve budgetworkshops en ten slotte ongeveer € 6.000 naar het gebruik van het screeningsinstrument Mesis. Verder is voor het beleidsaccent Grip op Geld totaal € 139.000 structureel beschikbaar gesteld (voor de drie sporen genoemd in paragrafen 2-3, 2-4 en 2-6).

Het is niet duidelijk waarom de gemeente verwacht schulddienstverlening als geheel binnen de bestaande financiële kaders te kunnen gaan uitvoeren. De gemeente gaf immers als gezegd in het beleidsplan aan dat zij een (verdere) groei verwacht van het aantal mensen met problematische schulden (zie paragraaf 2-2). Ook zet zij, zoals eerder beschreven, in op meer preventie, meer informele hulp, een laagdrempelige toegang tot de schuldhulpverlening en meer vroegsignalering. Hierdoor is het aannemelijk dat het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening -in ieder geval in de eerste jaren toeneemt. Onderzoek van de rekenkamer Rotterdam op het gebied van Wmo en jeugdhulp laat zien dat meer preventie en informele hulp zich -in ieder geval in de eerste jaren- juist leidt tot meer verwijzing naar formele hulp en dat er daardoor meer kosten zijn: een zogeheten boeggolfeffect.⁶⁸ In dat geval kan dit de verwachte grotere doorloopsnelheid voor schulddienstverlening en de daaraan verbonden lagere kosten tenietdoen. Het is onduidelijk wat dit zou betekenen voor de financiële ruimte die overblijft voor informele voorzieningen door maatschappelijke partners.

gerealiseerde kosten

Tabel 2-4 toont de kosten die de afgelopen vijf jaar zijn gemaakt door Plangroep, Humanitas, Schuldhulpmaatje en Kwadraad met betrekking tot schulddienstverlening.

tabel 2-4: door externe partijen gerealiseerde kosten schulddienstverlening (x €1.000)

jaar	2015	2016	2017	2018	2019 (tot dec)
Plangroep	157	146	183	227	153
Humanitas	30*	33	40	43	45
Schuldhulpmaatje	2	3	4	5	7
Kwadraad (pilot complexe schulden)				20	24
totaal	189	182	227	295	229

bron: e-mail ambtenaar

*schatting

De rekenkamer stelt vast dat de uitvoering van schulddienstverlening binnen de budgettaire kaders is gebleven die vanuit het beleidsplan en -vanaf 2017- vanuit het beleidsaccent Grip op Geld voorzien waren. Feit is echter dat de gemeente haar begroting niet heeft gebaseerd op inzicht in de omvang van de doelgroep (zie paragraaf 2-2-1). Daardoor is onduidelijk of de gemeente er goed aan heeft gedaan binnen haar (nieuwe) budgettaire kaders te blijven.

⁶⁸ Rekenkamer Rotterdam, 'Het komt niet in de buurt', 30 juni 2018.



3 uitvoering en resultaten schulddienstverlening

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitvoering, resultaten en effecten van de schulddienstverlening in Lansingerland beoordeeld. Hierbij wordt gekeken naar al het aanbod dat de gemeente heeft, zoals preventieactiviteiten, haar inspanningen om schuldenaren naar de gemeentelijke schuldhulpverlening toe te leiden, de uitvoering van deze trajecten door Plangroep en de verdere begeleiding hierbij vanuit ketenpartners en de nazorg. Het betreft daarmee vooral de activiteiten en resultaten van Plangroep, Humanitas, Schuldhulpmaatje en Kwadraad.

Hierbij worden de volgende deelvragen beantwoord:

- 2 In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen? (paragraaf 3-2 en 3-3)
- 3 Worden de schuldenpreventiemaatregelen en de schulddienstverlening adequaat uitgevoerd? (paragraaf 3-2 t/m 3-8)
- 4 Hoeveel cliënten vallen gedurende het traject uit (uitval)? Hoeveel cliënten ronden het hele traject af en beginnen met een schone lei? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen? (paragraaf 3-5 t/m 3-7)
- 5 In hoeverre draagt schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldproblemen? (paragraaf 3-6 en 3-7)

Om deelvraag 2 te beantwoorden, maakt de rekenkamer inzichtelijk hoeveel inwoners zich melden voor schuldhulpverlening bij Plangroep en voor hulp bij schulden bij de uitvoerende maatschappelijke partners.

Voor deelvraag 3 toetst de rekenkamer aan de normen uit tabel 3-1. De eerste en tweede norm gaan over de afspraken met de uitvoerders en de mate waarin zij consistent zijn met het beleid. Deze twee normen worden behandeld onder de subparagrafen 'voornemens en afspraken'. De overige normen over de uitvoering worden daaropvolgend behandeld in de subparagraaf 'uitvoering'.

tabel 3-1: normen

norm	paragraaf
Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.	3-2 t/m 3-8
De afspraken met uitvoerders zijn consistent met de opzet van de maatregelen.	3-2 t/m 3-8
Uitvoerders vervullen hun taken zoals is afgesproken.	3-2 t/m 3-8
De instrumenten om de doelgroep te ondersteunen worden adequaat toegepast.	3-2 t/m 3-8
De gemeente houdt adequaat zicht op de uitvoering en de resultaten daarvan en stuurt zo nodig bij.	3-2 t/m 3-8
Problemen in de uitvoering worden adequaat gesignaleerd en aangepakt.	3-2 t/m 3-8

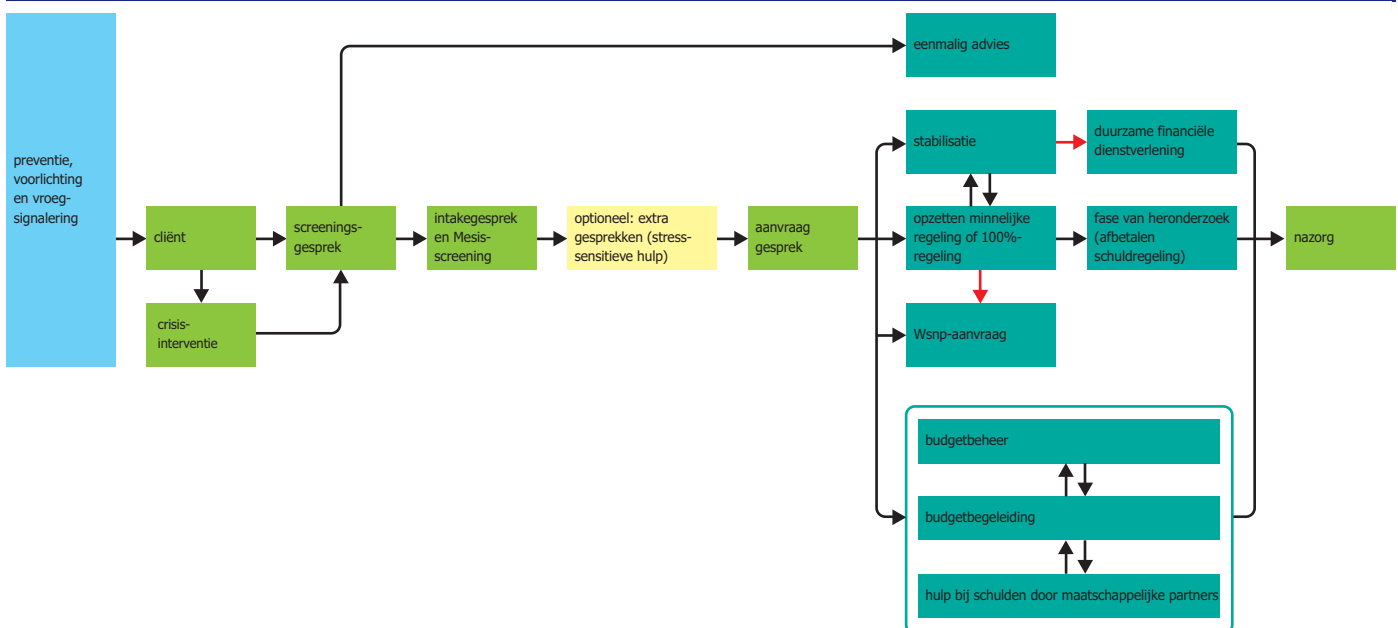
Deelvraag 4 is beschrijvend van aard. De rekenkamer onderzoekt hier het aantal deelnemers dat tussentijds uitvalt en het aantal deelnemers dat het traject succesvol afrondt.

Voor deelvraag 5 kijkt de rekenkamer naar twee indicatoren: het aantal huishoudens dat mede dankzij schuldhulpverlening uit de problematische schulden is gekomen en hun aandeel in de totale groep mensen die schulddienstverlening ontvangt.

In de tekst zal telkens onderscheid gemaakt worden tussen schuldhulpverlening en hulp bij schulden.

In figuur 3-1 is middels een stroomschema inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende onderdelen van de schulddienstverlening samenhangen. Zwarte pijlen staan voor de 'normale' doorloop van een client, rode pijlen wijzen naar de optie die intreedt als de zwarte pijl niet mogelijk is.

figuur 3-1 stroomschema instrumenten schulddienstverlening



3-2 preventie

De gemeente heeft zich voorgenomen een jaarlijkse publiekscampagne te houden. Deze is echter in 2016 en 2017 niet uitgevoerd. In 2018 heeft ze vorm gekregen in gedrukte en online media, in 2019 alleen nog in online media. Dat betekent dat het minder computervaardige deel van de doelgroep in 2019 waarschijnlijk niet is bereikt. De gemeente wilde ook wekelijkse inloopmiddagen voor administratieve vragen organiseren. Deze heeft Kwadraad vanaf 2017 op eigen initiatief opgestart en worden vanaf 2019 in een formele samenwerking met andere partijen uitgevoerd. Verder werden voorlichtingsaanpakken op scholen en voor startende ondernemers voorzien. Sinds 2018 wordt inderdaad de meerderheid van de Lansingerlandse basisschoolkinderen met een voorlichtingsactiviteit tijdens de Week van het Geld bereikt. Op de middelbare scholen kreeg de aanpak tot 2019 nog niet veel voet aan de grond. In 2017 werden zo'n drie klassen bereikt, in 2018 werden geen leerlingen bereikt en in 2019 werden 650

leerlingen bereikt. De in het beleid voorgenomen preventieactiviteiten voor startende ondernemers zijn nog niet uitgevoerd.

De gemeente gaf in het beleidsaccent Grip op Geld aan ook preventieactiviteiten voor specifieke doelgroepen te willen ontwikkelen. Voor welke doelgroepen werd niet precies bepaald, het ging in de beleidstekst namelijk “bijvoorbeeld” om een aantal groepen. Deze groepen waren ZZP’ers, (bijna)-pensioengerechtigden en jongeren op het Pro-VSO-onderwijs. Aan het voornemen preventieactiviteiten te ontwikkelen voor speciale doelgroepen is alleen in 2018 uitvoering gegeven. Een Plangroepmedewerker hield toen presentaties op een drietal bijeenkomsten (één voor mantelzorgers, één voor pensioengerechtigden en één voor werkgevers). Daarnaast heeft Plangroep onderzoek gedaan naar preventieactiviteiten voor mensen met een verstandelijke beperking. Zij stelde vast dat dit aanbod al bestond, maar dat de toeleiding door de gemeente naar dit aanbod sinds een jaar niet meer goed verliep. Hier heeft echter geen actie op gevolgd.

Vanuit de pilot complexe schulden heeft Schuldhulpmaatje in 2017 groepsactiviteiten voor jongeren verzorgd voor circa zestig jongeren.

Samenvattend stelt de rekenkamer vast dat best veel basisschoolkinderen hebben deelgenomen aan preventiemaatregelen, maar dat het preventiebeleid weinig middelbare scholieren en volwassenen heeft bereikt. Ook de specifieke doelgroepen uit Grip op Geld zijn nog nauwelijks bereikt. De effectiviteit van het preventiebeleid voor basisschoolkinderen is moeilijk meetbaar, het duurt immers nog lang voor zij een eigen financiële huishouding gaan voeren. Het preventiebeleid heeft voor oudere groepen Lansingerlanders, gezien het beperkte bereik, zeer waarschijnlijk weinig effect gehad.

3-2-1 preventieactiviteiten beleidsplan en beleidsaccent ‘Grip op Geld’

Zoals aangegeven in paragraaf 2-3 bevat het beleidsplan schuldhulpverlening verschillende maatregelen om schuldproblemen bij haar inwoners te voorkomen. De voorgenomen maatregelen zijn een jaarlijkse publiekscampagne, wekelijkse inloopmiddagen voor administratieve vragen en voorlichtingsaanpakken op scholen en voor startende ondernemers. Vanuit het beleidsaccent Grip op Geld komen daar zoals beschreven nog preventieve activiteiten voor specifieke doelgroepen bij. Die doelgroepen zijn niet precies bepaald, het gaat namelijk “bijvoorbeeld” om groepen als “ZZP’ers, (bijna)-pensioengerechtigden en jongeren op het Pro-VSO-onderwijs”. Door het gebruik van het woord “bijvoorbeeld” uit de beleidstekst is niet vastgesteld dat er daadwerkelijk voor al deze groepen maatregelen ontwikkeld gaan worden.

jaarlijkse publiekscampagne/bewustwordingscampagne

Om invulling te geven aan haar preventiedoelstellingen gaf de gemeente in september 2017 Plangroep de opdracht om een plan van aanpak te maken voor de preventie van schuldenproblematiek.⁶⁹ Plangroep heeft daarop gezorgd dat in aanloop naar de Week van het Geld 2018 diverse artikelen in de lokale media over het onderwerp 'omgaan met geld' verschenen. Het plan van aanpak voor preventie, geschreven door Plangroep, maakt geen melding van dergelijke activiteiten in eerdere jaren. Ze worden beschreven als nieuwe initiatieven.⁷⁰ De rekenkamer gaat er daarom vanuit dat dit onderdeel van het beleid pas in 2018 werkelijk vorm kreeg.

⁶⁹ Plangroep, 'Evaluatie & Plan van Aanpak', ongedateerd.

⁷⁰ Plangroep, 'Evaluatie & Plan van Aanpak', ongedateerd. Het ging om interviews van mensen met financiële problemen, aankondiging van de activiteiten tijdens de Week van het Geld, Facebookberichten en een live verslag van de Week van het Geld op de lokale radiozender.

De activiteiten sluiten aan bij de in het beleidsplan voorgenomen jaarlijkse publiekscampagne en de algemene bewustwordingscampagne die in Grip op Geld wordt aangekondigd. In 2019 heeft Plangroep geen opdracht gekregen voor het uitvoeren van dergelijke activiteiten.⁷¹ Wel plaatste de gemeente zelf vanaf halverwege 2019 social mediaberichten om Lansingerlanders te wijzen op schulddienstverlening. Op het gemeentelijk Facebook-, Instagram- en Twitteraccount worden bijvoorbeeld initiatieven vanuit de gemeente gedeeld, maar ook berichten zoals uit de landelijke campagne 'Kom uit je schuld'.⁷²

wekelijkse inlooppiddagen voor administratieve vragen

Sinds 2017 organiseerde Kwadraad op eigen initiatief een inlooppreekuur waar burgers met allerlei, vooral administratieve vragen, terecht konden.⁷³ Sinds ongeveer een jaar is dit inlooppreekuur geformaliseerd in een samenwerking tussen het Jeugd Cultuur Fonds, Jeugd Sport Fonds, Stichting Leergeld, Welzijn Lansingerland, de bibliotheek/taalhuis, MEE en Kwadraad. Dit wekelijkse spreekuur heet SamenDoen. Tijdens dit inlooppreekuur is er ruimte voor allerlei praktische vragen over o.a. het invullen van formulieren en het aanvragen van fondsen. Dit inlooppreekuur is voornamelijk gericht op het verlenen van diensten aan lage-inkomenshuishoudens. Momenteel is er alleen een inlooppreekuur in Bergschenhoek, maar het doel is om ook in de andere twee woonkernen een steunpunt te openen.⁷⁴

voorlichting op scholen

Zowel in het beleidsplan 2016–2020 als het beleidsaccent Grip op Geld wordt ingezet op voorlichting op basisscholen. De gemeente heeft hier vanaf 2018 uitvoering aan gegeven. De gemeente werd lid van 'Wijzer in Geldzaken', een programma van het Ministerie van Financiën. Hiermee heeft de gemeente sindsdien toegang tot het lesmateriaal van de door het ministerie en andere partijen georganiseerde Week van het Geld. Daarna heeft een Plangroep-medewerker 22 Lansingerlandse basisscholen uitgenodigd voor deelname aan de Week van het Geld. In 2018 wilden zeventien scholen meedoen en in 2019 ging het om achttien scholen. Op deze scholen zijn gastlessen verzorgd vanuit Wijzer in Geldzaken, Bank voor de klas of door een Plangroep-medewerker. Ook werden er oudervoorlichtingsavonden verzorgd. 75 ouders bezochten deze avonden in 2018, 35 ouders in 2019.⁷⁵ Tijdens de twee edities werd in totaal op zes scholen (drie in 2018 en drie in 2019) meer uitgebreid stilgestaan bij de Week van het Geld. Er werd niet een dag lang, maar een week lang aandacht besteed aan het onderwerp en op deze scholen werd de week geopend door de betrokken wethouder.

Het beleidsaccent Grip op Geld bevat ook het voornemen voorlichtingsactiviteiten op middelbare scholen te houden. Plangroep en Schuldhulpmaatjes hebben in december 2017 op een Lansingerlandse middelbare school voorlichting gegeven, hiermee zijn 73 leerlingen bereikt.⁷⁶ In 2018 zijn er geen activiteiten geweest, maar in 2019 is er op vijf van de zes Lansingerlandse middelbare scholen voorlichting gegeven. Dit kreeg vorm

⁷¹ Plangroep, 'Evaluatie Preventie 2019', ongedateerd.

⁷² Interview ambtenaren.

⁷³ Feitelijk wederhoor.

⁷⁴ Interview Kwadraad.

⁷⁵ Plangroep, 'Evaluatie & Plan van Aanpak', ongedateerd en Plangroep, 'Evaluatie Preventie Lansingerland 2019', ongedateerd.

⁷⁶ Plangroep, 'Evaluatie & Plan van Aanpak', ongedateerd.

in 27 gastlessen en acht theatervoorstellingen, waarmee in totaal 650 leerlingen bereikt werden.⁷⁷

De rekenkamer stelt vast dat sinds 2018 best veel basisschoolkinderen hebben deelgenomen aan preventiemaatregelen. De effectiviteit van het preventiebeleid voor basisschoolkinderen is moeilijk meetbaar, het duurt immers nog lang voor zij een eigen financiële huishouding gaan voeren.

preventie speciale doelgroepen

In het beleidsplan 2016–2020 staat dat de gemeente voorlichting voor startende ondernemers wil opzetten. In het beleidsaccent wordt gerept van preventieactiviteiten voor specifieke doelgroepen, “Denk hierbij bijvoorbeeld aan ZZP’ers, jongeren op het Pro-Vso onderwijs en (bijna) pensioengerechtigden.”⁷⁸ In 2018 werd voor (mantelzorgende of mantelzorgontvangende) pensioengerechtigden inderdaad een preventieactiviteit uitgevoerd. Een preventiemedewerker van Plangroep was namelijk aanwezig bij de Mantelzorgdag. “Daarnaast was er aandacht voor de Pensioendriedaagse,” vermeldt het jaarverslag Sociaal Domein 2018.⁷⁹ Aan Pro-Vso-leerlingen werd in 2018 nog geen voorlichting gegeven.⁸⁰ Ook werden er nog geen preventieactiviteiten ontwikkeld voor ZZP’ers.⁸¹ Wel heeft de preventiemedewerker een presentatie gegeven bij het werkgeversplatform van de gemeente Lansingerland.⁸² Dit sluit aan bij het uitgangspunt van het beleidsplan ook werkgevers bij de schuldproblematiek te betrekken.

Plangroep heeft in 2019 geen preventieactiviteiten voor speciale doelgroepen meer verricht. Zij deed wel een onderzoek naar de behoefte onder mensen met een verstandelijke beperking, maar constateerde dat er meer dan voldoende aanbod voor deze doelgroep is op het gebied van het voorkomen van financiële problemen. “Budgetcursussen, individuele budgetcoaching, schuldhulpverlening, maatjes, enz. alles speciaal op het niveau van de betreffende doelgroep. Helaas blijkt alleen dat de netwerkpartners elkaar zelf te weinig weten te vinden, waardoor de doelgroep niet (voldoende) op de plek met het juiste hulpaanbod terecht komt.”⁸³ Plangroep stelt, op basis van gesprekken met stichting MEE en Kwadraad, vast dat dit vooral komt doordat de gemeentelijke participatieconsulenten sinds een jaar weinig mensen doorverwijzen voor deze hulp. Plangroep wijt dit aan gebrek aan kennis bij de consulenten over het aanbod. Dit zou komen door een groot aantal personeelswisselingen bij de participatieconsulenten.⁸⁴ Er heeft vanuit de gemeente geen vervolgactie op deze constatering gevolgd.⁸⁵

3-2-2 preventieactiviteiten pilot complexe schulden

Ook vanuit een andere, niet in beleidsstukken genoemde, pilot is vanaf 2017 gewerkt aan preventie. De maatschappelijke partners Kwadraad, Humanitas en

⁷⁷ Plangroep, ‘Evaluatie Preventie 2019’, ongedateerd.

⁷⁸ Gemeente Lansingerland, ‘Uitvoeringsplan Grip op Geld’, 26 juli 2017.

⁷⁹ Gemeente Lansingerland, jaarrapportage Sociaal Domein 2018’, 2 mei 2019, p.34

⁸⁰ Gemeente Lansingerland, ‘Uitvoeringsplan Grip op Geld’, 26 juli 2017.

⁸¹ Plangroep, ‘Evaluatie & Plan van Aanpak’, ongedateerd.

⁸² Plangroep, ‘Evaluatie & Plan van Aanpak’, ongedateerd.

⁸³ Plangroep, ‘Evaluatie Preventie 2019’, ongedateerd, p.10.

⁸⁴ Plangroep, ‘Evaluatie Preventie 2019’, ongedateerd, p.10.

⁸⁵ Telefonisch gesprek ambtenaar.

Schuldhulpmaatje hebben in 2017 namelijk gezamenlijk een subsidieaanvraag ingediend voor het uitvoeren van een pilot voor een gezamenlijke aanpak van complexe schuldsituaties en preventieve ondersteuning van jongeren. Deze pilot heeft de naam 'pilot complexe schulden' gekregen.

In het preventieve deel van de pilot wil Schuldhulpmaatje in 2017 en 2018, onder de noemer 'Schuldhulpmaatje Jong', preventieve activiteiten voor jongeren van 16-25 jaar organiseren (specifieker: jongeren met multiproblematiek en/of werkloze jongeren op mbo-niveau, alsook HBO/WO-studenten en afgestudeerden).⁸⁶ Het doel van Schuldhulpmaatje Jong is om jongeren te onderwijzen over een gezonde financiële huishouding. Uiteindelijk wil zij in de pilot onderzoeken wat de meest effectieve preventieve groepsbenadering van deze jongeren is. Zij wil deze activiteiten uitvoeren samen met netwerkpartners, het jongerenwerk en scholen. Concreet dient Schuldhulpmaatje de website MoneyFit te promoten, een Facebookpagina te ontwikkelen en interactieve events voor de jeugd te verzorgen. Schuldhulpmaatje krijgt voor het totale onderdeel Schuldhulpmaatje Jong € 10.000 subsidie (waarmee ook jongeren begeleid moeten worden in het kader van hulp bij schulden, zie paragraaf 3-6-2 van dit rapport), waarvan in ieder geval € 1.750 exclusief voor het organiseren van (preventieve) groepstrainingen en events. In de uitwerking van de pilot is niet vermeld hoeveel jongeren Schuldhulpmaatje met de preventieve activiteiten poogt te bereiken. Als te bereiken resultaat van de preventieve aanpak vermelden de partijen hooguit dat Schuldhulpmaatje "een aantal activiteiten verzorgt."

uitvoering preventiedeel pilot

In de jaarverantwoording 2017 schrijft Schuldhulpmaatje dat zij gastlessen heeft gegeven op het Wolfert PRO-college. In de jaarverantwoording over de pilot aangaande 2018 schrijft zij dat de MoneyFit website naar behoren werkt. Het preventieprogramma had vertraging en in de tweede helft van 2018 is Schuldhulpmaatje gestart met het preventieprogramma voortgezet onderwijs, in samenwerking met de gemeente en het algemeen jongerenwerk. Het programma bevat theatervoorstellingen, een interactief begrotingsspel, een money quiz en gastlessen. Verder wordt op ouderavonden aandacht besteed aan jongeren en schulden. Naar aanleiding van deze activiteiten heeft Schuldhulpmaatje twee hulpvragen van jongeren gekregen.⁸⁷

Met de ondernomen activiteiten heeft Schuldhulpmaatje voldaan aan de voorgenomen prestaties. Schuldhulpmaatje zet de aanpak door in het eerste kwartaal van 2019. Zij wil dan ook met theatervoorstellingen de jeugd bereiken die buiten Lansingerland voortgezet onderwijs volgt. Begin 2019 geeft Schuldhulpmaatje aan dat het jongerenwerk gastlessen heeft verzorgd waar Schuldhulpmaatje bij aanwezig was. Verder zijn de geplande theatervoorstellingen uitgevoerd.⁸⁸ Eind 2019 geeft Schuldhulpmaatje aan dat zij begin 2019 een voorstelling heeft georganiseerd. Hoeveel

⁸⁶ Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Uitwerking Pilot: Signaleren, voorkomen en oplossen van financiële schuldproblematiek van particulieren', 8 december 2016.

⁸⁷ Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Pilot Schuldhulpverlening – Verantwoording 2018', 2019.

⁸⁸ Gemeente Lansingerland, 'Notulen Overleg Pilot Complexe Schulden', 21 maart 2019. Overleg tussen gemeente, Kwadraad, Schuldhulpmaatje en Humanitas.

jongeren daarmee zijn bereikt is niet gerapporteerd.⁸⁹ Schuldhulpmaatje heeft de rekenkamer laten weten dat zij hiermee circa zestig jongeren heeft bereikt.⁹⁰

In de opzet van de pilot staat dat de effectiviteit van de pilot achteraf zal worden geëvalueerd. De rekenkamer stelt echter vast dat in deze opzet niet concreet is aangegeven wanneer er sprake is van een effectieve pilot. Er zijn bijvoorbeeld geen kwantitatieve doelen gesteld betreffende het aantal jongeren dat met de activiteiten dient te worden bereikt. In de jaarverantwoording van de pilot over 2018 ontbreekt dan ook inzicht in het bereik van de MoneyFit website en de Facebookpagina en wordt bovendien niet aangegeven hoeveel jongeren hebben deelgenomen aan het preventieprogramma. Schuldhulpmaatje geeft aan zelf te ervaren dat de preventieaanpak goed loopt en positieve reacties te krijgen op het programma. Omdat verdere onderbouwing ontbreekt is het voor de rekenkamer echter niet te beoordelen hoeveel mensen zijn bereikt en wat het effect van de pilot is.

3-3 bereik

Om het bereik van schuldhulpverlening te vergroten wil de gemeente inzetten op het signaleren van schuldenproblematiek in een vroeg stadium. De vroegsignalering vindt onder andere plaats via het team Sluitende Aanpak. In het team Sluitende Aanpak Volwassenen bespreken medewerkers afkomstig van verschillende terreinen casussen waar multiproblematiek aan de orde is. Deze vorm van vroegsignalering loopt al langer en heeft klaarblijkelijk niet kunnen voorkomen dat de schuldenlast van schuldenaren gemiddeld hoog opliep. Het is niet vast te stellen of dit team het bereik van schulddienstverlening heeft vergroot, omdat de gemeente hierover geen gegevens verzamelt. Wat betreft een andere vroegsignaleringsmaatregel, het voorlichten van professionals van eerstelijnspartners, is duidelijk dat voorlichtingsbijeenkomsten tussen Humanitas, Kwadraad en Schuldhulpmaatje hebben plaatsgevonden en dat de gemeente sommige basisschooldocenten heeft voorgelicht. De maatregel om (risico op) schulden te monitoren aan de hand van ZRM-scores, is niet uitgevoerd.

De vroegsignaleringsaanpak via Vroeg Eropaf is gericht op inwoners met een huurwoning bij de woningcorporatie 3B Wonen en bereikt daarmee geen schuldenaren met een particuliere huurwoning of een koopwoning. De gemeente onderkent in haar beleidsplan echter dat een relatief grote groep ondernemers tot de doelgroep van de schuldhulpverlening behoort en dat er onder de doelgroep ook mensen met een eigen woning zijn. Wel is sinds 2019 een zorgverzekeraar aangesloten als signaaltspartner, wat betekent dat er nu meer mogelijkheden zijn voor vroegsignalering. De gemeente heeft echter nog niet geëvalueerd in welke mate dit werkelijk tot meer vroegsignalering leidt. Vooralsnog is het aantal huisbezoeken het laatste jaar juist gedaald. Ten slotte streeft de gemeente al jaren naar meer signaleringspartners, waaronder nutsleveranciers, maar is daar, behalve DSW, niet in geslaagd.

Over het bereik van hulp bij schulden heeft de gemeente geen prestatieafspraken gemaakt met Schuldhulpmaatje en Humanitas. Wel is de eis gesteld dat de aanbieders in kwalitatieve en kwantitatieve zin rapporteren over de mate waarin de doelgroep wordt bereikt. Schuldhulpmaatje rapporteerde één keer (in 2017) over het bereik in kwalitatieve zin. Zij liet toen zien via welke kanalen zij haar hulp bij de doelgroep probeert zichtbaar te maken. Humanitas rapporteerde hierover in het geheel niet, maar geeft aan dit wel in de kwartaalgesprekken met de beleidsambtenaren Schuldhulpverlening te hebben besproken. In

⁸⁹ Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Jaarverslag 2019, Pilot Schuldhulpverlening', ongedateerd.

⁹⁰ Ambtelijk wederhoor.

kwantitatieve zin gaf geen van beide organisaties inzicht in het gerealiseerde bereik van de doelgroep. Ze rapporteerden wel hoeveel mensen zich aanmeldden, maar zetten dit niet af tegen de omvang van de totale doelgroep voor hulp bij schulden. Ook de gemeente doet dit niet. Daarom is bij de gemeente niet in beeld in hoeverre de doelgroep voor hulp bij schulden bereikt wordt.

3-3-1 bereik schuldhulpverlening

Zoals beschreven in paragraaf 2-4 van dit rapport stelt het beleidsplan 2016-2020 de volgende inzet voor om schuldenaren te bereiken en dit bereik te vergroten:

- voorlichten van medewerkers van eerstelijnspartners om schulden te herkennen en goed door te verwijzen;
- het monitoren van de ZRM-scores die deze partners verzamelen onder hun klanten;
- het voortzetten van signalering middels het team Sluitende Aanpak Volwassenen;
- het maken van vroegsignaleringsafspraken met aanbieders van bijvoorbeeld zorgverzekeringen of telecom.

Hieronder wordt de per maatregel uiteengezet in welke mate deze zijn uitgevoerd.

voorlichten eerstelijnspartners

In het beleidsplan wordt gesteld dat eerstelijnspartners getraind zullen worden in het herkennen van en doorverwijzen bij schulden. Halverwege 2018 stelt Plangroep vast dat er behoefte is aan de beoogde voorlichting voor eerstelijnspartners, maar dat deze tot dan toe nog niet georganiseerd is.⁹¹ Wel heeft een gemeenteamtbenaar in 2019 basisscholen bezocht die in wijken staan waar relatief veel lage inkomenshuishoudens wonen. Hij heeft daar de leraren gevraagd te letten op signalen die op armoede wijzen. Zij kunnen ouders dan wijzen op mogelijkheden voor hulp bij eventuele schuldenproblematiek. Dit is in november 2019 gebeurd en er heeft – onder andere door personele wisselingen bij de gemeente – geen vervolgactie of evaluatie op gevolgd. In 2017, 2018 en 2019 zijn er door Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad wel Kennisbijeenkomsten voor vrijwilligers en professionals van deze organisaties georganiseerd. In 2017 ging deze over incassoproblematiek, in 2018 over schuldhulpverlening en in 2019 over samenwerking tussen vrijwilligers en professional. De drie organisaties geven aan dat er hierdoor beduidend meer kennis van elkaars werkwijze en meer samenwerking is.⁹²

monitoren ZRM-scores

Een tweede toeleidingsmaatregel is het monitoren van ZRM-scores door de gemeente om te zien hoe vaak bewoners schulden hebben (of verwachten). In Lansingerland worden ZRM-scores in ieder geval in kaart gebracht door drie belangrijke maatschappelijke partners, ieder met een verschillende doelgroep. Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is gericht op kinderen en jongeren en hun ouders, Kwadraad richt zich op volwassenen en stichting Welzijn Lansingerland heeft vaak ouderen als haar doelgroep. Samen geven zij toegang tot zorg en ondersteuning waarvoor een indicatie nodig is, doen daarvoor een brede uitvraag (dit houdt in dat een persoon met een hulpvraag op alle leefgebieden bevraagd wordt) en vullen ZRM-scores in. Zo kan ook de aanwezigheid van schulden aan het licht komen, ook wanneer niet specifiek hulp bij schulden gezocht werd, gaf de gemeente aan in haar beleid. In de praktijk gebruikt de gemeente ZRM-scores echter niet om zicht te krijgen op de omvang van

⁹¹ Plangroep, 'Evaluatie & Plan van Aanpak', ongedateerd.

⁹² Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Jaarverslag 2019, Pilot Schuldhulpverlening', ongedateerd, p.3.

schuldenproblematiek in de gemeente of de mate van toegang tot, of effectiviteit van de hulp.⁹³

signalering middels team Sluitende Aanpak Volwassenen

In het team Sluitende Aanpak Volwassenen bespreken medewerkers afkomstig van verschillende organisaties casussen waar multiproblematiek aan de orde is. Deze mensen hebben bijvoorbeeld problemen op het gebied van schulden en/of verslaving en/of huiselijk geweld. Voor deze gevallen bestaat een protocol dat de samenwerking tussen verschillende partijen binnen de gemeente reguleert. De naam is 'Sluitende Aanpak Volwassenen', maar er worden ook casussen behandeld die betrekking hebben op gezinnen.⁹⁴ Het is voor de rekenkamer niet mogelijk om te beoordelen of de in het beleidsplan beoogde toeleiding tot schuldhulpverlening via het team Sluitende Aanpak in de praktijk functioneert. In de jaarverslagen van Plangroep en gemeente staat namelijk niet of (en zo ja hoeveel) er doorverwijzingen vanuit de overleggen naar hulp bij schulden of schuldhulpverlening zijn geweest. In het jaarverslag Plangroep 2015, 2016 en 2017 staat alleen dat Plangroep deelneemt aan de overleggen.⁹⁵ In het jaarverslag 2019 staat hier niets over vermeld.

Van een maatschappelijk partner vernam de rekenkamer bovendien dat bij de overleggen tot eind 2018 naast de gemeentelijke afdelingen Participatie en Wmo en de gemeentelijk coördinator Sluitende Aanpak ook de politie, de woningbouwcorporatie 3B Wonen, het maatschappelijk werk van Kwadraad en de schulddienstverlener Plangroep aanwezig waren. Eind 2018 is de gemeente hier echter mee gestopt. Nu vindt dit overleg binnen de gemeente plaats tussen de afdelingen Participatie en Wmo en worden de andere partijen niet meer betrokken. Volgens de maatschappelijk partner is dit een gemis. Er ontbreekt nu kennis in dit overleg, waardoor het volgens hem minder goed functioneert.⁹⁶

vroegsignaleringsafspraken

Door outreachend te reageren op signalen van betalingsachterstanden kunnen ernstigere problemen, zoals oplopende schulden en huisuitzettingen, worden voorkomen. Het maken van dergelijke vroegsignaleringsafspraken is dan ook deel van het beleidsplan en -accent.

Op 12 maart 2018 tekenden de gemeente, de corporatie 3B Wonen en Kwadraad het convenant Vroeg Eropaf. Daarin is afgesproken dat de 3B Wonen huurachterstanden van twee maanden meldt in een computersysteem. De coördinator van Vroeg Eropaf, in 2018 een Plangroep-medewerker en in 2019 een ambtenaar, schakelt daarop Kwadraad in. Op basis van deze melding gaan een maatschappelijk werker van Kwadraad en een medewerker van de gemeente op huisbezoek. De gemeente rapporteert in het jaarverslag Sociaal Domein 2018 dat het Vroeg Eropaf-team in 2018 ongeveer tachtig huisbezoeken heeft verricht. In het jaarverslag staat niet wat de resultaten van deze huisbezoeken waren (zoals tot hoeveel hulpverleningstrajecten dit leidde).⁹⁷ De notulen van een korte interne evaluatie laten zien dat het team bij 25 van

⁹³ Interview ambtenaren.

⁹⁴ Interview ambtenaren.

⁹⁵ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2017', ongedateerd.

⁹⁶ Interview ketenpartner.

⁹⁷ Gemeente Lansingerland, 'Accenten sociaal domein. Bijlage bij jaarrapportage sociaal domein 2018', 2 mei 2019.

deze huishoudens overigens geen contact kreeg.⁹⁸ In het jaarverslag sociaal domein 2019 wordt melding gemaakt van 47 huisbezoeken, waarmee 34 inwoners naar een informeel of formeel schulddienstverleningstraject werden geleid. Er is geen toelichting waarom het aantal huisbezoeken is afgenomen.

Met deze aanpak is de in het beleidsplan en beleidsaccent beoogde vroegsignalering daadwerkelijk uitgevoerd. Wel was er tot 2019 slechts sprake van één partij die betalingsachterstanden doorgeeft, namelijk de woningbouwvereniging. In 2019 werd ook zorgverzekeraar DSW aangesloten. In het beleidsplan en -accent werd ten doel gesteld ook vroegsignaleringsafspraken te maken met andere grote partijen zoals nutsleveranciers. In de jaarrapportage 2018 Sociaal Domein wordt dan ook aangekondigd dat de Vroeg Eropaf-aanpak zal worden uitgebreid met een of meer energieleveranciers, maar dit is tot nu toe niet gebeurd.⁹⁹

In de oorspronkelijke afspraken van Vroeg Eropaf was ging een ambtenaar samen met een medewerker van Kwadraad op huisbezoek na een melding van 3B Wonen over huurachterstand. Maar dat gebeurde pas na een huisbezoek door 3B Wonen zelf bij de eerste signalen van een huurachterstand. Dit maakte de uitvoering van Vroeg Eropaf minder succesvol: het aantal meldingen vanuit 3B Wonen was beperkt en de meldingen bleken in een vrij laat stadium gedaan te zijn. Later dan de gemeente wenselijk acht: de incassoprocedure was door 3B Wonen dan namelijk al in gang gezet.¹⁰⁰ Bovendien had de bewoner al bezoek van 3B Wonen gehad en daardoor voelde dit bezoek minder urgent en mocht het Vroeg Eropaf team regelmatig niet binnenkomen.¹⁰¹ In afspraken die in november 2019 gemaakt zijn tussen gemeente en 3B Wonen gaat daarom nu bij betalingsachterstanden de woonconsulent van 3B Wonen met een maatschappelijk werker van Kwadraad op huisbezoek.¹⁰²

In het protocol staat dat de gemeente verantwoordelijk is voor de monitoring van de werkzaamheden, de doorlooptijd en de effecten. Na vier tot zes maanden dient het project te worden geëvalueerd. Maandelijks dient de projectleider van Vroeg Eropaf aan de gemeente te rapporteren over het aantal aanmeldingen en de resultaten. Deze maandelijksse rapportages zijn er echter niet van gekomen. De evaluatie is alleen een kort verslag, waarin geen uitspraak wordt gedaan over het wel of niet goed functioneren van Vroeg Eropaf.¹⁰³

gerealiseerd bereik

Zoals de gemeente in het beleidsplan Grip op Geld aangaf wilde de gemeente ook monitoren hoe groot het bereik van de schuldhulpverlening in absolute zin was (zie paragraaf 2-4). Zij wilde namelijk monitoren hoeveel hulpvragen bij schuldhulpverlening er jaarlijks gedaan worden. Door Plangroep is dit echter alleen in 2014 bijgehouden. Het betrof toen 118 mensen. Dat resulteerde voor 100 mensen in een vervolgspraak. Voor 2015 tot 2019 heeft Plangroep het aantal afgeronde aanmeldingen gerapporteerd, dit betreft het aangemelde mensen met wie Plangroep telefonisch of per mail een eerste contact heeft gelegd. Plangroep geeft desgevraagd

⁹⁸ Gemeente Lansingerland, 'Notulen Overleg Vroeg Eropaf', 11 december 2018.

⁹⁹ Gemeente Lansingerland, 'Accenten sociaal domein. Bijlage bij jaarrapportage sociaal domein 2018', 2 mei 2019.

¹⁰⁰ Interview ambtenaren.

¹⁰¹ Interview ketenpartner

¹⁰² Interview ambtenaren.

¹⁰³ Gemeente Lansingerland, 'Notulen Overleg Vroeg Eropaf', 11 december 2018.

aan dat dit in alle gevallen lukte. De door Plangroep gerapporteerde afgeronde aanmeldingen per jaar zijn weergegeven in tabel 3-2. Omwille van een vergelijking met aanmeldingscijfers uit Rotterdam en Capelle aan den IJssel is daarin ook het gemiddelde aanmeldingscijfer in de periode 2016-2019 opgenomen.

tabel 3-2: afgeronde aanmeldingen bij Plangroep per jaar

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	gemiddeld 2016-2019
afgeronde aanmeldingen	100	87	98	122	77	75	93

bron: jaarverslagen Plangroep

vergelijking bereik schuldhulpverlening Lansingerland, Rotterdam en Capelle aan den IJssel

In 2017 publiceerde de rekenkamer Rotterdam een onderzoek naar de uitvoering van schulddienstverlening (in Rotterdam) en in 2019 publiceerde de rekenkamer Capelle aan den IJssel ook een onderzoek over dit onderwerp.¹⁰⁴ In die onderzoeken werd eveneens een schatting gemaakt van de doelgroep van schulddienstverlening. In Rotterdam waren dit zo'n 28.000 huishoudens, in Capelle aan den IJssel zo'n 3.080 huishoudens. In Rotterdam kreeg de uitvoerder van schuldhulpverlening -de Kredietbank Rotterdam- in 2015 bijna 5.000 aanmeldingen, in Capelle aan den IJssel ging het in de periode 2016-2018 gemiddeld om 530 aanmeldingen per jaar. Dat betekent dat zowel in Rotterdam als in Capelle zo'n 17% van de doelgroep aanklopte voor schuldhulpverlening. In Lansingerland waren er in de periode 2016-2019 echter slechts 93 afgeronde aanmeldingen per jaar. Op een doelgroep van 1.200 huishoudens (zie paragraaf 2-2-1) is dat een flink lager bereik dan in Capelle en Rotterdam, namelijk 8% van de doelgroep.

3-3-2 bereik hulp bij schulden

voornemens en afspraken

Zoals beschreven in paragraaf 2-6-2 biedt de gemeente ook hulp bij schulden via welzijnsorganisatie Kwadraad en vrijwilligersorganisaties. De gemeente heeft met Kwadraad op het gebied van hulp bij schulden geen kwantitatieve prestatieafspraken en afspraken over monitoring gemaakt, laat staan over het bereik van deze hulp.¹⁰⁵

Vrijwilligers van Humanitas en Schuldhulpmaatje bieden een-op-een hulp. Alleen in 2015, 2016 en 2017 heeft de gemeente aan Humanitas de eis gesteld om een (kwantitatief en kwalitatief) overzicht te geven van de mate waarin de beoogde doelgroepen zijn bereikt, in 2018 en 2019 heeft zij dit Humanitas niet meer gevraagd. Aan Schuldhulpmaatje vroeg alleen in 2017 een overzicht van het bereik te geven, in de andere jaren niet.

uitvoering

Schuldhulpmaatje heeft in 2017 de gemeente een kwalitatief overzicht gegeven van de mate waarin de beoogde doelgroepen zijn bereikt. Zij beschrijft in het jaarverslag 2017

¹⁰⁴ Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik', maart 2017 en Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Niet zonder schuld', juli 2019.

¹⁰⁵ Interview ketenpartner.

hoe zij zichzelf zichtbaar heeft gemaakt voor de doelgroep, namelijk via een facebookpagina, een website en een artikel in de Heraut (lokale geschreven media). Er is niet aangegeven of dit het bereik heeft vergroot.

Humanitas heeft alle jaren geen kwalitatief overzicht gegeven van de mate waarin de beoogde doelgroepen zijn bereikt. Humanitas geeft aan in de kwartaalgesprekken met de beleidsambtenaren Schuldhulpverlening wel te hebben besproken via welke kanalen zij haar doelgroep bereikt en haar hulp bij de Lansingerlanders onder de aandacht brengt. In een tussenrapportage merkt Humanitas in oktober 2017 wel op dat het aantal nieuwe aanmeldingen iets lager uitvalt dan in de eerste negen maanden van 2016 en stelt vast dat dit “inconsistent is met de signalen dat de vraag naar schuldhulpverlening niet is afgenomen.” Ze heeft daarom meer bekendheid gegeven aan de hulp van Humanitas, waarna de aanmeldingsaantallen weer stegen.¹⁰⁶ Humanitas is dat jaar ook begonnen met het inzetten van Facebook en Twitter.¹⁰⁷ Dit duidt erop dat het bereik van de hulp bij schulden nog niet optimaal is.

Beide organisaties rapporteren wel aan de gemeente hoeveel mensen zich bij hen aanmelden (zie paragraaf 3-4), maar zetten dit niet af tegen de omvang van de doelgroep voor hulp bij schulden. Ook de gemeente doet dit niet. Dat betekent dat bij de gemeente niet in beeld is in hoeverre de doelgroep voor hulp bij schulden bereikt wordt.

3-4 toegang

3-4-1 aanmelding schuldhulpverlening

De gemeente nam zich voor om de screening bij de aanmelding eerder in het hulpverleningstraject te verrichten. Dit heeft zij echter nooit uitgevoerd. Hierdoor bestaat de toegang tot de schulddienstverlening nog steeds uit verschillende ingangen, wat de toegang onnodig ingewikkeld maakt en het proces voor de hulpvrager kan vertragen.

De maatschappelijke partners verwijzen cliënten door naar Plangroep middels een warme overdracht, waardoor uitval verminderd kan worden. Doordat de gemeente geen afspraken heeft gemaakt over de monitoring van doorverwijzingen naar Plangroep, heeft zij geen zicht op de manier waarop mensen binnenkomen bij schuldhulpverlening.

voornemens en afspraken

Over de toegang tot schuldhulp heeft de gemeente enkele afspraken gemaakt met Plangroep. De gemeente eist van Plangroep dat het op werkdagen tussen 8.30 uur en 17.00 bereikbaar is voor hulpvragers en toegangspartijen.¹⁰⁸ Verder dient de toegang tot de schuldhulpverlening altijd via een toegangspartner van de gemeente te verlopen. Dit kan de gemeente zelf zijn (via bijvoorbeeld de brede uitvraag) of een maatschappelijk partner zoals Kwadraad of Welzijn Lansingerland.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Humanitas Lansingerland, 'Tussenrapportage 1 mei tot 1 september 2017', 1 oktober 2017.

¹⁰⁷ Humanitas Lansingerland, 'Jaarverslag 2017', april 2018, p.7.

¹⁰⁸ Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Leidraad meervoudige onderhandse aanbesteding schuldhulpverlening', 31 maart 2016.

¹⁰⁹ Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Nota van inlichtingen 1, 21 april 2016.

In het beleidsplan gaf de gemeente, zoals eerder beschreven, aan de screening te willen verschuiven naar de voorkant van het traject. De screening vindt op het moment van schrijven van het beleidsplan namelijk pas plaats tijdens de intake bij Plangroep. De screening zal moeten gaan plaatsvinden bij de aanmelding bij een toegangspartner. Wanneer uit deze screening blijkt dat de motivatie en/of vaardigheden onvoldoende zijn voor een schuldhulptraject, kan de gemeente inzetten op het oplossen van deze problemen (middels training of coaching) voordat zij nogmaals een poging tot schuldhulpverlening doet. De gemeente geeft in 2016 in de nota van inlichtingen bij de aanbesteding echter aan dat de opdrachtnemer (Plangroep dus) de screening zal (blijven) afnemen en niet de toegangspartner.¹¹⁰ Het is onduidelijk wat de gemeente dan precies voor ogen had, toen zij stelde de toegang tot schuldhulpverlening naar voren te willen verschuiven en wanneer zij van plan is om dat te doen. In de rapportage Sociaal Domein 2019 noemt de gemeente als speerpunt voor 2020 “aansluiting van schuldhulpverlening in de toegang”. Wat zij hiermee precies bedoelt en of dit hetzelfde is als zij in haar beleidsplan beoogde, is onduidelijk.¹¹¹

uitvoering

In de praktijk komen veel hulpvragers bij Plangroep binnen via een doorverwijzing door bijvoorbeeld Sociale Zaken van de gemeente (de brede uitvraag sociaal domein), het maatschappelijk werk of via lokale schuldeisers.¹¹² Als een hulpvrager zich direct voor schuldhulpverlening wil melden kan dit telefonisch. Op de publiekssite van de gemeente wordt hiervoor naar het gemeentelijk informatienummer 14 010 verwezen, vanwaar de receptionist(e) mensen met een vraag over schulden verbindt met de consulenten van Plangroep die op het gemeentehuis aanwezig zijn. Ook medewerkers van de eerstelijnspartners bellen dit nummer om hun klant voor schuldhulpverlening aan te melden. Hulpvragers kunnen zich ook rechtstreeks bij Plangroep melden.

Bellen is een geschikte wijze om aanmeldingen te inventariseren doordat aan de telefoon direct kan worden ingeschat of het om een crisissituatie gaat.¹¹³ Als dat zo is, dan wordt de screeningsafpraak binnen drie dagen ingepland. In het andere geval gebeurt dit binnen maximaal vier weken. Bellen is ook een geschikte toegangswijze, omdat uit ervaring blijkt dat mensen met schulden vaak laaggeletterd zijn. Voor hen is een online aanmelding ingewikkeld.¹¹⁴

Plangroep geeft zelf aan dat veel hulpvragers binnenkomen via een doorverwijzing van Kwadraad. Ook komen verschillende hulpvragers bij Plangroep terecht via de brede uitvraag van de gemeente. Wanneer een hulpvrager zich bijvoorbeeld meldt bij de gemeente voor een bijstandsuitkering, voert de consulent een brede uitvraag uit. Wanneer deze schuldenproblematiek constateert, verwijst de consulent de hulpvrager door naar Plangroep.¹¹⁵ De maatschappelijke partners verwijzen hulpvragers naar Plangroep door middels een zogenaamde ‘warme overdracht’: Plangroep krijgt de

¹¹⁰ Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, ‘Nota van inlichtingen 1, 21 april 2016.

¹¹¹ Gemeente Lansingerland, ‘Jaarrapportage sociaal domein 2019’, 2 mei 2020, p.11.

¹¹² Plangroep, ‘Jaarverslag Lansingerland 2018’, ongedateerd.

¹¹³ Het is overigens ook mogelijk om via de publiekswaarsite van de gemeente te chatten met een medewerker van de gemeente, maar dan wordt er alsnog een belafpraak ingepland met iemand van Plangroep. Op de website staat alleen een telefoonnummer vermeld.

¹¹⁴ Interview ambtenaren.

¹¹⁵ Interview ketenpartner.

gegevens van de hulpvrager door van de maatschappelijk partner en kan hierop actie ondernemen. Dit gebeurt alleen wanneer de hulpvrager instemt met de overdracht van zijn of haar gegevens. Een warme overdracht verkleint de kans op uitval en vertraging in het proces. Echter, geen van de partijen monitort het aantal doorverwijzingen naar Plangroep en Plangroep monitort zelf ook niet op welke manier haar cliënten binnenkomen, omdat dit niet gevraagd is door de gemeente. Voor de gemeente is het hierdoor onmogelijk om zicht te hebben op de manier waarop de toegang tot de schuldhulpverlening verloopt en waar eventuele uitval in dit proces plaatsvindt.

Na aanmelding bij Plangroep ontvangt de hulpvrager een aanmeldingsformulier. Het formulier wordt vaak tijdens het eerste gesprek samen met de consulent ingevuld.¹¹⁶ Wanneer dit formulier (volledig of deels ingevuld) bij Plangroep is ingeleverd, neemt zij de aanvraag in behandeling.¹¹⁷

De toegang tot de schuldhulpverlening kent dus verschillende routes. Dit kan voor een hulpvrager ingewikkeld zijn en zorgen voor onnodige vertraging doordat de hulpvrager bij het 'verkeerde' loket aanklopt. Meerdere door de rekenkamer gesproken ketenpartners geven hierover aan dat de gemeente zou moeten kiezen voor een centrale toegang, met daarbij een brede uitvraag en screening om te bepalen welke vorm van schulddienstverlening (of eventuele andere hulpverlening) de hulpvrager nodig heeft.

3-4-2 intake en screening schuldhulpverlening

De gemeente nam zich in 2016 voor om een stress-sensitieve aanpak in te gaan zetten om zo de uitval in het voortraject te verminderen. Deze aanpak is uiteindelijk pas in 2019 van start gegaan. Deze extra ondersteuning heeft zij bij Plangroep ingekocht en Plangroep geeft aan dat de aanpak succesvol is, hoewel er geen cijfermatige onderbouwing beschikbaar is. Verder nam de gemeente zich in haar beleidsplan voor zicht houden op de doorlooptijden in de intakefase. Hierover heeft zij echter geen monitoringsafspraken met Plangroep gemaakt. Plangroep geeft aan niet over doorlooptijden aan de gemeente te rapporteren, omdat de gemeente hier niet naar vraagt. In veel andere gemeenten rapporteert Plangroep hierover wel, geeft zij aan.

voornemens en afspraken

In het beleidsplan spreekt de gemeente uit te gaan werken met een wetenschappelijk screeninginstrument. Dit instrument is Mesis, een digitaal assessment waarmee inzicht wordt verkregen in de motivatie en vaardigheden van de hulpvrager. In de aanbesteding van de schuldhulpverlening (en daarmee in het contract met Plangroep) heeft de gemeente vastgelegd dat de uitvoerder voor de screening Mesis zal gebruiken.¹¹⁸

Verder schrijft de gemeente in haar beleidsplan dat zij in het toegangstraject wil inzetten op een stress-sensitieve aanpak. Die aanpak behelst het nemen van kleinere stappen in het proces, wat zorgt voor minder stress bij de hulpvrager en daardoor ook

¹¹⁶ Feitelijk wederhoor.

¹¹⁷ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

¹¹⁸ Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Leidraad meervoudige onderhandse aanbesteding schuldhulpverlening', 31 maart 2016.

minder uitval.¹¹⁹ Deze extra ondersteuning heeft de gemeente in 2018 ingekocht bij Plangroep en is in 2019 van start gegaan.¹²⁰ Met deze aanpak sluit de gemeente aan bij de wetenschappelijke literatuur die stelt dat de stress van schulden zorgt voor een afname van eigen verantwoordelijkheid en een noodzaak voor extra begeleiding.¹²¹

Om zicht te houden op de intakefase nam de gemeente zich in het beleidsplan voor om doorlooptijden goed te monitoren. Echter, zij heeft dit voornemen niet vastgelegd in een afspraak met Plangroep. In de Leidraad aanbesteding, onderdeel van het contract met Plangroep, heeft zij namelijk in de afspraken over managementinformatie niets over doorlooptijden opgenomen.¹²² Plangroep geeft aan hierover niet aan de gemeente te rapporteren, omdat de gemeente niet naar deze cijfers vraagt.¹²³ Wel rapporteert de gemeente in haar jaarrapportage Sociaal Domein dat het percentage tijdig aangeboden schuldhulpverleningstrajecten al meerdere jaren 100% is.¹²⁴ Zij bedoelt hiermee waarschijnlijk de wettelijke maximum wachttijd tot het eerste gesprek.¹²⁵ Dat is iets anders dan een tijdig aangeboden traject. Plangroep rapporteert bovendien voor het laatst in haar jaarverslag 2017 over het aanbieden van een schuldhulpverleningstraject binnen de door de Wgs gestelde normen. De bron van het getal van 100% in de jaarrapportages Sociaal Domein is dus onduidelijk.

uitvoering

In de praktijk is het proces van aanmelding en intake bij Plangroep verdeeld in verschillende stappen. De aanmelding start met een screeningsgesprek. Hier controleert Plangroep of de hulpvrager in Lansingerland woont en 18 jaar of ouder is (wat vereisten zijn voor toegang tot schuldhulpverlening, zie hiervoor ook paragraaf 3-5). Plangroep beoordeelt in dit gesprek verder of extra begeleiding van een maatschappelijk partner (zoals Humanitas of Schuldhulpmaatje) nodig is en verwijst zo nodig door. De volgende afspraak is een intakegesprek met de hulpvrager. Voorafgaand aan dit gesprek vult de hulpvrager een vragenlijst (de Mesis-screening) in. Op basis van de intake en screening bepaalt Plangroep wat de hulpvrager nodig heeft en roept waar nodig de flankerende hulp in van maatschappelijke partners of verwijst de hulpvrager door.¹²⁶ Formeel is het daaropvolgende gesprek het aanvraaggesprek, waarbij het dossier met documenten (praktisch) compleet dient te zijn voor de aanvraag van schuldhulpverlening. Het aantal aanvraaggesprekken dat Plangroep voert, is onbekend.

Sinds 2019 biedt Plangroep cliënten die dat nodig hebben in de fase tussen de intake en de aanvraag extra ondersteuning. Dit is de zogenaamde stress-sensitieve aanpak

¹¹⁹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015 en Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld', 26 juli 2017.

¹²⁰ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

¹²¹ Nationale Ombudsman, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016, pag. 60 en 63; N. Jungmann e.a., 'Onoplosbare schuldsituaties', Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag. 13; Tiemeijer, W. 'Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden'. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.8.

¹²² Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Leidraad meervoudige onderhandse aanbesteding schuldhulpverlening', 31 maart 2016.

¹²³ Interview ketenpartner.

¹²⁴ Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage sociaal domein 2019', 2 mei 2020.

¹²⁵ Deze wachttijd is in de Wgs gemaximeerd op 4 weken tussen de aanmelding en intake, en 3 werkdagen voor een crisissituatie.

¹²⁶ Plangroep, 'Geanonimiseerde beantwoording programma van wensen', 11 mei 2016.

(zie kader). Als de hulpvrager het nodig heeft, plant Plangroep tussen het intakegesprek en het aanvraaggesprek verschillende (extra) afspraken in om het dossier te beoordelen op volledigheid. Plangroep geeft aan dat voor sommige hulpvragers alleen een aanvraaggesprek voldoende kan zijn. Het aantal benodigde gesprekken is maatwerk.

stress-sensitieve aanpak

In 2018 zijn de schuldhulpverleners van Plangroep getraind in stress-sensitieve hulpverlening. Deze methodiek passen zij vanaf 2019 toe in hun werkzaamheden.¹²⁷ De stress-sensitieve hulpverlening houdt in dat Plangroep nieuwe klanten in het begin van het traject beter ondersteunt. Dit doet zij door inhoudelijk meer ondersteuning te bieden en door de stress bij hulpvragers te onderkennen die de schulden veroorzaken. In 2019 heeft Plangroep deze extra ondersteuning ingezet voor 55 cliënten. Plangroep geeft aan dat zij bij de screening inventariseert of ze zelf extra ondersteuning biedt of dat deze ondersteuning in het bredere netwerk gevonden kan worden.¹²⁸ Of zij hierdoor ook meer doorverwijst naar ketenpartners is onduidelijk, omdat Plangroep hier niet op monitort. De doelstelling van de gemeente was om met deze vorm van dienstverlening de uitval in de toegangsfasen te verminderen. Plangroep stelt desgevraagd dat uitval in de toegangsfasen is afgenomen door stress-sensitieve hulpverlening, maar zij rapporteert de uitval niet per fase van het schuldhulpverleningstraject. De gemeente kan niet controleren in hoeverre de uitval in deze fase is afgenomen.

Het aanvraaggesprek wordt gehouden als het dossier zo goed als compleet is. In dit gesprek maakt Plangroep een plan van aanpak. De hulpvrager krijgt dan een toelatingsbeschikking tot schuldhulpverlening. Een toelating tot schuldhulpverlening van Plangroep kan betekenen dat de hulpvrager is toegelaten tot (het opzetten van) een minnelijk traject, maar kan ook betekenen dat de hulpvrager is toegelaten tot een andere vorm van schuldhulpverlening bij Plangroep. Andere vormen van schuldhulpverlening zijn bijvoorbeeld budgetbegeleiding of duurzame financiële dienstverlening.¹²⁹ De wettelijke termijn tussen de aanvraag van schuldhulpverlening en het geven van een beschikking is maximaal acht weken.¹³⁰ De gemeente biedt na deze periode nog een hersteltermijn van vier weken aan.¹³¹ Plangroep geeft aan dat zij meer ruimte in het toegangstraject creëert door de aanvraag formeel pas later in het proces in te dienen, waardoor er geen problemen ontstaan met wettelijke (herstel)termijnen.

3-4-3 regie

Omdat de toegang niet is verplaatst naar de toegangspartners, is er ook geen duidelijke regisseur voor de cliënt en wordt er geen integraal ondersteuningsplan gemaakt. Verder heeft de gemeente geen afspraken gemaakt over casus- of procesregie voor alle Lansingerlanders die zich melden voor schulddienstverlening. Dit leidt ertoe dat mensen in de voorfase van een traject uit beeld kunnen raken.

¹²⁷ Gemeente Lansingerland, 'Stand van zaken beleidsaccenten. Bijlage bij halfjaarrapportage sociaal domein 2018', september 2018.

¹²⁸ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2019', ongedateerd.

¹²⁹ Interview ketenpartner.

¹³⁰ Algemene Wet Bestuursrecht, artikel 4:13.

¹³¹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017, artikel 7:71 lid 4.

voornemens en afspraken

De gemeente nam zich in het beleidsplan voor om de toegang voor schuldhulpverlening 'naar voren' te halen, dat wil zeggen, de toegang te beleggen bij een toegangspartner, zoals een maatschappelijk partner of een consultant van de gemeente. Hierbij zou het principe "één klant, één plan en één regisseur" leidend zijn. De desbetreffende maatschappelijk partner of consultant is dan regisseur voor de cliënt en verschillende typen hulpverlening bij verschillende partijen hebben een plek in een integraal ondersteuningsplan voor de cliënt.¹³²

Zoals in paragraaf 3-4-1 te lezen is, heeft de gemeente dit voornemen nog niet uitgevoerd. Wel heeft zij in de nota van inlichtingen met Plangroep afgesproken dat het "plan van aanpak van de cliënt onderdeel kan zijn" van een breder ondersteuningsplan geschreven door "een casemanager Sociaal Domein". Plangroep houdt dan de regie over het eigen plan van aanpak en denkt als partner in het sociale domein mee over het integrale ondersteuningsplan", zo staat er.¹³³ Verder heeft de gemeente geen afspraken gemaakt over casus- of procesregie voor alle Lansingerlanders die zich melden voor schulddienstverlening. Het principe het principe "één klant, één plan en één regisseur" uit het beleidsplan, is daarmee dus niet geborgd in de uitvoeringsafspraken.

uitvoering

In de praktijk bestaat er alleen voor een kleine groep 'zware' casussen wel casusoverleg. Dit gebeurt vanuit het team Sluitende Aanpak Volwassenen. Het gaat dan om huishoudens met multiproblematiek, van wie velen met schulden.¹³⁴ De gemeente rapporteert echter niet hoeveel mensen vanuit dit team doorstromen naar schulddienstverlening. Voor andere cliënten is echter door de gemeente in de samenwerking tussen Plangroep, Kwadraad, Humanitas en Schuldhulpmaatje als gezegd geen casusregie of procesregie belegd. Er is dus ook geen standaardprocedure voor de afstemming op casusniveau tussen de partijen en er wordt geen integraal ondersteuningsplan gemaakt in samenwerking tussen de partijen. Informatie kan alleen tussen de hulpverlenende partijen gedeeld worden als de cliënt bij aanmelding zelf aangeeft nog hulpverlening van maatschappelijke partners te ontvangen én als deze een formulier tekent om goedkeuring te verlenen voor het opvragen van de informatie.¹³⁵ Doordat er geen afspraken zijn over wie de dossiereigenaar is per schulddienstverleningstraject, raken mensen die in de voorfase van een traject door Plangroep naar elders worden verwezen uit beeld, zo denkt de gemeente.¹³⁶ Ook de rekenkamer oordeelt dat dit een risico is.

3-4-4 weigeringsgronden schuldhulpverlening

De gemeente heeft met Plangroep geen aanvullende afspraken gemaakt over weigeringsgronden/richtlijnen. Plangroep geeft iedereen die zich meldt (en die in Lansingerland woont en 18 jaar of ouder is) in ieder geval eenmalig advies en waar mogelijk een doorverwijzing als zij de cliënt niet verder kan helpen. De gemeente heeft geen monitoringsafspraken gemaakt met Plangroep over aantallen cliënten die zij wegens

¹³² Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015.

¹³³ Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Nota van inlichtingen 2', 2 mei 2016.

¹³⁴ Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage Sociaal Domein 2018', 2 mei 2019, p. 33.

¹³⁵ Interview ketenpartner.

¹³⁶ Interview ambtenaar.

weigeringsgronden en richtlijnen niet kan ondersteunen. Dit rapporteert Plangroep dan ook niet. Hierdoor heeft de gemeente geen zicht op het effect van de door haar gehanteerde weigeringsgronden op de toegang tot schuldhulpverlening.

voornemens en afspraken

Iedereen die woonachtig is in Lansingerland en 18 jaar of ouder is kan een aanvraag schuldhulpverlening doen. Wanneer dit niet het geval is, mag de gemeente deze aanvragen volgens de Wgs weigeren. De gemeente hanteert in de beleidsregels verder drie weigeringsgronden: schuldhulp is niet noodzakelijk, de schuld of schuldenaar is niet regelbaar of de hulpvrager is failliet verklaard dan wel de Wsnp is van toepassing. Daarnaast heeft de gemeente in het beleidsplan enkele richtlijnen voor de toegang van een aantal doelgroepen geformuleerd (zie paragraaf 2-5-4). Wanneer de gemeente geen aanbod schuldhulpverlening doet, wordt er wel (waar mogelijk) informatie en advies gegeven en/of een doorverwezen naar een andere (schuld)hulpverlener.¹³⁷

Er zijn hierover geen extra afspraken met Plangroep gemaakt. Wel dient Plangroep zich volgens haar contract te conformeren aan het vigerende gemeentelijke beleidsplan, dus ook aan de weigeringsgronden/richtlijnen.¹³⁸

uitvoering

Plangroep controleert in het aanmeldingsgesprek of de hulpvrager 18 jaar of ouder is en in Lansingerland woont. Iedereen die daaraan voldoet komt bij Plangroep in ieder geval in aanmerking voor een eenmalig adviesgesprek. Ondernemers krijgen bij Plangroep alleen eenmalig advies en een doorverwijzing (naar De Rotterdamse Zaak). Verder kan Plangroep hulpvragers met niet-regelbare schulden (met name strafrechtelijke vorderingen) geen schuldhulpverlening aanbieden. Deze kunnen soms wel bij Plangroep terecht voor duurzame financiële dienstverlening en/of budgetbeheer en ook voor eenmalig advies.

De gemeente heeft Plangroep geen opdracht gegeven voor het monitoren van de af- en verwijzingen in de toegangsfasen. Om die reden houdt Plangroep niet bij in hoeveel gevallen zij vanwege de weigeringsgronden en gemeentelijke richtlijnen alleen informatie en advies en/of een doorverwijzing geeft. Plangroep monitort wel hoe vaak zij eenmalig advies geeft, maar niet in hoeveel gevallen dit wordt gedaan omdat een aanvraag is geweigerd (bijvoorbeeld vanwege de richtlijn niet toe te laten na eerdere uitval, bij gebrek aan inkomen of bij fraudeschulden). Verder houdt Plangroep niet bij hoe vaak zij aanvragers doorverwijst naar een andere (schuld)hulpverlener omdat een aanbod schuldhulpverlening niet mogelijk is.

3-4-5 gerealiseerde toegang schuldhulpverlening

Ongeveer veertig procent van de cliënten die zich aanmeldt bij Plangroep stroomt door naar een minnelijk traject. Dit betekent dat zestig procent een andere vorm van dienstverlening krijgt of uitvalt. Gemiddeld ontvangt ongeveer twintig procent van de aanmeldingen alleen eenmalig advies en geen verder traject. Cliënten kunnen in de toegangsfasen op verschillende momenten uitvallen. Dit kan allerlei redenen hebben. Omdat zij Plangroep niet gevraagd heeft om de uitval per fase te rapporteren, heeft de gemeente geen zicht op de (redenen van) uitval in de toegangsfasen.

¹³⁷ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017, artikel 7:71a.

¹³⁸ Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Leidraad meervoudige onderhandse aanbesteding schuldhulpverlening', 31 maart 2016.

Tabel 3-3 geeft de jaarlijks gerealiseerde toegang tot een traject schuldhulpverlening bij Plangroep weer.

tabel 3-3: gerealiseerde toegang schuldhulpverlening

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	totaal
afgeronde aanmeldingen	100	87	98	122	77	75	559
Toelatingsbeschikking	40	48	56	58	35	42	279
% toegelaten*	40%	55%	57%	48%	45%	56%	50%
eenmalig advies	18	24	28	18	18	9	115
% eenmalig advies*	18%	28%	29%	15%	23%	12%	21%
in procedure beschikking	14	11	8	12	9	11	
Afwijzingsbeschikking	8	3	3	1	0	0	15
gesloten na niet reageren	-	0	0	21	10	14	45
buiten behandeling ('on hold')	-	1	3	3	1	0	8
gesloten na crisisinterventie	-	0	0	9	5	1	15
naar minnelijke regeling	30	22	40	47	43	37	219
% aanmeldingen dat naar minnelijke regeling gaat*	30%	25%	41%	39%	56%	49%	39%

bron: jaarverslagen Plangroep en extra informatie ontvangen van Plangroep¹³⁹

* het percentage per jaar is een benadering, omdat de aanmelding en (bijvoorbeeld) de beschikking niet in hetzelfde jaar hoeven plaats te vinden

Het aantal mensen dat na aanmelding niet verder geholpen werd of zich terugtrok is, zoals beschreven in paragraaf 3-4-1, niet bijgehouden. Voor 2014 tot 2019 is wel bekend hoeveel mensen jaarlijks een aanmelding deden die resulteerde in een vervolgspraak, een zogeheten afgeronde aanmelding. In de jaren 2014-2017 werd voor slechts 25% tot 41% van de afgeronde aanmeldingen een minnelijk traject opgestart (zie laatste regel van tabel 3-3). Het opstarten van een minnelijk traject betekent dat Plangroep voor deze cliënten probeert een minnelijke regeling tot stand te brengen en hiervoor de betrokken schuldeisers benadert. Het valt op dat dit percentage opgestarte regelingen daarna stijgt naar rond de 50% in 2018 en 2019. Plangroep geeft aan dat zij denkt dat dit samenhangt met de verhoogde instroom in 2017 (deze mensen zijn uiteindelijk vaak in 2018 of 2019 in minnelijk traject gegaan) en doordat zij middels stress-sensitieve hulpverlening de cliënten beter vasthouden.¹⁴⁰ Het gemiddeld percentage opgestarte trajecten over de periode 2016-2018 is vergelijkbaar met dat in de gemeente Capelle, een gemeente waar de rekenkamer ook de desbetreffende cijfers van heeft (zie het kader in paragraaf 3-5-3).

Cliënten voor wie een vervolgesprek in de vorm van een eenmalig advies genoeg is, krijgen een kortdurend traject zonder beschikking. De andere cliënten krijgen een traject waarin een plan van aanpak wordt gemaakt. Wanneer dit voortraject afgerond is en het plan van aanpak geschreven, krijgt de cliënt een toelatingsbeschikking. De toelatingsbeschikking houdt in dat de cliënt is toegelaten tot een vorm van schuldhulpverlening bij Plangroep. Dit is niet altijd een minnelijke regeling, maar kan

¹³⁹ De rekenkamer merkt op dat cijfers uit de jaarverslagen niet altijd overeenkomen met de cijfers in de rapportages sociaal domein van de gemeente.

¹⁴⁰ E-mail ketenpartner en feitelijk wederhoor.

bijvoorbeeld ook duurzame financiële dienstverlening of een combinatie van verschillende vormen van schuldhulpverlening betreffen.

uitval

Het aantal aanmeldingen is als gezegd het aantal meldingen dat bij Plangroep binnen is gekomen én waarvoor Plangroep een eerste afspraak heeft gemaakt. In 2014 werd in het jaarverslag van Plangroep nog het totaal aantal meldingen weergegeven. Meldingen zijn alle meldingen die totaal bij alle toegangspartijen binnenkomen. Vanaf 2015 rapporteert Plangroep alleen de aanmeldingen. Deze worden dus alleen geteld wanneer een afspraak is ingepland. In 2014 werden er 114 meldingen gedaan die leidden tot 100 aanmeldingen. Er zijn dus 14 hulpvragers 'uitgevallen' in dat deel van het traject, ruim 10%. Doordat Plangroep in de volgende jaren de meldingen niet meer rapporteert, mist de gemeente het zicht op de uitval die al kan plaatsvinden in dit voortraject.

Zoals eerder al aangegeven zijn de cliënten die eenmalig advies krijgen niet alleen cliënten waarvan de hulpvraag met een eenmalig advies opgelost kan worden. Ook cliënten die Plangroep niet kan helpen, zoals ondernemers, krijgen eenmalig advies. In deze categorie valt grofweg 10% tot 30% van de aanmeldingen. Omdat het niet duidelijk is of deze cliënten daadwerkelijk uit de problemen zijn geholpen en of zij (succesvol) zijn doorverwezen naar een andere (schuld)hulpverlener, kan het zijn dat hier ook schuldenaren buiten het zicht van de schuldhulpverlening vallen.

Wanneer Plangroep met de cliënt niet komt tot een plan van aanpak en zij de schuldenaar niet verder kan helpen, krijgt de schuldenaar een afwijzingsbeschikking. Het komt ook voor dat het traject wordt gesloten, omdat de schuldenaar niet (meer) reageert, of omdat de schuldenaar geen verder traject wil na een crisisinterventie. Verder kan een traject tijdelijk buiten behandeling worden gesteld.

In de afgelopen jaren zijn er verschillende trajecten direct na crisisinterventie gesloten (in 2017 9 van de 88, in 2018 5 van de 46 en in 2019 1 van de 11). Een crisisinterventie vindt naar de mening van de rekenkamer slechts plaats wanneer problemen hoog zijn opgelopen (zie de definitie van de crisissituatie in paragraaf 3-5-1) en de rekenkamer acht het niet aannemelijk dat na deze interventie de problemen van de schuldenaar zodanig zijn opgelost dat deze geen schuldhulpverlening nodig heeft. Op de ontwikkeling in de desbetreffende cijfers geeft Plangroep in het jaarverslag geen toelichting. Desgevraagd geeft Plangroep aan dat deze voor deze hulpvragers geen schulddienstverlening noodzakelijk was na het oplossen van de crisis. Het lijkt de rekenkamer echter niet waarschijnlijk dat hulpvragers die in een crisissituatie terecht zijn gekomen, geen vorm van schulddienstverlening nodig hebben.

Plangroep vermeldt in het jaarverslag dat de uitval tijdens de aanmeldfase het hoogst is. Plangroep rapporteert deze uitval niet, waardoor de gemeente geen zicht heeft op het verloop van die uitval en de redenen die daarachter zouden kunnen zitten. Plangroep geeft in ieder geval aan trajecten die gesloten worden door 'niet reageren' niet te zien als uitval. Dit omdat 'niet reageren' ook gebeurt als iemand verhuist of overlijdt. Ook een gesloten traject na crisisinterventie of een afwijzingsbeschikking zijn geen uitvalsredenen in de cijfers van Plangroep. De rekenkamer merkt op dat in ieder geval een deel van deze cliënten waarschijnlijk wel nog steeds schuldproblemen heeft en op deze manier buiten beeld raakt.

3-4-6 toegang hulp bij schulden

De gemeente heeft Humanitas en Schuldhulpmaatje gevraagd te monitoren welke verwijzers naar hun doorverwijzen en hoe vaak dit gebeurt. In 2018 en 2019 vroeg ze dit echter niet meer. Ook heeft ze de organisaties niet gevraagd bij te houden hoeveel van de aanmeldingen uiteindelijk niet starten en waarom dat dan niet mogelijk is. Daarmee heeft de gemeente onvoldoende monitoringsafspraken gemaakt om te kunnen beoordelen in welke mate aanmelders toegang hebben tot hulp bij schulden en wat hierin knelpunten kunnen zijn.

In de praktijk blijkt dat mensen vooral toegang vinden via de gemeente en Plangroep en digitale media. Humanitas heeft echter sommige jaren weinig doorverwijzingen van Plangroep gekregen. Mensen die zich voor hulp bij schulden meldden konden bovendien niet altijd toegang krijgen tot die hulp: in 2017 bedroeg dit aandeel bij Humanitas zelfs zo'n 50%. Niet duidelijk is waar dit aan lag.

afspraken

Zoals reeds beschreven in paragraaf 3-2 heeft de gemeente de prestatie-eisen voor hulp bij schulden uitgewerkt in de subsidiebeschikkingen voor Humanitas en Schuldhulpmaatje. Er zijn echter geen eisen aan welke mensen toegang moeten krijgen of welke afwijzingscriteria gehanteerd mogen worden. Wel stelt de gemeente in 2015, 2016 en 2017 de eis dat Humanitas en Schuldhulpmaatje monitoren welke verwijzers naar hun doorverwijzen en hoe vaak dit gebeurt. In 2018 en 2019 ontbreekt deze eis.

De gemeente heeft de organisaties niet gevraagd bij te houden hoeveel van de aanmeldingen uiteindelijk niet starten. Dat is opmerkelijk, want in het beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 staat dat de gemeente dit zou gaan monitoren.¹⁴¹ De gemeente heeft dus uiteindelijk geen inzicht gezocht in de mate waarin er bij hulp bij schulden selectie aan de poort plaatsvindt en/of welke categorieën cliënten moeilijk door Schuldhulpmaatje en Humanitas geholpen kunnen worden.

uitvoering

Schuldhulpmaatje heeft met betrekking tot 2016, 2018 en 2019 gerapporteerd via welke wegen zij aanmeldingen binnenkregen (in 2017 vroeg de gemeente in de subsidieafspraken ook dit te monitoren, maar heeft Schuldhulpmaatje er niet over gerapporteerd, in 2019 heeft de gemeente het niet gevraagd). In 2016 en 2018 kwamen de hulpvrager vooral binnen via de "gemeente en Plangroep" (jaarlijks zo'n tien aanmeldingen). Daarna kwamen ze het vaakst binnen via de landelijke website van het netwerk waar Schuldhulpmaatje bij hoort en daarna via Kwadraad.¹⁴² Ook in 2019 kwamen er tien aanmeldingen via de gemeente en Plangroep, maar in dat jaar zoeken de meeste hulpvragers zelf contact via de website, telefoon en e-mail van Schuldhulpmaatje (twintig aanmeldingen).

De gemeente heeft Humanitas is gevraagd de verwijzingen naar hun hulp te registreren, maar niet expliciet gevraagd deze cijfers te rapporteren. In een verslag over het eerste kwartaal van 2018 geeft Humanitas wel aan welke organisaties überhaupt naar haar organisatie hebben verwezen. Het gaat dan om Kwadraad en Stichting Mee. Hoe vaak deze organisaties doorverwezen is niet gerapporteerd. Humanitas geeft daarbij aan dat Plangroep in het voorgaande jaar nauwelijks naar

¹⁴¹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015.

¹⁴² Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Activiteitenverslag 2018', ongedateerd.

Humanitas heeft doorverwezen, terwijl de bedoeling was dat zij veel mensen zouden doorsturen. Humanitas wil daarom “graag de banden versterken” met Plangroep. Ook geeft zij aan dat deelnemers soms 'te laat' aankomen, als de problemen al vergevorderd zijn. Humanitas zegt een voorstander van vroegsignalering te zijn en zou “graag in een veel eerder stadium betrokken worden bij de deelnemer zodat zaken 'gered' kunnen worden.”¹⁴³

Schuldhulpmaatje en Humanitas rapporteerden in de meeste jaren ook hoeveel aanmeldingen uiteindelijk niet gestart zijn, ook al werd door de gemeente niet om deze rapportage gevraagd (zie tabel 3-4). Omdat de gemeente nu slechts over een aantal jaar inzicht heeft in de mate waarin aanmelders toegang kregen, ontbreekt voor haar het overzicht op dit punt. Bovendien blijkt uit de cijfers dat dit aandeel soms een derde bedroeg. In 2016 startten namelijk 66 mensen een traject bij Humanitas, terwijl er 96 aanmeldingen waren. Humanitas geeft in haar verslag aan dat dit soms was omdat hun hulpvraag licht was en in enkele afspraken opgelost kon worden, maar soms ook omdat deze te zwaar was om door Humanitas opgepakt te worden. In 2019 konden 10 van de 34 aanmelders bij Schuldhulpmaatje niet starten omdat er uiteindelijk geen contact tot stand kwam of de aspirant-deelnemer er toch van afzag.¹⁴⁴

tabel 3-4: gerealiseerde toegang hulp bij schulden

		2015	2016	2017	2018	2019
aanmeldingen	Schuldhulpmaatje	2	28	15	27*	34
	Humanitas	-	96	67	48	51
niet gestart	Schuldhulpmaatje	0	0	5	-	10
	Humanitas	-	30	22	5	8

** berekend door de rekenkamer o.b.v. aantal aanmeldingen in 2016 minus het aantal nieuw gestarte trajecten in 2016.

Schuldhulpmaatje schrijft in 2019 dat het voor hen “tot op zekere hoogte onmogelijk is” om “sommige groepen hulpvragers, zoals statushoudende asielzoekers, waarbij taal-/cultuurproblemen de communicatie en hulpverleningsmogelijkheden” te helpen “zonder aanvullende/professionele hulp.”¹⁴⁵ In het interview met de rekenkamer geeft Schuldhulpmaatje aan dat in principe iedereen toegang heeft tot hun hulp bij schulden, mits de situatie veilig is en er geen illegaliteit in het spel is. Mensen die een verslaving hebben worden eerst doorverwezen naar andere organisaties. In het jaarverslag 2018 schrijft Schuldhulpmaatje dat de ervaring hun heeft “geleerd dat het aantal begeleide hulpvragers sterk zal afhangen van de bijkomende problematiek

¹⁴³ Gemeente Lansingerland, 'Verantwoording Subsidie Humanitas – Thuisadministratie verantwoordingsperiode: januari t/m maart 2018', 2018.

¹⁴⁴ Bronnen cijfers Schuldhulpmaatje 2015, 2016, 2017: Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Jaarverslag 2017', 7 mei 2018.

Cijfer Schuldhulpmaatje 2018: Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Activiteitenverslag 2018', ongedateerd. NB: in 2018 rapporteerde Schuldhulpmaatje alleen hoeveel nieuw aangemelde cliënten er gestart zijn. Cijfer Schuldhulpmaatje 2019: Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Subsidieverantwoording 2019', 23 mei 2020. Bronnen cijfers Humanitas: Cijfer Humanitas 2015: geen jaarverslag beschikbaar.

Cijfer Humanitas 2016: Humanitas Lansingerland, 'Jaarverslag Humanitas 2016', maart 2017. Cijfer Humanitas 2017: Humanitas Lansingerland, 'Jaarverslag 2017', april 2018. Cijfers Humanitas 2018 en 2019: Humanitas Lansingerland, 'Humanitas deelnemers Thuisadministratie', ongedateerd.

¹⁴⁵ Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Tussenrapportage per 1 mei 2019', 2019.

(sociaal, cognitief, taalproblemen, cultuur etc.) die we bij hulpvragers aantreffen.”¹⁴⁶
Ook deze zaken lijken er dus toe te doen als het gaat om de mate waarin Schuldhulpmaatje mensen toegang tot hulp kan geven. Schuldhulpmaatje geeft in ambtelijk wederhoor aan dat een deel van de tien niet-gestarte cliënten in 2019 na aanmelding geen contact meer opnam (ondanks herhaalde pogingen vanuit Schuldhulpmaatje).¹⁴⁷

Humanitas heeft in haar verslagen als gezegd soms aangegeven dat sommige van de aangemelde mensen vanwege een te lichte hulpvraag geen eenjarig traject hoefden te starten, en in andere gevallen niet door Humanitas konden worden geholpen omdat hun hulpvraag te zwaar was. Er is niet gekwantificeerd hoe vaak dit laatste het geval was en naar de rekenkamer geeft Humanitas aan dat dit wel op casusniveau geregistreerd wordt, maar niet makkelijk aggregaerbaar is. Ook geeft Humanitas aan dat het bij een te zware hulpvraag bijna altijd gaat om mensen die ofwel verslavingsproblematiek hebben, ofwel geen Nederlands spreken ofwel een veiligheidsrisico zouden kunnen zijn voor de vrijwilliger. Wanneer iemand niet kan starten maar zijn of haar schuldenprobleem niet opgelost is (hij kan bijvoorbeeld niet starten omdat de problematiek te groot is om door vrijwilligers te worden begeleid), is er sprake van uitval. Uitval hoeft dus niet alleen tijdens het begeleidingstraject op te treden, maar kan ook al tijdens de intakeprocedure plaatsvinden.

3-5 traject schuldhulpverlening

3-5-1 traject

De gemeente schreef in haar beleidsplan schuldhulpverleningstrajecten te willen vormgeven die specifiek aansluiten bij de behoeften van ZZP'ers, aanvragers van een uitkering en statushouders. Deze voornemens heeft zij echter niet vertaald in afspraken met Plangroep en deze specifieke trajecten zijn dus niet ontwikkeld. Dit geldt ook voor de beoogde pilot schuldhulpverlening aan laaggeletterden.

Plangroep geeft aan dat de uitval na de toelatingsfase laag is. Dit is voor de gemeente echter niet vast te stellen, omdat Plangroep niet over de uitval per fase rapporteert. Verder valt op dat de door Plangroep gerapporteerde uitvalpercentages niet na te rekenen zijn vanuit de andere cijfers die Plangroep rapporteert. Het blijft onduidelijk welke gestopte trajecten Plangroep meetelt als uitval en het is waarschijnlijk dat de gerapporteerde uitval lager is dan de werkelijke uitval.

Cliënten die niet in aanmerking komen voor een minnelijke regeling of Wsnp (bijvoorbeeld vanwege fraudeschulden) kunnen sinds 2019 duurzame financiële dienstverlening krijgen bij Plangroep. Cliënten die naar de Wsnp worden doorverwezen en een bewindvoerder krijgen toegewezen, worden door deze professional vaak niet begeleid op het punt van gedragsverandering. Bij afwijzing van hun aanvraag Wsnp worden ze niet standaard terugverwezen naar de gemeente maar raken vaak bij de gemeente uit beeld.

voornemens en afspraken

De gemeente heeft in de beleidsregels Sociaal Domein vastgelegd dat de gemeentelijke schuldhulpverlening bestaat uit een aantal producten, waaronder advies,

¹⁴⁶ Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Activiteitenverslag 2018', ongedateerd.

¹⁴⁷ Ambtelijk wederhoor.

budgetbegeleiding en de minnelijke regeling. Deze afspraken zijn in de Leidraad aanbesteding ook met Plangroep gemaakt.¹⁴⁸

In het beleidsplan wil de gemeente een speciale aanpak bij schuldhulpverlening voor ZZP'ers, aanvragers van een uitkering en statushouders. In het contract met Plangroep heeft zij echter geen afspraken gemaakt over hulpverlening aan deze doelgroepen. Plangroep geeft desgevraagd aan dat er voor deze doelgroepen dan ook geen speciale aanpak is ontwikkeld.¹⁴⁹

In 2018 beschrijft de gemeente een pilot voor een integrale aanpak voor mensen die zowel schulden hebben als laaggeletterd zijn. De pilot bevindt zich op dat moment in een verkennend stadium.¹⁵⁰ Voor deze pilot zou zij gaan samenwerken met onder andere Plangroep. In mei 2019 gaf de gemeente aan voor de pilot het nieuwe aanbestedingstraject, dat eind 2019 startte, te willen afwachten.¹⁵¹ Plangroep geeft in haar jaarverslag aan wel samen te werken met de Stichting Lezen en Schrijven om laaggeletterdheid te herkennen en te bespreken met cliënten,¹⁵² maar is niet benaderd door de gemeente voor het ontwikkelen van een integrale aanpak van schulden en laaggeletterdheid.¹⁵³

uitvoering

Wanneer Plangroep een cliënt toelaat tot schuldhulpverlening ontvangt de cliënt een toelatingsbeschikking (en bij een afwijzing een afwijzingsbeschikking). Bij Plangroep krijgt iedereen waarvoor Plangroep een plan van aanpak schrijft een beschikking. Dit gebeurt nadat de cliënt het plan van aanpak heeft getekend. Dit geldt niet alleen voor cliënten die toegelaten worden tot een minnelijke regeling, maar ook voor bijvoorbeeld een toelating tot duurzame financiële dienstverlening.¹⁵⁴ Cliënten die eenmalig advies krijgen bij Plangroep krijgen geen plan van aanpak en geen beschikking.¹⁵⁵

Als het plan van aanpak is geschreven en de beschikking is afgegeven, start Plangroep met het uitvoeren van het plan van aanpak. Plangroep heeft verschillende producten en in een plan van aanpak kunnen meerdere producten worden gecombineerd. Plangroep biedt namelijk niet alleen schuldregelingen aan zoals een minnelijk traject of een aanvraag Wsnp, maar ook stabilisatie, budgetbeheer en budgetcoaching.¹⁵⁶ Vanaf 2018 biedt Plangroep in Lansingerland ook duurzame financiële dienstverlening aan voor cliënten die (nog) niet in een schuldregeling of in de Wsnp kunnen.¹⁵⁷

¹⁴⁸ Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Leidraad meervoudige onderhandse aanbesteding schuldhulpverlening', 31 maart 2016.

¹⁴⁹ E-mail ketenpartner.

¹⁵⁰ Gemeente Lansingerland, 'Rapportage over 2017/2018: Stand van zaken van de pilots in het sociaal domein', mei 2018.

¹⁵¹ Gemeente Lansingerland, 'Pilots sociaal domein - bijlage bij jaarrapportage sociaal domein 2018' 2 mei 2019.

¹⁵² Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

¹⁵³ E-mail ketenpartner.

¹⁵⁴ Interview ketenpartner.

¹⁵⁵ E-mail ketenpartner.

¹⁵⁶ Interview ketenpartner.

¹⁵⁷ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

eenmalig advies

Een van de producten die Plangroep aanbiedt (als gezegd zonder plan van aanpak) is het eenmalig advies. Plangroep zet dit product volgens haar jaarverslag in wanneer zij de hulpvraag kan oplossen met een of enkele adviesgesprekken. De hulpvraag en het advies legt zij vast in een korte rapportage.¹⁵⁸ Zoals in paragraaf 3-4-5 reeds is genoemd, zet Plangroep in de praktijk eenmalig advies ook in bij cliënten die zij niet kan ondersteunen bij het oplossen van hun schuldenproblematiek, zoals ondernemers.

crisisinterventie

Wanneer de schuldenaar door schulden in een crisissituatie terecht komt (zoals in ieder geval een naderende huisuitzetting of de afsluiting van gas en/of elektriciteit of een opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering¹⁵⁹), kan Plangroep een crisisinterventie doen. Zij kan ondersteunen door het aanvragen van een wettelijk moratorium (een tijdelijke bescherming tegen huisuitzetting of afsluiting). Het is de bedoeling dat de schuldenaar na de crisisinterventie doorstroomt naar een schuldhelpverleningstraject.¹⁶⁰ Tussen 2014 en 2016 voerde Plangroep tussen de dertig en veertig crisisinterventies per jaar uit. Ruim 80% van deze crisisinterventies was succesvol. In 2017 was het aantal crisisinterventies dubbel zo hoog: Plangroep voerde in dat jaar 88 crisisinterventies uit. Plangroep legt uit dat het aantal crisisinterventies piekte door het actiever aanschrijven van energiemeldingen in dat jaar. Wettelijk is in ieder geval sinds april 2018 verplicht gesteld dat energieleveranciers betalingsachterstanden melden bij de gemeentelijke schuldhelpverlening.¹⁶¹

schuldregeling

Als de cliënt problematische schulden heeft, probeert Plangroep een schuldregeling tot stand te brengen. Als een cliënt voldoende financiële draagkracht heeft om de volledige schuld af te betalen probeert Plangroep een 100%-regeling op te zetten. In dit type regeling betaalt de cliënt in vijf jaar de gehele schuld af. Plangroep heeft deze regeling in de afgelopen jaren tussen de nul en vier keer per jaar ingezet. In alle andere gevallen zal Plangroep proberen een minnelijke regeling op te zetten. Plangroep brengt samen met de cliënt in beeld welke schuldeisers er zijn en legt schriftelijk contact met de schuldeisers om de hoogte van de schuld op te vragen. Daarna doet Plangroep een betalingsvoorstel aan de schuldeisers.

Plangroep kan pas met de onderhandeling met schuldeisers starten, wanneer de (financiële situatie van de) cliënt gestabiliseerd is. Stabilisatie betekent dat Plangroep de cliënt klaarstoomt voor de minnelijke regeling door de inkomsten en uitgaven in evenwicht te brengen. Verder helpt zij in deze fase eventueel met het aanvragen van extra inkomensondersteunende voorzieningen of het opzetten van een betalingsregeling voor een bepaald deel van de schuld. Hiermee zorgt ze dat de cliënt niets meer in de weg staat om een minnelijke regeling te starten. De cliënt mag in deze periode geen nieuwe schulden maken. Dat deze fase lang duurt blijkt voor de cliënt niet altijd makkelijk: deze heeft de stap gezet naar de schuldhelpverlening en

¹⁵⁸ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

¹⁵⁹ NVVK, 'Module Crisisinterventie', 2015.

¹⁶⁰ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

¹⁶¹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 'Regeling van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 januari 2018, nr.

WJZ/17093557, tot wijziging van de Regeling afsluitbeleid voor kleinverbruikers van elektriciteit en gas en de Warmteregeling', 30 januari 2018.

wil hierna zo snel mogelijk het traject in.¹⁶² De aanvraag van voorzieningen en toeslagen kan, met name door traagheid bij de Belastingdienst, het proces vertragen. Technisch kan Plangroep een minnelijke regeling in vier maanden opzetten, maar dit is vaak niet haalbaar. De stabilisatiefase duurt hierdoor gemiddeld een half jaar.¹⁶³ Plangroep geeft aan dat de onderhandelingen met de schuldeisers over het algemeen binnen de maximale termijn van 120 dagen worden afgerond.

Nadat de onderhandelingen met de schuldeisers zijn geslaagd en zij akkoord gaan met het voorstel, is de opzet van de regeling geslaagd en komt de minnelijke schuldregeling tot stand.¹⁶⁴ Wanneer het opzetten van een minnelijke regeling niet slaagt, doet Plangroep met de cliënt een aanvraag voor de wettelijke schuldsanering (Wsnp).

Als de minnelijke regeling is opgezet, begint de cliënt aan een driejarig traject waarin deze de schulden afbetaalt. Aan het einde van het eerste, tweede en derde jaar vindt een hercontrole plaats middels een gesprek. Tijdens de hercontrole berekent Plangroep het Vrij Te Laten Bedrag (VTLB) en controleert zij of de cliënt zich aan de schuldregeling houdt. Na drie jaar afbetalen is de minnelijke regeling voldaan en heeft de cliënt een zogeheten 'schone lei'.

budgetbegeleiding en budgetbeheer

Plangroep biedt ook budgetbegeleiding en budgetbeheer aan. Deze producten kan zij aanbieden zonder minnelijke regeling, maar zij zet het product ook in tijdens de stabilisatiefase en tijdens een minnelijke regeling. Bij budgetbegeleiding 'coacht' een consulent van Plangroep de cliënt met als doel het bevorderen van de zelfredzaamheid. Bij budgetbeheer machtigen cliënten Plangroep om het inkomen te ontvangen en de betalingen te voldoen. Plangroep geeft in haar jaarverslag 2018 aan dat budgetbeheer de kans op het slagen van een minnelijke regeling vergroot, omdat de schuldeisers zekerheid hebben dat zij het geld ontvangen en omdat de kans op nieuwe schulden kleiner is.¹⁶⁵ Plangroep geeft in dit verslag ook aan dat zij er tijdens een Wsnp-traject steeds vaker voor kiest om budgetbeheer tijdelijk door te laten lopen. De inzet van budgetbeheer is altijd in overleg met de Wsnp-bewindvoerder. In de afgelopen jaren zette Plangroep tussen de 67 en 123 keer per jaar budgetbegeleiding in. Deze aantallen kwamen jaarlijks ongeveer overeen met het aantal (afgeronde) aanmeldingen. Plangroep geeft dus budgetbegeleiding aan bijna alle hulpvragers die zich melden. Zij zet budgetbeheer minder vaak in, t/m 2018 voor gemiddeld twintig cliënten. In 2019 heeft zij voor 78 cliënten budgetbeheer ingezet, waarschijnlijk als onderdeel van de stress-sensitieve aanpak.¹⁶⁶

Wsnp

Als Plangroep voor de client geen minnelijke regeling kan treffen, doet zij met de cliënt een aanvraag Wsnp. Jaarlijks deed zij dit vanaf 2014 tussen de tien en 27 keer. Grofweg de helft van deze aanvragen leidt tot een toelating tot de Wsnp.¹⁶⁷ Plangroep heeft zelf geen invloed op de toelating tot de Wsnp, hierover beslist de rechter.

¹⁶² Interview ketenpartner.

¹⁶³ Interview ketenpartner.

¹⁶⁴ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

¹⁶⁵ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

¹⁶⁶ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

¹⁶⁷ Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

Plangroep heeft ook geen zicht op het aantal Wsnp-trajecten dat succesvol wordt afgerond. Cliënten verdwijnen namelijk direct na de Wsnp-toelating of enige tijd later (na afronding van het tijdelijke budgetbeheer van Plangroep) uit beeld bij de gemeente en Plangroep. Plangroep constateert dat mensen die worden toegelaten tot de Wsnp geen of nauwelijks begeleiding op gedragsverandering krijgen.¹⁶⁸

duurzame financiële dienstverlening

Voor sommige cliënten lukt het Plangroep niet om succesvol een schuldregeling of Wsnp-traject te starten. Dit is soms bij aanmelding al duidelijk (wanneer er bijvoorbeeld sprake is van niet saneerbare schulden zoals fraudeboetes). Tot en met 2017 betekende dat, dat deze cliënt meestal in beschermingsbewind ging en buiten beeld raakte bij Plangroep. Vanaf 2018 biedt Plangroep aan deze cliënten duurzame financiële dienstverlening (DFD) aan. Dit houdt in dat een schuldhelpverlener de cliënt blijvend ondersteunt om de financiële administratie in evenwicht te houden. Dit heeft als doel de maatschappelijke positie van de cliënt niet (verder) te laten verslechteren. Als de stabilisatiefase (meestal met budgetbeheer) langer dan 3 tot 4 maanden duurt, zal Plangroep voor de cliënt ook DFD aanbieden. In 2018 bood Plangroep aan 14 cliënten DFD aan en in 2019 aan 19 cliënten. Het is onduidelijk hoeveel cliënten eerder buiten beeld zijn geraakt van de gemeentelijke schuldhelpverlening door in beschermingsbewind te gaan.

uitval tijdens traject

In de beleidsregels Sociaal Domein heeft de gemeente verschillende verplichtingen vastgelegd waar de hulpvrager tijdens een schuldhelpverleningstraject aan moet voldoen. Deze mag onder andere geen nieuwe schulden maken en moet de gemaakte afspraken nakomen. Het is mogelijk dat de hulpvrager zich niet aan de verplichtingen houdt of kan houden. Dan kan Plangroep de minnelijke regeling stopzetten. Een ketenpartner geeft desgevraagd aan dat Plangroep een hulpvrager die nieuwe schulden maakt niet zomaar uit de regeling zet. Plangroep doet er in die gevallen alles aan om mensen in de regeling te houden en slaagt hier volgens de ketenpartner vaak in.¹⁶⁹

Plangroep rapporteert welke dossiers met een negatieve beëindigingsbeschikking zijn gesloten. In deze dossiers was er sprake van nieuwe schulden of het niet houden aan de afspraken. Ook rapporteert Plangroep een uitvalpercentage. Dit percentage geeft aan hoeveel trajecten negatief zijn beëindigd ten opzichte van het totaal aantal behandelde dossiers in dat jaar. Het uitvalpercentage en het aantal uitvallers waarmee dat zou moeten corresponderen zijn te zien in tabel 3-5.

tabel 3-5: uitval zoals gerapporteerd door Plangroep in haar jaarrapportages

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
uitvalpercentage	6%	8%	8%	7%	5%	3%
aantal uitvallers*	19	23	21	20	14	9

bron: jaarverslagen Plangroep en extra informatie ontvangen van Plangroep

* berekening door rekenkamer

¹⁶⁸ Interview ketenpartner.

¹⁶⁹ Interview ketenpartner.

Plangroep geeft aan dat de uitval niet naar uitvalsredenen wordt geregistreerd en dat zij daarom daar geen goed inzicht in kan geven. Echter, in de halfjaarrapportage Sociaal Domein 2016 is een uitgebreide tabel met redenen voor het beëindigen van een schuldhelpverleningstraject opgenomen, aangeleverd door Plangroep. In latere rapportages is deze informatie niet terug te vinden, maar Plangroep had eerst dus wel de mogelijkheid om deze informatie te leveren.¹⁷⁰ In deze halfjaarrapportage is te lezen dat in de eerste zes maanden van 2016 38 cliënten uitstroomden bij Plangroep. Negen hiervan voldeden niet aan de voorwaarden, tien hadden niet meer gereageerd en drie cliënten verzochten zelf om sluiting van het traject. Nog zes cliënten stopten wegens 'overige redenen'. Tien cliënten stroomden met een 'positieve' reden uit: het dossier was voltooid, de cliënt had toch geen problematische schulden of was in staat het zelf te regelen. De overige 28 cliënten zouden als uitval kunnen worden gezien. Volgens het jaarverslag van Plangroep had zij echter slechts 8% uitvallers dat jaar, wat neer zou moeten komen op ongeveer 21 cliënten (zie tabel 3-5). Als er al 28 cliënten in de eerste zes maanden uitvielen zou dit aantal hoger moeten zijn. Omdat Plangroep desgevraagd geen inzicht kon geven in de exacte berekening van het uitvalspercentage blijft het onduidelijk wat zij wel of niet meerekent. Vanuit de gemeente is echter nooit de vraag gekomen om de uitvalrapportagecijfers uit te leggen of de berekeningswijze te veranderen, geeft Plangroep aan. Ook wijst zij erop dat haar berekeningswijze door de jaren gelijk is gebleven, en dat er dus vanaf 2015 sprake is van een dalende trend wat betreft uitval.

Plangroep rapporteert verder niet hoeveel uitval er tijdens een traject voorkomt, alleen een totaal uitvalpercentage. Desgevraagd geeft zij aan dat de uitval vooral in de voorfase plaatsvindt en de uitval eenmaal in een traject laag is.¹⁷¹ Kwadraad geeft de rekenkamer als gezegd aan dat Plangroep er in haar beeld inderdaad in slaagt de uitval in deze fase laag te houden.

3-5-2 monitoring

De gemeente heeft met Plangroep een aantal te monitoren indicatoren afgesproken. Deze komen echter niet overeen met de indicatoren die de gemeente in het beleidsplan stelde te gaan monitoren. Plangroep rapporteert onder meer een slagingspercentage waarmee zij aangeeft hoeveel trajecten succesvol zijn opgezet. Door een eenmalig advies mee te tellen als een (altijd geslaagd opgezet) traject geeft dit percentage echter geen inzicht in de mate waarin het lukt regelingen te starten.

De gemeente wil verder dat minimaal 70% van de opgezette regelingen na drie jaar leidt tot een schone lei. Deze doelstelling heeft zij echter niet vertaald in een prestatieafspraken met Plangroep. Ook monitort Plangroep dit percentage niet. Grofweg kan gezegd worden dat ongeveer twee derde van de getroffen schuldregelingen (drie jaar later) succesvol met een schone lei wordt afgerond. Overigens, doordat het college regelmatig onjuiste cijfers in haar rapportages Sociaal Domein presenteert - en daarmee af en toe een te positief, en af en toe een te negatief beeld schetst - heeft de gemeenteraad geen goed inzicht in de inzet en resultaten van schulddienstverlening.

¹⁷⁰ Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage Sociaal Domein 2016', 26 augustus 2016, p.50.

¹⁷¹ Interview ketenpartner.

De gemeente heeft ook afgesproken op jaarbasis de klanttevredenheid te kunnen opvragen bij Plangroep. Zij maakte echter maar een keer gebruik van die mogelijkheid. Zij liet Plangroep zelf het onderzoek uitvoeren. Doordat Plangroep alleen de klanttevredenheid onderzocht onder (een klein deel van de) cliënten die op dat moment in een traject zaten, kreeg de gemeente met dit onderzoek geen goede informatie over de gehele doelgroep.

voornemens en afspraken

De gemeente formuleert in het beleidsplan verschillende te monitoren indicatoren en een enkele doelstelling (zie ook paragraaf 2-6-4). Deze indicatoren komen echter niet allemaal terug in de afspraken met Plangroep. De gemeente heeft namelijk in de Leidraad aanbesteding een andere set indicatoren gevraagd (zie tabel 3-6):

tabel 3-6: te monitoren indicatoren volgens beleidsplan en volgens Leidraad aanbesteding

Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020	Leidraad aanbesteding
• wachttijden • het gedrag en de motivatie van de doelgroep; • aanmeldingen en doorverwijzingen • de informatie uit de zelfredzaamheidsmatrix aan het begin van het traject en aan het eind van het traject, • het gebruik van informele voorzieningen en het gebruik van formele schuldhulpverlening • de klanttevredenheid op de onderdelen intake, schuldhulpverlening en nazorg • het slagingspercentage van de schuldhulpverlening.	• achtergrondkenmerken van de cliënt; • informatie over additionele projecten en trajecten; • klanttevredenheidsonderzoek kan jaarlijks worden opgevraagd • trajecten en reden van uitstroom trajecten; • aantal en soort trajecten; • instroom- en uitstroomgegevens; • financiële en volumeprognose van het aantal trajecten het komende jaar.

In de Leidraad aanbesteding schrijft de gemeente verder dat de voorgeschreven inhoud van de managementrapportage van Plangroep op basis van voortschrijdend inzicht kan wijzigen.¹⁷²

In tabel 3-6 valt op dat veel monitoringsvoornemens die op basis van het beleidsplan in de afspraken met Plangroep hadden moeten staan, hier niet in staan. Het gaat vooral om monitoringsvoornemens die de effectiviteit van beleid betreffen. Zo vraagt de gemeente uiteindelijk niet om inzicht in wachttijden, om inzicht in het gedrag en motivatie van de doelgroep en om inzicht in de ontwikkeling van de ZRM-scores. Bovendien wordt niet precies vastgelegd dat Plangroep moet rapporteren over de mate waarin zij verwijst naar hulp bij schulden. Ook wordt niet afgesproken dat Plangroep zal monitoren hoeveel van haar cliënten ook hulp bij schulden ontvangen. Hierdoor

¹⁷² Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Leidraad meervoudige onderhandse aanbesteding schuldhulpverlening', 31 maart 2016.

wordt het voor de gemeente moeilijk te beoordelen in welke mate informele en formele schulddienstverlening samenwerken en in welke mate mensen uit beeld raken die bij Plangroep en de vrijwilligersorganisaties niet geholpen kunnen worden.

uitvoering

Plangroep monitort in de praktijk (in ieder geval) de indicatoren zoals deze in de Leidraad aanbesteding zijn afgesproken. Deze rapporteert zij jaarlijks aan de gemeente middels een jaarverslag. Ook kan de gemeente deze jaarcijfers terugzien in een online dashboard van Plangroep.¹⁷³ De meeste indicatoren die de gemeente in het beleidsplan beschreef, staan niet in de rapportages van Plangroep. Er zijn dus bijvoorbeeld geen data die inzicht geven in het gedrag en motivatie van de inwoners met schuldenproblematiek. Plangroep geeft desgevraagd naar de rekenkamer aan dat zij geen overzicht kan leveren van de verschillende Mesis-profielen in haar klantenbestand, omdat dit het handmatig doorlichten van alle dossiers zou vergen.¹⁷⁴

Het slagingspercentage dat Plangroep rapporteert betreft het aantal getroffen regelingen en het aantal eenmalig verstrekte adviezen ten opzichte van het aantal gestarte regelingen en het aantal eenmalige adviezen. Een eenmalig advies telt in de rekenwijze van Plangroep namelijk altijd als geslaagd. Een betalingsregeling geldt als geslaagd wanneer de schuldeisers akkoord zijn gegaan met het voorstel van Plangroep of -als een minnelijke regeling niet mogelijk is of niet lukt- als de cliënt wordt toegelaten tot de Wsnp.¹⁷⁵ Het slagingspercentage zoals Plangroep het rapporteert geeft op deze manier geen zicht op het aantal minnelijke regelingen dat succesvol is opgezet. Cliënten die eenmalig advies krijgen worden nu namelijk ook meegeteld in het gerapporteerde cijfer, maar hoeven niet met dat advies direct uit de problemen zijn (zoals in paragraaf 3-4-5 te lezen is, vallen hier bijvoorbeeld ook ondernemers onder die Plangroep een doorverwijzing geeft).

Plangroep heeft in februari 2018 een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd in opdracht van de gemeente. Hieruit blijkt dat de cliënten de dienstverlening positief beoordelen. Dit onderzoek is in opdracht van de gemeente echter door Plangroep zelf uitgevoerd en niet door een onafhankelijke partij of door de gemeente zelf. Verder bevat het onderzoek alleen reacties van cliënten die op dat moment in een schuldhulpverleningstraject zaten (de respons was 34 cliënten, een responspercentage van 24%). Hiermee ontbreekt inzicht in de klanttevredenheid van cliënten die het traject reeds hebben afgerond of gedurende het traject zijn uitgevallen. De onderdelen intake en nazorg waren bovendien geen expliciet onderdeel van de vragenlijst, hoewel de gemeente dit wel in haar beleidsplan als bedoeling had staan. De uiteindelijke deelnemers waren gemiddeld gezien tevreden over de schuldhulpverlener van Plangroep en beoordeelden deze met een 3,8 op een schaal van een tot vijf. Van de respondenten gaf 62% aan dat het moeilijk was om toegelaten te worden tot schuldhulpverlening. Verder heeft de gemeente in de andere jaren geen klanttevredenheidsonderzoeken schuldhulpverlening laten uitvoeren. De gemeente kan dus niet beoordelen in hoeverre Plangroep de dienstverlening heeft verbeterd na deze resultaten. In wederhoor geeft Plangroep aan dat het feit dat zij tijdens de onderzoeksperiode nauwelijks schriftelijke klachten heeft hoeven behandelen (het

¹⁷³ Interview ambtenaar.

¹⁷⁴ E-mail ketenpartner

¹⁷⁵ Interview ketenpartner.

aantal ingediende klachten varieerde namelijk van nul tot twee klachten per jaar) eveneens kan worden gezien als bewijs van een hoge klanttevredenheid.

Het college rapporteert (een deel van de) de beschikbare monitoringsinformatie in de (half)jaarrapportages Sociaal Domein. Dit doet zij echter niet altijd zorgvuldig, zie hiervoor het volgende kader.

onzorgvuldige monitoring in jaarrapportages sociaal domein

Het college licht de raad middels de (half)jaarrapportages Sociaal Domein in over onder andere de schulddienstverlening. Echter, het is de rekenkamer opgevallen dat de cijfers in deze rapportages in meerdere gevallen niet stroken met de cijfers zoals deze aangeleverd worden door Plangroep, Humanitas en Schuldhulpmaatje.

- In de jaarrapportage Sociaal Domein 2017 rapporteert het college 90 trajecten informele ondersteuning in 2016. Dit moeten volgens de jaarverslagen van Humanitas en Schuldhulpmaatje 103 trajecten zijn.
- In de jaarrapportage Sociaal Domein 2018 vermeldt het college 92 afgesloten dossiers formele schuldhulpverlening, terwijl het jaarverslag van Plangroep vermeldt dat er 61 dossiers afgesloten werden.
- Het aantal trajecten informele ondersteuning is in 2018 volgens de jaarrapportage Sociaal Domein 138, op basis van de jaarverslagen van Schuldhulpmaatje en Humanitas waren het er echter 119.
- In de jaarrapportage 2019 schrijft het college dat er in 2019 37 dossiers formele schuldhulpverlening zijn afgesloten. Volgens het jaarverslag van Plangroep waren er 62 dossiers afgesloten. Verder schrijft het college over deze 37 afgesloten dossiers dat deze cliënten "hun schuldhulpverleningstraject succesvol afsloten, waarna zij schuldenvrij een nieuwe financiële start konden maken". Echter, cliënten met een afgesloten dossier hebben niet allemaal het traject succesvol beëindigd: volgens Plangroep was het aantal positief beëindigde trajecten dat jaar 32 en deze trajecten eindigden niet allemaal met een schone lei. 18 minnelijke schuldregelingen zijn dat jaar met een schone lei beëindigd.
- Het college geeft in de jaarrapportage Sociaal Domein 2019 aan dat er op 1 januari 2019 153 lopende dossiers waren en er dat jaar nog 62 nieuwe dossiers zijn bijgekomen. Volgens het jaarverslag van Plangroep waren er echter 210 lopende dossiers aan het begin van het jaar en zijn daar 75 nieuwe dossier bijgekomen. De conclusie van het college dat het aantal formele schuldhulpverleningstrajecten afneemt, klopt daarmee niet. Dat deze afname past bij een landelijke trend klopt ook niet: de NVVK rapporteert in 2019 weer een toename in het aantal schuldhulpvragen opzichte van 2018.¹⁷⁶
- Ten slotte rapporteert het college in de jaarrapportage Sociaal Domein 2019 41 trajecten bij Schuldhulpmaatje, terwijl Schuldhulpmaatje zelf 56 trajecten rapporteert.

Doordat het college in haar rapportages sociaal domein regelmatig onjuiste cijfers noteert - en daarmee af en toe een te positief, en af en toe een te negatief beeld schetst - heeft de gemeenteraad geen goed inzicht in de inzet van schulddienstverlening. Desgevraagd heeft de gemeente niet kunnen verklaren, hoe de afwijkingen tussen de jaarrapportages Sociaal Domein en de jaarverslagen van Plangroep, Humanitas en Schuldhulpmaatje zijn ontstaan.

¹⁷⁶ NVVK, 'Jaarverslag 2019', verkregen op 6 juli 2020 via <https://jaarverslag.nvkv.eu/2019/pers/index.html>

3-5-3 resultaten schuldhulpverlening

voornemens en afspraken

De gemeente wil volgens haar beleid jaarlijks het slagingspercentage van de schuldhulpverlening inzichtelijk maken. De gemeente heeft als doel om met schuldhulpverlening een slagingspercentage van 70% te behalen. De gemeente definieert 'slagen' als het "door bemiddeling van schuldhulpverlening een traject met succes afronden en daarmee uit de schulden zijn gekomen".¹⁷⁷ De 70% baseert zij op het gemiddelde slagingspercentage door NVVK-leden, met als bron het jaarverslag NVVK 2014. In dit jaarverslag is te lezen dat de NVVK het slagingspercentage definieert als het deel van het aantal tot stand gebrachte regelingen dat na 36 maanden succesvol wordt afgerond.¹⁷⁸ De gemeentelijke definitie sluit dus aan bij deze definitie. Het slagingspercentage van 70% heeft de gemeente echter niet vastgelegd in een prestatieafpraak met Plangroep. Ook heeft zij dit niet in het contract opgenomen als te monitoren informatie.

uitvoering

Plangroep rapporteert wel een slagingspercentage, maar baseert dit echter, zoals eerder aangegeven, op het aantal getroffen regelingen en eenmalige adviezen. Het slagingspercentage zoals de gemeente dit in haar beleidsplan bedoelde rapporteert Plangroep niet.

In tabel 3-7 is te zien dat Plangroep het resultaat van de schuldhulpverlening per jaar rapporteert. Dit maakt het niet mogelijk om het slagingspercentage (zoals door de gemeente en door de NVVK gedefinieerd) uit te rekenen. Het totaal aantal schuldregelingen waarmee eisers en schuldenaren akkoord gingen bedraagt voor de periode 2014-2019 130, en het totaal aantal succesvol afgeronde regelingen bedraagt 86, zo laat tabel 3-7 zien. Grofweg kan dus gezegd worden dat ongeveer twee derde van de getroffen schuldregelingen (drie jaar later) succesvol met een schone lei wordt afgerond.

tabel 3-7: resultaat schuldhulpverlening

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	totaal
Onderzoek schuldregeling opgestart	30	22	40	47	43	37	219
Eisers en schuldenaar akkoord met schuld bemiddelingsregeling	13	16	15	28	34	24	130
In minnelijke regeling van 3 jaar *	45	38	40	50	73	80	
Driejarige schuldregeling succesvol afgerond	15	13	13	7	20	18	86
Afgeronde Wsnp-aanvraag	20	10	27	17	21	5	100
Toege laten Wsnp	13	7	10	8	-	2	40

Bron: jaarverslagen Plangroep en e-mails Plangroep

* Plangroep noemt dit de 'fase van heronderzoek'

- onbekend

¹⁷⁷ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.22.

¹⁷⁸ NVVK, 'Jaarverslag 2014', ongedateerd. Verkregen op 6 juli 2020 via <https://jaarverslag.nvbk.eu/2014/toelichting-jaarcijfers/>

vergelijking effect schuldhulpverlening Lansingerland, Rotterdam en Capelle aan den IJssel

Net als in paragraaf 3-3-1 heeft de rekenkamer gekeken naar cijfers uit Rotterdam en Capelle om het functioneren van de Lansingerlandse schuldhulpverlening in perspectief te zetten. In paragraaf 3-3-1 werd duidelijk dat in Lansingerland jaarlijks slechts 8% van de schuldhulpverleningsdoelgroep een aanmelding doet voor schuldhulp, waar dit in Rotterdam en Capelle 17% bedroeg.¹⁷⁹

Het aantal gestarte schuldbemiddelingen (eisers en schuldenaar zijn akkoord) ten opzichte van het aantal aanmeldingen is in Lansingerland 27%. Dit is ongeveer hetzelfde aandeel als in Rotterdam, waar het 22% bedraagt. (In Capelle is het aantal gestarte schuldbemiddelingen per jaar niet bijgehouden.)

In de periode 2016-2019 kwamen gemiddeld 15 Lansingerlanders per jaar zonder schuld uit hun driejarige minnelijke regeling ('schone lei'). Dit is 16% van het aantal aanmeldingen in die periode. In Capelle lag dit aandeel op 14%.

Samenvattend is de doorstroom van de bij schuldhulp aangemelde Lansingerlanders naar gestarte schuldbemiddelingen en uiteindelijk een schone lei, qua aandeel vergelijkbaar met de doorstroom in Capelle aan den IJssel en Rotterdam. Echter, omdat in Lansingerland maar een half zo groot aandeel van de doelgroep zich aanmeldt in vergelijking met Capelle aan den IJssel en Rotterdam, zijn de Lansingerlandse resultaten afgezet tegen de doelgroep ook maar half zo groot.

3-6 traject hulp bij schulden

De gemeente nam zich voor hulp bij schulden te bieden middels budgetworkshops en een-op-een begeleiding door vrijwilligers. De budgetworkshops werden tot nu toe niet uitgevoerd, de een-op-een begeleiding wel.

De gemeente maakte met betrekking tot het aantal een-op-een te begeleiden inwoners prestatieafspraken met Humanitas en Schuldhulpmaatje. Schuldhulpmaatje behaalde jaarlijks haar prestatieafspraken. Humanitas haalde deze in 2015 en 2016 niet, maar geeft aan dat met de toenmalige beleidsambtenaar mondeling was afgesproken dat het om inspannings- in plaats van prestatieafspraken ging. Dit is dan echter door de gemeente in de beschikkingen niet consequent geformuleerd. De gemeente maakte ook de afspraak dat de organisaties zouden rapporteren over de uitkomsten van de trajecten. Dat is niet alle jaren gebeurd. Voor de jaren waarin dat wel is gedaan, heeft ongeveer de helft van de afgesloten trajecten niet geleid tot een financieel zelfredzame cliënt. Uit de rapportages is niet af te leiden hoe deze niet-zelfredzame mensen daarna zijn geholpen, maar de organisaties geven aan enige maanden na het einde van de hulpverlening in ieder geval poolshoogte te nemen via een of meer nazorg-gesprekken (zie ook paragraaf 3-7). De organisaties zouden ook rapporteren over klanttevredenheid en klachten. Over het eerste onderwerp is de verslaglegging zeer sporadisch en summier, maar er blijkt een grote waardering van de cliënten voor de hulp van beide organisaties uit. Over eventueel ontvangen klachten hebben de organisaties bijna geen verslag gedaan. De rekenkamer stelt alles bij elkaar vast dat de gemeente een zeer incompleet beeld heeft van de uitvoering en resultaten van de trajecten door Humanitas en Schuldhulpmaatje.

¹⁷⁹ Cijfers voor Rotterdam hebben betrekking op 2015, cijfers voor Capelle zijn gemiddelden over de periode 2016-2018 en cijfers Lansingerland zijn gemiddelden over de periode 2016-2019.

3-6-1 traject

Zoals beschreven in paragraaf 2-6 heeft de gemeente in haar beleidsplan en het beleidsaccent een tweetal vormen van hulp bij schulden voorzien. Dit betreft groepsgewijze budgetworkshops en een-op-een begeleiding bij Humanitas en Schuldhulpmaatje.

afspraken

In Lansingerland zijn de in het beleidsplan voorziene budgetworkshops of budgetbegeleiding tijdens de onderzoeksperiode 2016-2020 niet gegeven. Er is geen groepsgewijze voorlichting voor mensen met (kans op) schulden. Mogelijk is dit er niet van gekomen, omdat in het beleidsplan niet is belegd wie de budgetcursussen zou moeten uitvoeren.

De gemeente heeft in de subsidiebeschikkingen wel jaarlijks prestatie-eisen gesteld aan de hulp bij schulden door Humanitas en Schuldhulpmaatje. Het gaat steeds om het minimaal aantal te begeleiden hulpvragers per jaar en het minimaal aantal vrijwilligers dat deze hulp biedt. Aan de uitkomsten van de hulp (zoals een schone lei of meer inzicht in gezond financieel gedrag) zijn geen prestatie-eisen gesteld. De afspraken zijn samengevat in tabel 3-8.

tabel 3-8: prestatie-eisen hulp bij schulden¹⁸⁰

		2015	2016	2017	2018	2019
Schuldhulpmaatje	aantal te begeleiden hulpvragers	geen eis	geen eis	25	20	30
	aantal vrijwilligers	geen eis	geen eis	17	13	20
Humanitas	aantal te begeleiden hulpvragers	80	90	80	80	?
	aantal vrijwilligers	35	35	45	45	?

Naast prestatie-eisen heeft de gemeente ook eisen wat betreft de monitoring van de hulptrajecten. Zo moest Humanitas in 2015, 2016 en 2017 en Schuldhulpmaatje in 2017 jaarlijks aangeven hoeveel mensen waren begeleid en wat daarvan het resultaat was. Ook moesten zij registreren hoeveel mensen voortijdig stopten en de reden daarvan en hoeveel mensen werden doorverwezen en waarom, en de cliënttevredenheid en de klachtenafhandeling moest registreren. over dezelfde zaken verslag uitbrengen.

In 2018 en 2019 moest Humanitas rapporteren over het aantal deelnemers, het resultaat, hun tevredenheid, uitval en wachttijden en de samenwerking met andere partijen en eigen knelpunten voor de organisatie. Deze eisen werden in 2019 ook aan

¹⁸⁰ Voor Schuldhulpmaatje golden de eerste twee jaar als gezegd nog geen eisen omdat het toen een waarderings- in plaats van een prestatiesubsidie betrof. bronnen: Gemeente Lansingerland, 'Bijlage prestatieafspraken 2018', ongedateerd; Gemeente Lansingerland, 'subsidiebesluit Schuldhulpmaatje', 12 december 2018; Gemeente Lansingerland, 'Besikking tot subsidieverlening en subsidievaststelling', 17 juni 2015; Gemeente Lansingerland, 'Subsidiebeschikking', 22 december 2017; Gemeente Lansingerland, 'beschikking tot subsidieverlening 2019 en subsidievaststelling', 21 december 2018;

Schuldhulpmaatje gesteld. In 2016 hoefde Schuldhulpmaatje alleen te rapporteren over aantallen deelnemers, resultaten, doorlooptijden en hoeveel mensen voortijdig stopten. In 2018 hoefde Schuldhulpmaatje van de gemeente alleen een “inhoudelijk jaarverslag” op te leveren, waaraan verder geen nadere eisen werden gesteld.¹⁸¹ Schuldhulpmaatje geeft in haar wederhoor aan dat zij heeft de gemeente meerdere malen heeft gevraagd om een format waarin zij verantwoording kan afleggen over hetgeen door de gemeente wordt gevraagd. Echter, zo’n format bestaat niet en helaas wordt het ook niet ontwikkeld, stelt Schuldhulpmaatje vast.

uitvoering

deelnemers

Zowel Humanitas als Schuldhulpmaatje rapporteerden, conform de afspraak met de gemeente, over het aantal mensen dat zij jaarlijks begeleidde en het aantal vrijwilligers dat dit deed. De realisatiecijfers voor het aantal begeleide personen zijn opgenomen in tabel 3-9. Omdat hulpvragers vaak gedurende twee of meer kalenderjaren geholpen zijn, betreft het geen unieke personen.

tabel 3-9: aantal begeleide hulpvragers (tussen haakjes de prestatie-eis)

	2015	2016	2017	2018	2019
Schuldhulpmaatje	2 (-)	37(-)	32 (25)	32 (20)	56 (30)
Humanitas	76 (80)	66 (90)	85 (80)	87 (80)	97 (?)
totaal	78	103	117	111	153

Met deze aantallen behaalde Schuldhulpmaatje jaarlijks haar prestatieafspraken ruimschoots. Humanitas haalde in 2015 en 2016 haar prestatie-eisen niet, maar geeft aan dat met de toenmalige beleidsambtenaar mondeling was afgesproken dat het om inspannings- in plaats van prestatieafspraken ging. Dit is dan echter door de gemeente in de beschikkingen niet consequent geformuleerd.

vergelijking aantal trajecten hulp bij schulden Lansingerland en Capelle aan den IJssel

Door opnieuw naar het rekenkamerrapport over schuldhulpverlening in Capelle te kijken, kan het aantal Lansingerlandse trajecten voor hulp bij schulden enigszins in perspectief worden geplaatst.¹⁸²

In Capelle wordt hulp bij schulden verzorgd door een professionele welzijnsstichting. Deze bood in 2018 347 cliënten hulp bij schulden (cijfers voor andere jaren zijn niet bekend). In Lansingerland ontvingen in de periode 2016-2019 gemiddeld 112 huishoudens hulp bij schulden. (zie tabel 3-9)

¹⁸¹ Gemeente Lansingerland, 'beschikking Humanitas 2015', 2 december 2014; Gemeente Lansingerland, 'beschikking Humanitas 2016', 17 december 2015; Gemeente Lansingerland, 'prestatieafspraken Humanitas 2018', 3 januari 2018; Gemeente Lansingerland, 'beschikking tot subsidieverlening 2017 Humanitas', 29 december 2016; Gemeente Lansingerland, 'beschikking tot subsidieverlening 2019, 2020 en 2021 Humanitas', 3 januari 2018.

¹⁸² Cijfers voor Rotterdam hebben betrekking op 2015, cijfers voor Capelle zijn gemiddelden over de periode 2016-2018 en cijfers Lansingerland zijn gemiddelden over de periode 2016-2019.

resultaten

Zoals boven beschreven, moesten Humanitas en Schuldhulpmaatje jaarlijks rapporteren wat de uitkomsten van de trajecten waren. De gerapporteerde cijfers zijn opgenomen in tabel 3-10. Op het punt van de effectiviteit van de hulp heeft de gemeente geen prestatie-eisen gesteld.

tabel 3-10: aantal beëindigde trajecten en positieve resultaten hulpvragers (tussen haakjes het aandeel succesvolle afrondingen ten opzichte van alle afgesloten trajecten)¹⁸³

		2015	2016	2017	2018	2019
Humanitas	afgesloten trajecten	-	31	57	28	36
	waarvan zelfredzaam	-	-	44	11	17
				(77%)*	(39%)	(47%)
Schuldhulpmaatje	afgesloten trajecten	0	9	12	-	15
	waarvan zelfredzaam	0	1	4	-	10
			(11%)	(33%)		(67%)

* in 2017 rapporteerde Humanitas hoeveel mensen zelfredzamer waren geworden, niet hoeveel mensen zelfredzaam waren geworden.

Zoals in tabel 3-10 te zien is, heeft Humanitas in 2015, 2016 en 2017 niet over de uitkomsten van de beëindigde trajecten gerapporteerd. Met betrekking tot 2017 vermeldt Humanitas dat voor 44 van de 57 trajecten die dat jaar werden afgesloten, er sprake is van een verbetering van de financiële zelfstandigheid. Over andere trajecten wordt geschreven dat soms van tevoren al duidelijk was dat verbetering er eigenlijk niet inzat. Humanitas heeft de regel dan toch een jaar tot anderhalf jaar het traject in te gaan en daarna af te sluiten. Twaalf mensen zijn uit zichzelf voortijdig gestopt; over de reden wordt niet gerapporteerd.¹⁸⁴ Over 2018 geeft Humanitas aan dat elf van de 28 afgesloten trajecten geresulteerd hebben in zelfredzame cliënten. De reden van het niet succesvol afsluiten wordt gegeven voor acht van de zeventien voortijdig gestopte deelnemers. Twee mensen zijn verhuisd, een is overleden en vijf hebben vanwege hun houding of gedrag moeten stoppen. In 2019 was bij zeventien van de 36 afgesloten trajecten de deelnemer zelfredzaam. Nog negentien andere trajecten zijn voortijdig gestopt. Dat was twee keer vanwege een verhuizing en twee keer vanwege houding of gedrag van de deelnemer. Voor de overige vijftien voortijdig gestopte deelnemers is niet gerapporteerd waarom.

Humanitas geeft daarnaast naar de rekenkamer aan dat zij reeds sinds 2013 ook per cliënt registreert wat de uitkomst is van zijn of haar traject.¹⁸⁵ De uitkomst-categorieën zijn:

- volledig zelfredzaam geworden;
- gedeeltelijk zelfredzaam;
- gedeeltelijk zelfredzaam maar met inzet van het tijdens het traject opgebouwde steunnetwerk volledig zelfredzaam;

¹⁸³ Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Subsidieverantwoording 2019', 23 mei 2020, Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Jaarverslag 2017', 7 mei 2018, en Humanitas Lansingerland, 'Humanitas deelnemers Thuisadministratie', ongedateerd.

¹⁸⁴ Humanitas Lansingerland, 'Verantwoording subsidie Humanitas verantwoordingsperiode januari t/m maart 2018', 26 april 2018.

¹⁸⁵ Feitelijk wederhoor.

- niet zelfredzamer geworden of voortijdig gestopt en geen contact meer mee gekregen.

Deze data zijn echter niet makkelijk te aggregeren (registraties bestaan uit losse tekst) en er is door de gemeente ook niet gevraagd om deze data uiteen te zetten in de rapportages.

Schuldhulpmaatje heeft voor de jaren 2015 t/m 2017 aangegeven hoeveel mensen voortijdig gestopt zijn (dit waren er nul in 2015, zeven in 2016 en zes in 2017),¹⁸⁶ maar niet wat de redenen hiervoor waren. Ook het aantal succesvolle afrondingen is voor die jaren gerapporteerd. Het jaarverslag 2018 vermeldt geen aantallen beëindigde trajecten en de resultaten daarvan, het jaarverslag van 2019 wel (zie tabel 3-10). Uit de cijfers blijkt het aandeel succesvolle afrondingen op het totaal aantal afgesloten trajecten zeer te variëren. Gemiddeld wordt ongeveer de helft van de trajecten succesvol beëindigd.

klanttevredenheid

Schuldhulpmaatje maakt in het jaarverslag van 2019 voor het eerst melding van een gehouden klanttevredenheidsonderzoek. In het jaarverslag staat het volgende over de resultaten: "Uit de reacties bleek dat men de hulpverlening, advisering en begeleiding door coördinatoren en maatjes heel positief had ervaren. Naar aanleiding van de reacties zullen een paar vraagstellingen nog aangepast worden voor het verkrijgen van een beter inzicht." De rekenkamer merkt op dat het een goed teken is dat cliënten positief waren, maar dat nu geen inzicht is geboden in de gevolgde methodiek van het onderzoek (wie is bevraagd en hoe), waardoor de zeggingskracht van de uitkomsten gering is. Schuldhulpmaatje geeft in ambtelijk wederhoor aan dat het klanttevredenheidsonderzoek een pilot was. Zij heeft alle op dat moment in begeleiding zijnde cliënten een enquêteformulier gegeven.¹⁸⁷

Humanitas heeft alleen in 2017 over klanttevredenheid gerapporteerd. Toen was de gemiddelde klanttevredenheidsscore een 9. 67 deelnemers gaven een cijfer hoger dan 8 en geen van de deelnemers gaf een cijfer lager dan 4. Het onderliggende klanttevredenheidsonderzoek is echter niet beschreven of meegezonden. Dit maakt dat de gemeente en de rekenkamer geen inzicht hebben in de vragenlijst en de gevolgde methoden.¹⁸⁸

klachten

Op grond van de subsidiebeschikkingen moesten Schuldhulpmaatje en Humanitas ook jaarlijks rapporteren over het aantal en de aard van de klachten die eventueel binnen waren gekomen. Humanitas heeft dit echter niet gerapporteerd en Schuldhulpmaatje alleen over het jaar 2019. Er waren dat jaar geen klachten.¹⁸⁹

3-6-2 hulptrajecten vanuit pilot complexe schulden

Vanuit de pilot complexe schulden leverde Humanitas een op-een-hulp aan volwassenen met multiproblematiek. Er werden vijftien huishoudens begeleid. Humanitas heeft niet gerapporteerd voor hoeveel van deze huishoudens dit een positief resultaat leidde. De gemeente had op beide punten ook geen prestatie-eis of doelstelling geformuleerd. Schuldhulpmaatje

¹⁸⁶ Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Jaarverslag 2017', 7 mei 2018.

¹⁸⁷ Ambtelijk wederhoor

¹⁸⁸ Humanitas Lansingerland, 'Verantwoording subsidie Humanitas verantwoordingsperiode januari t/m maart 2018', 26 april 2018.

¹⁸⁹ Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Subsidieverantwoording 2019', 23 mei 2020

begeleidde vanuit de pilot enkele jongeren. Ook Schuldhulpmaatje had geen prestatie-eis of doelstelling wat betreft het aantal te begeleiden cliënten.

Humanitas stelt wel vast dat het aanmelden van mensen door Plangroep tot halverwege 2018 niet goed ging en dat de begeleiding voor de vrijwilligers te zwaar was, mede omdat aan de kant van de gemeente crisishulp ontbreekt.

Zoals reeds beschreven hebben Kwadraad, Humanitas en Schuldhulpmaatje in 2017 gezamenlijk een subsidieaanvraag ingediend voor het uitvoeren van een pilot. Deze werd niet in beleid aangekondigd. De pilot heet 'complexe schulden' en bestaat in de eerste plaats uit preventie (zie paragraaf 3-2-2).

een op-een-hulp aan volwassenen met multiproblematiek

In de tweede plaats bestaat de pilot uit het aanbieden door Humanitas van een op-een-hulp aan volwassenen met multiproblematiek. Het doel hiervan was om bij complexere gevallen tijdens het traject bij Plangroep ook vrijwilligers in beeld te brengen die deze mensen verdere ondersteuning kunnen bieden. Het idee was dat er mensen zijn die tussen wal en schip vallen, bijvoorbeeld omdat zij bij Plangroep nog niet kunnen beginnen. Het betreft nadrukkelijk mensen met naast hun schulden nog andere grote problemen. Daarmee gaat het om mensen die in de praktijk vaak hun hele leven ondersteuning nodig hebben, zo geeft de gemeente aan.¹⁹⁰ Voor de pilot hebben vrijwilligers een speciale opleiding gevolgd en aparte intervisiebijeenkomsten bijgewoond.¹⁹¹

Tot nu toe zijn er weinig mensen vanuit deze pilot begeleid, zo geeft Humanitas aan. Plangroep zou huishoudens 'aanleveren' die voor deze pilot in aanmerking konden komen. Door te weinig sturing vanuit de gemeente (door verloop/reorganisaties) heeft Plangroep in het eerste jaar geen mensen doorgestuurd en liep de pilot vertraging op.¹⁹² Uiteindelijk heeft Humanitas vanaf de tweede helft van 2018 vijftien deelnemers begeleid. Een aantal van hen is nog bij Humanitas in begeleiding, bij drie deelnemers is de aanpak niet gelukt (en is de deelnemer uit huis geplaatst/uit beeld geraakt). Het effect van de pilot, het aantal succesvol begeleide cliënten, wordt in de jaarverantwoordingen niet genoemd.¹⁹³

De pilot wordt in het eerste kwartaal van 2020 afgerond.¹⁹⁴ De pilot bleek voor vrijwilligers eigenlijk te zwaar, geeft Humanitas aan: de begeleiding was langdurig en intensief waardoor de vrijwilliger te betrokken raakte. De gepaste afstand tussen hulpvrager en hulpverlener viel daardoor weg, wat zowel voor de vrijwilliger als de hulpvrager niet goed was. Ook hinderde dit de professionele hulpverlening, zo geeft Kwadraad aan.¹⁹⁵ De casussen waren bovendien technisch ook heel complex: de vrijwilliger kreeg te maken met deurwaarders, gerechtsdeurwaarders, dreigende huisonttruiming, kinderscherming en jeugdhulp. Er werden wel sociaal raadslieden betrokken, maar die konden in de uren die zij ervoor kregen te weinig doen. Zonder de

¹⁹⁰ Interview ambtenaren.

¹⁹¹ Interview ketenpartner.

¹⁹² Interview ketenpartner en Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Pilot Schuldhelpverlening – Verantwoording 2018', 2019.

¹⁹³ Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Pilot Schuldhelpverlening – Verantwoording 2018', 2019; Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Jaarverslag 2019 Pilot Schuldhelpverlening', ongedateerd.

¹⁹⁴ Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Jaarverslag 2019 Pilot Schuldhelpverlening', ongedateerd.

¹⁹⁵ Feitelijk wederhoor.

hulpverlening uit deze pilot is de volgende stap voor de hulpvrager vrijwel altijd het Leger des Heils (vanwege huisuitzetting). Er is in Lansingerland behoefte aan crisisgeoriënteerde professionele hulp voor dergelijke casussen, maar die is nu niet belegd, zo merken twee ketenpartners op.¹⁹⁶ Ook een andere ketenpartner stelt vast dat dergelijke casussen voor vrijwilligers te zwaar bleken en dat er in Lansingerland te weinig professionele capaciteit is voor gevallen waarbij de tijd dringt, bijvoorbeeld door een dreigende uithuisplaatsing.¹⁹⁷ De betreffende ketenpartner stelt vast dat nog steeds niet duidelijk is hoe Plangroep mensen doorverwijst die (nog) niet geschikt zijn voor hun schuldhulpverlening omdat ze onvoldoende stabiel of gemotiveerd zijn.

een-op-een hulp aan jongeren

In de derde plaats bestond de pilot uit het aanbieden van een-op-een hulp aan jongeren door SchuldHulpMaatje. In 2019 stelt SchuldHulpMaatje vast dat jongeren hiervoor moeilijk te bereiken zijn. Er werden in 2018 twee jongeren begeleid en in 2019 5.¹⁹⁸ Eind 2019 noemt SchuldHulpMaatje de pilot – die voor SchuldHulpMaatje ook uit preventieactiviteiten bestaat (zie paragraaf 3-2-2) - wel een succes. Uit de jaarverslagen wordt echter niet duidelijk wat de een-op-een hulp aan jongeren heeft opgeleverd.

toekomst pilot complexe schulden

Nu de pilot complexe schulden beëindigd is, starten de gemeente, Humanitas, Kwadraad en SchuldHulpMaatje op basis van een evaluatie binnenkort een nieuwe pilot. In deze nieuwe pilot worden 24 kinderen van mensen met schulden preventief bijgeschoold. Om te voorkomen dat deze groep later ook schulden krijgt, worden hen de benodigde financiële vaardigheden bijgebracht. Dat is nodig, omdat juist deze groep kinderen vaak buiten de financiële situatie van hun ouders wordt gehouden. Daarnaast krijgen zij vaak ook geen zakgeld. Dit leidt er echter toe dat zij ook niet met geld om leren gaan. Momenteel zijn er dertien kinderen geselecteerd om deel te nemen. Plangroep maakt de selectie en benadert deze kinderen voor deelname. De leeftijd van deze kinderen is 14 tot 18 jaar.¹⁹⁹

Zoals beschreven was de eerdere pilot naast jongeren ook gericht op volwassen cliënten met multiproblematiek. In hun eindevaluatie en in gesprekken met de rekenkamer gaven de partijen aan dat die casussen veelal te zwaar waren voor de vrijwilligersorganisaties. In de nieuwe pilot vormen zij dus geen doelgroep meer. De partijen leren hier van hun bevindingen. Echter, het is zaak dat de gemeente dan wel andere hulp voor deze doelgroep organiseert.

3-7 nazorg

Plangroep biedt voor uitstromers uit trajecten nazorg aan, als zij inschat dat dit nodig is en de cliënt dit ook wil. Zij houdt met deze uitstromers maximaal vier gesprekken, naast eventueel doorlopende bewindvoering of budgetbeheer. Het aantal geleverde nazorgtrajecten blijkt de afgelopen jaren laag.

¹⁹⁶ Interview ketenpartners.

¹⁹⁷ Interview ketenpartner.

¹⁹⁸ Humanitas, SchuldHulpMaatje & Kwadraad, 'Pilot SchuldHulpverlening – Verantwoording 2018', 2019; Humanitas, SchuldHulpMaatje & Kwadraad, 'Jaarverslag 2019 Pilot SchuldHulpverlening', ongedateerd.

¹⁹⁹ Interview ketenpartner en interview ambtenaar.

Schuldhulpmaatje en Humanitas bieden aan hun uitstromers ook nazorg, zo'n 3 tot 6 maanden lang.

De effecten van of tevredenheid met deze vormen van nazorg worden niet gemeten, hoewel de gemeente zich dit wel voorgenomen had. Recidive (hoeveel cliënten waren al eerder client?) wordt namelijk niet geregistreerd, noch van uitgestroomde cliënten met en zonder nazorg.

voornemens en afspraken

De gemeente geeft in haar beleid aan dat alle cliënten na afloop van een traject, zowel schuldhelpverlening als hulp bij schulden, nazorg dienen te ontvangen. Zij wil deze nazorg kwalitatief monitoren middels klanttevredenheidsonderzoek. Dit heeft zij, zoals in paragraaf 3-5-2 te lezen was, echter niet vastgelegd in de afspraken met Plangroep.

uitvoering Plangroep

Plangroep biedt na afloop van een traject nazorg aan. Deze nazorg dient recidive, een terugval in een schuldensituatie, te voorkomen.²⁰⁰ Deze nazorg bestaat uit een aantal gesprekken met een hulpverlener van Plangroep. Meestal krijgt de cliënt in deze fase weer het beheer over de eigen financiën, al is het ook mogelijk dat budgetbeheer of bewindvoering nog doorlopen. Het nazorgtraject bestaat uit maximaal vier gesprekken waarin Plangroep de cliënt onder andere vraagt hoe het met de financiën gaat en of er extra ondersteuning nodig is. Plangroep geeft aan in deze gesprekken te toetsen of de gedragsverandering blijvend is.²⁰¹ Plangroep maakt zelf een inschatting of de cliënt nazorg nodig heeft, waardoor niet iedereen na afloop van een traject nazorg krijgt.²⁰²

Hoewel nazorg van belang is, ervaart Plangroep dat hiervoor onder cliënten weinig animo is. Cliënten hebben na een traject veelal geen behoefte meer aan schuldhelpverlening en weinig cliënten blijken op de uitnodiging voor een nazorggesprek in te gaan.²⁰³ In de afgelopen jaren is dat terug te zien in de cijfers: van 2016 tot 2019 werden er jaarlijks veertien tot twintig nazorgtrajecten afgerond.²⁰⁴

In paragraaf 2-7 oordeelde de rekenkamer dat de gemeente geen goed inzicht kon hebben in het effect van nazorg, als zij geen informatie over recidive zou uitvragen. Plangroep geeft aan niet te kunnen monitoren op recidive, mede doordat gemeenten tussentijds van aanbieder wisselen. Echter, in de jaarrapportage Sociaal Domein 2016 werd nog wel door Plangroep gerapporteerd hoeveel recidivisten zich hadden aangemeld voor schuldhelpverlening. Het rapporteren van deze aantallen zou dus wel mogelijk moeten zijn. Bovendien is Plangroep in Lansingerland al sinds 2007 de aanbieder van schuldhelpverlening. Omdat de gemeente en Plangroep recidive niet monitoren, kan de gemeente niet beoordelen of de geboden nazorg effectief is. Vanwege het als gezegd beperkt aantal dossiers waarin nazorg plaatsheeft, kan het effect van het totaal aan nazorg op het recidivecijfer eveneens niet anders dan beperkt zijn.

uitvoering nazorg hulp bij schulden

²⁰⁰ Plangroep 'Jaarverslag Lansingerland 2017', ongedateerd.

²⁰¹ Plangroep 'Jaarverslag Lansingerland 2019', ongedateerd.

²⁰² Interview ambtenaar.

²⁰³ Interview ketenpartner.

²⁰⁴ Plangroep 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.

Ook de aanbieders van hulp bij schulden verzorgen nazorg. Als cliënten bij Schuldhulpmaatje schuldenvrij zijn, start er altijd een traject van nazorg. Dit traject duurt gemiddeld een half jaar. Tijdens de nazorg is het contact tussen de cliënt en het maatje minder frequent dan daarvoor. Soms bestaat de nazorg alleen uit telefonisch contact en een afrondend gesprek. Na afronding stuurt Schuldhulpmaatje altijd een e-mail naar de cliënt waarin het afgeronde proces en de resultaten worden besproken. In die e-mail staat ook dat (ex-)cliënten altijd opnieuw welkom zijn voor hulp of het beantwoorden van vragen. Veelal houden de ex-clieënt en het maatje nog contact, geeft Schuldhulpmaatje aan. Hierover zijn geen cijfers beschikbaar.²⁰⁵

Humanitas belt uitstromers drie maanden na afronding van een traject om te vragen hoe het gaat. Meestal gaat het goed met hen, geeft Humanitas de rekenkamer desgevraagd aan. Humanitas is ook begonnen met nazorg bij cliënten die een minnelijk of Wsnp-traject ingaan, maar omdat het eigen interne systeem de gegevens van cliënten na twee jaar vernietigt, is dit lastig uit te voeren.²⁰⁶

Over de inzet en opbrengsten van nazorg wordt door Schuldhulpmaatje en Humanitas niet naar de gemeente gerapporteerd, maar dit is dan ook niet door de gemeente gevraagd. Daardoor weet de gemeente niet wat de nazorg oplevert.

3-8 ontbreken gemeentelijke regie

In deze paragraaf beoordeelt de rekenkamer de wijze van gemeentelijke regievoering op de gehele schulddienstverleningsketen, zoals aan de orde gekomen in hoofdstuk 2 en 3.

Allereerst stelt de rekenkamer vast dat het beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 de gemeente reeds bij de start onvoldoende handvatten bood om goede regie te gaan voeren. Dit komt vooral omdat het plan nalaat de omvang en samenstelling van de doelgroep in beeld te brengen, voor de meeste beleidsmaatregelen geen uitvoerder aanwijst en haast geen kwantitatieve doelstellingen bevat (buiten enkele wettelijk verplichte eisen aan de doorlooptijden bij de instroom in schuldhulpverlening, stelt de gemeente zich slechts één eigen kwantitatief doel). Ook ontbreekt het in de opzet aan een realistische onderbouwing van de begroting, onder meer omdat zoals gezegd de omvang van de doelgroep niet bekend is.

Kijkend naar de inhoud van de in het beleidsplan voorgenomen maatregelen, oordeelt de rekenkamer dat veruit de meeste goed te begrijpen zijn (zoals screening aan de voorkant van het proces, ketenregie organiseren, schaarstetheorie onderdeel maken van de aanpak). Ze sluiten namelijk aan bij inzichten uit de uitvoeringspraktijk en wetenschappelijk onderzoek. Voor een belangrijke voorgenomen maatregel is dit echter niet het geval: de gemeente wil een omslag naar “informele voorzieningen” voor wat betreft het werken aan problemen rondom de schuldproblematiek, ofwel hulp bij schulden.²⁰⁷ Deze informele voorzieningen zijn vrijwilligersorganisaties Humanitas en Schuldhulpmaatje. Een opdracht voor het professionele welzijnswerk voor de uitvoering van hulp bij schulden wordt in het beleidsplan niet benoemd (en een dergelijke opdracht is in de praktijk dan ook niet tot stand gekomen). Het plan

²⁰⁵ Interview Schuldhulpmaatje.

²⁰⁶ Interview Humanitas.

²⁰⁷ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p.5.

maakt niet inzichtelijk waarom deze hulp – tegen een zeer bescheiden subsidiebudget – geheel aan vrijwilligers zou moeten worden toevertrouwd. De rekenkamer vindt dit opmerkelijk. In andere gemeenten is het professionele welzijnswerk hier immers wel aan zet. In de uitvoeringpraktijk van de Lansingerlandse pilot ‘complexe schulden’ is vervolgens gebleken dat vrijwilligers bij ‘zware’ casussen vaak moeten afhaken waarna deze cliënten regelmatig uit beeld raken. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente, door de hulp zo te organiseren, heeft nagelaten in te spelen op de ondersteuningsbehoeften van de meest kwetsbaren in de doelgroep.

Ook in de uitvoering van het beleid is de rekenkamer meerdere problemen rondom de gemeentelijke regie tegenkomen. Ten eerste zijn verscheidene voorgenomen maatregelen nooit uitgevoerd, waaronder bijvoorbeeld het beleid voor verschillende speciale doelgroepen (onder meer ZZP’ers en laaggeletterden) en het organiseren van casusregie. Doordat casusregie ontbreekt, kunnen cliënten nu nog steeds gemakkelijk uit beeld raken wanneer ze niet tot schuldhulpverlening toegelaten kunnen worden, zoals de gemeente zelf ook erkent. Andere belangrijke maatregelen zijn pas laat in de beleidsplanperiode en maar zeer beperkt uitgevoerd (zoals bijvoorbeeld het uitbreiden van het aantal vroegsignaleringspartners).

Ook wat betreft de gemeentelijke regie op de uitvoering van schuldhulpverlening zijn er vanaf de start hiaten. Zo is het contract met de uitvoerder, Plangroep, onduidelijk opgesteld en sluiten de daarin gemaakte monitoringsafspraken niet aan op wat de gemeente volgens haar beleidsplan wil monitoren. De uiteindelijk afgesproken monitoringsindicatoren zijn bovendien te weinig precies om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen beoordelen en sluiten ook niet aan bij de enige kwantitatieve doelstelling die de gemeente op het punt van schulddienstverlening heeft (namelijk aangaande het aandeel cliënten dat vanuit een schuldhulpverleningstraject tot een schone lei komt). Als gevolg is de kwaliteit van de dienstverlening onvoldoende bij de gemeente in beeld. De gemeente heeft door het gebrek aan bruikbare cijfers te weinig inzicht in de doelbereiking door Plangroep en ook de rekenkamer kan er hierdoor geen goede uitspraken over doen. Wel heeft de rekenkamer van ketenpartners enkel positieve signalen gehad over de werkwijze en effectiviteit van de schuldhulpverlening door deze uitvoerder.

Met de informele uitvoerders van hulp bij schulden heeft de gemeente wel kwantitatieve prestatieafspraken gemaakt, maar deze zijn niet gebaseerd op inzicht in de behoefte. Ook zijn er monitoringsafspraken gemaakt, maar daarbij ontbreken belangrijke onderdelen (de gemeente vraagt bijvoorbeeld niet om aan te geven wie er niet geholpen kunnen worden en waarom dat niet kan). In de praktijk is door de organisaties vervolgens niet aan alle monitoringsafspraken voldaan en zijn de prestatieafspraken door een van de twee organisaties niet altijd behaald. Klanttevredenheidsonderzoek heeft de gemeente – net als bij Plangroep – slechts zeer spaarzaam gevraagd, en zij heeft dit bovendien laten verrichten door de uitvoerders zelf. De onderzoeken hebben mede daardoor te weinig informatie opgeleverd. Door dit alles heeft de gemeente een zeer incompleet beeld van de opbrengsten van hulp bij schulden.

Dat gemeenteambtenaren geen grip op de situatie hebben, blijkt ook uit het feit dat het college regelmatig onjuiste cijfers in haar rapportages Sociaal Domein presenteert: ze komen niet overeen met de jaarverslagen van de uitvoerders. Ook merkte de rekenkamer in haar onderzoek dat verschillende stukken uit de onderzoeksperiode

2016-2019 niet meer beschikbaar waren in de gemeentelijke archieven, waaronder subsidiebeschikkingen en -verantwoordingen. Dit is des te meer een probleem daar er bijzonder veel personele wisselingen hebben plaatsgehad wat betreft de taak beleidsvorming schulddienstverlening. Vanaf 2016 waren er achtereenvolgens in ieder geval vier beleidsmedewerkers schuldhulpverlening. Zij waren steeds als enige ambtenaar verantwoordelijk voor de beleidsvorming op dit thema, maar hadden daarnaast ook steeds een heel aantal andere beleidsthema's uit het sociale domein als takenpakket. Bovendien schortte het tussen deze elkaar opvolgende ambtenaren ook regelmatig aan overdracht, zo geven de ambtenaren aan. Waarschijnlijk mede door het feit dat er veel wisselingen waren en de ambtelijke capaciteit beperkt was, vielen er ook in juridisch opzicht spaanders. Zo is het beleidsplan 2016-2020 niet op tijd vernieuwd en vervangen sinds 2017 de beleidsregels Sociaal Domein de beleidsregel schuldhulpverlening uit 2013, maar is deze laatste nooit officieel uit werking getreden. Ook kon de gemeente de financiële raming behorende bij de aanbesteding schuldhulpverlening uit 2016 niet meer vinden. Daardoor is niet meer te controleren of de drie contractverleningen aan Plangroep juridisch gezien in orde zijn of dat de gemeente de uitvoering van schuldhulpverlening reeds opnieuw had moeten aanbesteden vanwege overschrijding van de raming.

De rekenkamer stelt alles bij elkaar vast dat het gebrek aan gemeentelijke regie niet los te zien is van een geconstateerd tekort aan ambtelijke capaciteit en onzorgvuldig beheer van het dossier schulddienstverlening bij de gemeente. Dat de gemeente niet heeft gestuurd op meer en zorgvuldigere ambtelijke betrokkenheid, kan duiden op te weinig prioriteit voor schulddienstverlening bij het gemeentebestuur.



bijlage 1 onderzoeksverantwoording

De norm uit de opzet: “De instrumenten om de doelgroep te bereiken worden adequaat toegepast” is gewijzigd in “De instrumenten om de doelgroep te ondersteunen worden adequaat toegepast.”

De rekenkamer heeft dit gedaan om verwarring over de betekenis van het woord ‘bereiken’ te voorkomen. Zij bedoelt met het bereik van de dienstverlening het aantal mensen dat de schulddienstverlening weet te vinden/ zich hiervoor aanmeldt. De acties die daarop door gemeente en partners worden ondernomen vallen onder het begrip ‘ondersteuning’.

De onderzoeksvraag uit de opzet “Omvat het schulddienstverleningsbeleid adequate instrumenten om inwoners met schuldproblemen te bereiken?”

is om dezelfde reden veranderd in

“Omvat het schulddienstverleningsbeleid adequate instrumenten om inwoners met schuldproblemen te ondersteunen?”.

De periode waarop het onderzoek terugziet was in de opzet 2015 tot heden. Dit is gewijzigd in 2016 tot heden, om gelijk te lopen met het vigerende beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020 ‘Investeren in toekomstperspectief’.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

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

gemeente Lansingerland

- Gemeente Lansingerland & Future Investments BV, 'Overeenkomst schuldhulpverlening', 25 januari 2017.
- Gemeente Lansingerland, 'Accenten sociaal domein. Bijlage bij jaarrapportage sociaal domein 2018', 2 mei 2019.
- Gemeente Lansingerland, 'Armoedemonitor 2015', februari 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015.
- Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregel schuldhulpverlening Lansingerland 2013', 20 februari 2013.
- Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregels Sociaal Domein juli 2017', 3 juli 2017.
- Gemeente Lansingerland, 'Beschikking tot subsidieverlening 2019, 2020 en 2021', 3 januari 2018.
- Gemeente Lansingerland, 'Evaluatie schuldhulpverlening 2013-2014', april 2015.
- Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage Sociaal Domein 2016', 26 augustus 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage sociaal domein 2015', 23 mei 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage sociaal domein 2019', 2 mei 2020.
- Gemeente Lansingerland, 'Notulen Overleg Pilot Complexe Schulden', 21 maart 2019.
- Gemeente Lansingerland, 'Notulen Overleg Vroeg Eropaf', 11 december 2018.
- Gemeente Lansingerland, 'Pilots sociaal domein. Bijlage bij jaarrapportage sociaal domein 2018.' 2 mei 2019.
- Gemeente Lansingerland, 'Rapportage over 2017/2018: Stand van zaken van de pilots in het sociaal domein', mei 2018.
- Gemeente Lansingerland, 'Stand van zaken beleidsaccenten. Bijlage bij halfjaarrapportage sociaal domein 2018', september 2018.
- Gemeente Lansingerland, 'Uitvoeringsplan Grip op Geld', 26 juli 2017.
- Gemeente Lansingerland, 'Verantwoording Subsidie Humanitas – Thuisadministratie verantwoordingsperiode: januari t/m maart 2018', 2018.
- Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Leidraad meervoudige onderhandse aanbesteding schuldhulpverlening', 31 maart 2016.
- Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Nota van inlichtingen 1', 21 april 2016.
- Gemeente Lansingerland, Gemeente Leidschendam-Voorburg, Gemeente Voorschoten & Gemeente Wassenaar, 'Nota van inlichtingen 2', 2 mei 2016.

overige documenten

- Humanitas Lansingerland, 'Humanitas deelnemers Thuisadministratie', ongedateerd.
- Humanitas Lansingerland, 'Jaarverslag Humanitas 2016', 29 mei 2017.
- Humanitas Lansingerland, 'Jaarverslag 2017', april 2018.

- Humanitas Lansingerland, 'Tussenrapportage 1 mei tot 1 september 2017', 1 oktober 2017.
- Humanitas Lansingerland, 'Tussenrapportage 1 mei tot 1 september 2017', 1 oktober 2017.
- Humanitas Lansingerland, 'Tussentijdse rapportage projecten Humanitas Lansingerland', 10 november 2016.
- Humanitas Lansingerland, 'Verantwoording subsidie Humanitas verantwoordingsperiode januari t/m maart 2018', 26 april 2018.
- Humanitas Lansingerland, 'Verantwoording subsidie Q1 2018', 26 april 2018.
- Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Pilot Schuldhulpverlening – Verantwoording 2018', 2019.
- Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Jaarverslag 2019, Pilot Schuldhulpverlening', ongedateerd.
- Humanitas, Schuldhulpmaatje & Kwadraad, 'Uitwerking Pilot: Signaleren, voorkomen en oplossen van financiële schuldproblematiek van particulieren', 8 december 2016.
- N. Jungmann e.a. , 'Onoplosbare schuldsituaties', Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014.
- Nationale Ombudsman, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016.
- NVVK, 'Jaarverslag 2014', ongedateerd.
- NVVK, 'Module Crisisinterventie', 2015
- Plangroep 'Jaarverslag Lansingerland 2017', ongedateerd.
- Plangroep, 'Evaluatie & Plan van Aanpak', ongedateerd.
- Plangroep, 'Evaluatie Preventie 2019', ongedateerd.
- Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2018', ongedateerd.
- Plangroep, 'Jaarverslag Lansingerland 2019', ongedateerd.
- Rekenkamer Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel, 'Jaarverslag 2018, onderzoeksplannen 2019', maart 2019.
- Staatssecretaris Van Ark, 'kamerbrief Brede schuldenaanpak', 23 mei 2018.
- Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Activiteitenverslag 2018', ongedateerd.
- Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Jaarverslag 2017', 7 mei 2018.
- Stichting Schuldhulpmaatje Lansingerland, 'Subsidieverantwoording 2019', 23 mei 2020.
- Rekenkamer Capelle aan den IJssel, 'Niet zonder schuld', 11 juli 2019
- Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik', 3 maart 2017.
- Tiemeijer, W. 'Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden'. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016.

websites

- Centraal Bureau voor de Statistiek, Wanbetalers zorgverzekering, 2018, geraadpleegd op 11-2-2020 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/artikelen/nieuws/2019/42/opnieuw-minder-wanbetalers-zorgverzekering/wanbetaler-zorgverzekering>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Laag en langdurig laag inkomen, 2018, geraadpleegd op 11-2-2020 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84641NED/table?ts=1581417523721>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Participatiewet, geraadpleegd op 11-2-2020 via <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Werk-en-inkomen>.

- Centraal Bureau voor de Statistiek, Totaal aantal huishoudens in de gemeente, 2018, geraadpleegd op 11-12-2019 via
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1578406833969>
- Gemeente Lansingerland, 'Beleidsregel schuldhelpverlening Lansingerland 2013', verkregen op 3 juli 2017 van
https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Lansingerland/301805/301805_1.html.

bijlage 3 afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJG	Centrum Jeugd en Gezin
DFD	Duurzame Financiële Dienstverlening
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
NVVK	Nederlandse Vereniging Voor Volkskrediet
vso	voortgezet speciaal onderwijs
VTLB	Vrij Te Laten Bedrag
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhelpverlening
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen
ZRM	Zelfredzaamheid-Matrix
zzp	zelfstandige zonder personeel

de rekenkamer

De gemeenteraad van Lansingerland heeft op 24 mei 2007 de Rekenkamer Lansingerland ingesteld. De gemeenteraad benoemde op 28 mei 2009 Paul Hofstra als directeur van de rekenkamer. Hij is zijn werkzaamheden op 2 juni 2009 begonnen.

doel

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

positie

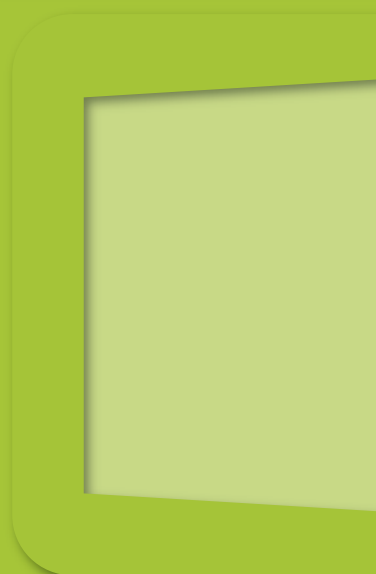
De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Lansingerland. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek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

onderzoek

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

publicaties

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



Rekenkamer Lansingerland

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

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

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

basisontwerp
DE WERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Lansingerland
oktober 2020