

2015

In hoeverre is de uitvoering van schulddienstverlening door de gemeente Achtkarspelen beleidsconform en voldoet de uitvoeringspraktijk aan de voorwaarden voor doeltreffendheid, 2012 - 2014

Onderzoeksbureau DOMENIE  $\Phi$  KERSTENS

12-5-2015



## **Colofon**

Dit rapport is opgesteld in opdracht van Rekenkamercommissies Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel door onderzoeksbureau Domenie & Kerstens. Onderzoekers: Miranda Domenie en Joyce Kerstens.

## Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Schuldhelpverlening en wettelijk kader .....	5
1.2	Aanleiding voor dit onderzoek .....	6
1.3	Onderzoeksvragen.....	7
1.4	Normenkader .....	7
1.5	Onderzoeksmethode .....	9
1.6	Schuldhelpverlening in vogelvlucht.....	10
1.7	Leeswijzer.....	12
2	Beleid.....	13
	Inleiding .....	13
2.1	Integraliteit.....	13
2.2	Maatwerk .....	15
2.3	Kwaliteit .....	17
2.4	Brede toegang; .....	18
2.5	Preventie en nazorg.....	20
2.6	Wacht- en doorlooptijden.....	23
2.7	Gezinnen met kinderen.....	24
3	Uitvoering.....	25
	Inleiding .....	25
3.1	Integraliteit.....	25
3.2	Maatwerk .....	27
3.3	Kwaliteit .....	31
3.4	Brede toegang .....	32
3.5	Preventie en nazorg.....	36
3.6	Wacht- en doorlooptijden.....	38

3.7	Gezinnen met kinderen.....	41
3.8	Algehele klanttevredenheid.....	42
4	Verantwoording en sturing .....	44
	Inleiding .....	44
4.1	Beleid en afspraken .....	44
4.2	Beschikbare verantwoordingsinformatie.....	45
4.3	Cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom .....	47
5	Vergelijking tussen Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.....	49
5.1	Vergelijking van beleid en werkprocessen.....	49
5.2	Vergelijking van uitvoeringspraktijken .....	50
5.3	Vergelijking van resultaten .....	54

# 1 Inleiding

## 1.1 Schuldhulpverlening en wettelijk kader

Een ver weg gelegen doel van het huidige kabinetsbeleid is *'het voorkomen en wegnemen van drempels die de participatie van burgers in gevaar brengen of zelfs belemmeren'*.<sup>1</sup> Mensen met schulden worden ernstig belemmerd in hun maatschappelijke participatie. Een effectieve schuldhulpverlening moet bijdragen aan het ver weg gelegen doel. Door de economische crisis raken meer mensen in financiële problemen. Naast mensen met lage inkomens of een uitkering, gaat het nu ook om mensen met hogere inkomens. Dit komt bijvoorbeeld door baanverlies in combinatie met (hoge) hypotheek. Schuldhulpverlening wordt hierdoor niet alleen omvangrijker, maar ook complexer. Tegelijkertijd hebben gemeenten – die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van schuldhulpverlening – door de bezuinigingen minder middelen tot hun beschikking. Gemeenten staan daarmee voor de uitdaging om meer te doen met minder. Dit vraagt om een zo efficiënt en effectief mogelijke uitvoering van schuldhulpverlening.

Tegen deze achtergrond is het wetsvoorstel Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ingediend. Het wetsvoorstel omschrijft 'wat' gemeenten moeten realiseren, maar niet 'hoe': het laat de vaststelling en de uitvoering van lokaal beleid over aan gemeenten. Zij zijn regisseur van het beleid en bepalen met ketenpartners wie welke rol heeft in de uitvoering. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (verder genoemd: Wgs) is met ingang van 1 juli 2012 in werking getreden. De Wgs schrijft voor dat de gemeente een beleidsplan vaststelt dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening. De wet is een kaderwet waarin voornamelijk is uitgewerkt wat gemeenten op hoofdlijnen verplicht zijn te doen aan schuldhulpverlening. Gemeenten behouden een grote vrijheid in de wijze waarop zij hun dienstverlening vorm geven.

De inwerkingtreding van de Wgs heeft voor gemeenten een aantal consequenties. De belangrijkste eisen die de wet stelt zijn:

- Φ Er is sprake van een integrale aanpak. Dit wil zeggen dat er niet alleen aandacht is voor de financiële problematiek van een schuldenaar maar ook voor eventuele – daarmee samenhangende – immateriële problematiek.
- Φ De gemeente voorziet in activiteiten in het kader van schuldpreventie en nazorg.
- Φ Schuldenaren die zich melden, krijgen binnen vier weken een intakegesprek. Als er sprake is van een crisissituatie zoals een dreigende huisuitzetting, moet de intake binnen drie werkdagen plaatsvinden.
- Φ Een belangrijk uitgangspunt van de wet is dat er sprake is van brede toegang. Dit uit zich onder meer in het gegeven dat ook natuurlijke personen die een eigen bedrijf hebben beëindigd een beroep mogen doen op schuldhulpverlening.

---

<sup>1</sup> Wgs, Memorie van toelichting, p. 1

- Φ De gemeente legt het lokale beleid vast in een door de gemeenteraad vastgesteld beleidsplan. Naast de wijze waarop wordt voorzien in een integrale aanpak, schuldpreventie, nazorg en korte wachttijden, werkt de gemeente in het beleidsplan ook uit wat zij specifiek doet voor gezinnen met inwonende minderjarige kinderen.

Een schuldhulpverleningstraject duurt gemiddelde 3,5 jaar. Of de huidige uitvoeringspraktijk bijdraagt aan het ver weg gelegen doel, valt op dit moment nog niet te meten. In de memorie van toelichting bij de Wgs staan voorwaarden beschreven waaraan schuldhulpverlening moet voldoen om effectief te zijn. Het onderzoek richt zich in de eerste plaats op aansluiting van de uitvoeringspraktijk bij de eigen beleidskaders. Op de tweede plaats wordt onderzocht of de uitvoeringspraktijk aansluit op de voorwaarden voor doeltreffendheid zoals beschreven in de memorie van toelichting. Op de derde plaats wordt de uitvoeringspraktijk van de gemeente Achtkarspelen vergeleken met die van de gemeente Tytsjerksteradiel. De ervaringen van klanten vormen hierbij een belangrijk onderdeel.

De gemeente Achtkarspelen heeft in het verlengde van de Wgs een vierjarig beleidsplan opgesteld<sup>2</sup> en heeft ervoor gekozen om de schulddienstverlening zelf uit te voeren.

Het onderzoek heeft betrekking op de uitvoering van de schuldhulpverlening sinds de invoering van de Wgs (periode 1 juli 2012 tot heden).

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie Achtkarspelen uitgevoerd door onderzoeksbureau Domenie Φ Kerstens.

## 1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zijn eind 2009 een strategisch partnerschap aangegaan. Dit houdt in dat beide gemeenten bij voorkeur met elkaar samenwerken. Door samen te werken, willen de gemeenten de efficiëntie en effectiviteit van hun dienstverlening verbeteren. Een concreet voorbeeld van deze samenwerking is de op 1 januari 2012 gestarte gezamenlijke afdeling Werk & Inkomen, genaamd De Wâlden. Schulddienstverlening behoort organisatorisch tot de afdeling Werk & Inkomen. Beide gemeenten hebben echter voor een verschillende uitvoeringswijze van de schuldhulpverlening gekozen. De gemeente Achtkarspelen voert de schuldhulpverlening zelf uit en de gemeente Tytsjerksteradiel heeft de schuldhulpverlening uitbesteed aan de Stichting Kredietbank Nederland (verder genoemd: KBNL) en voert de regie op het geheel. In het verlengde hiervan is het logisch om de vraag te stellen wat de doeltreffendheid is van beide werkwijzen en daarbij ook nadrukkelijk te kijken naar de ervaringen van mensen die gebruik maken van schuldhulpverlening (de klanten).<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012–2015, Gemeente Achtkarspelen.

<sup>3</sup>In maart 2012 heeft SHMC Interim BV een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de voor- en nadelen van schuldhulpverlening in eigen beheer of uitbesteding aan Kredietbank Nederland. In dit onderzoek is vooral gekeken naar de doelmatigheidsaspecten van beide uitvoeringsmodellen. Onderbelicht is gebleven in hoeverre de uitvoering zich verhoudt tot

Het onderwerp is actueel en beantwoordt aan de selectiecriteria van de rekenkamercommissie, voornamelijk aan het criterium maatschappelijk en financieel belang.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Een integrale aanpak van de schuldhulpverlening, een preventieplan en aandacht voor nazorg zouden moeten leiden tot een doeltreffend beleid. We nemen de aanname over dat een uitvoering volgens de richtlijnen van het Rijk daadwerkelijk zal leiden tot een doeltreffende schuldhulpverlening. We toetsen daarom of aan de voorwaarden is voldaan om de schuldhulpverlening op een beleidsconforme en doeltreffende manier uit te kunnen voeren.

De eerste onderzoeksvraag luidt:

*In hoeverre voldoet de gemeente Achtkarspelen aan de voorwaarden die nodig zijn om de schulddienstverlening op een beleidsconforme en doeltreffende manier uit te kunnen voeren?*

Deze eerste onderzoeksvraag richt zich op de doorvertaling van het beleid in beleidsregels, procesbeschrijvingen en vastgelegde werkafspraken. Daarnaast is onderzocht of die afspraken en werkprocessen ook in de uitvoeringspraktijk worden nageleefd. Ten slotte is gekeken op welke manier monitoring en controle plaatsvindt op de uitvoering van schulddienstverlening.

De tweede onderzoeksvraag richt zich specifiek op de doeltreffendheid van de uitvoeringspraktijk van de schulddienstverlening en luidt:

*Wat kan geleerd worden over de doeltreffendheid van het beleid uit een vergelijking van beide uitvoeringspraktijken?*

De tweede onderzoeksvraag is gericht op een inventarisatie van succes- en faalfactoren in de uitvoeringspraktijk van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel. Er is gekeken naar *lessons learned* en de wijze waarop beide gemeenten van elkaars aanpak kunnen leren.

### 1.4 Normenkader

Ter beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is een normenkader opgesteld, bestaande uit zes hoofdnormen met elk diverse toetsingscriteria (zie tabel 1). De eerste norm heeft betrekking op de vertaling van het beleid naar beleidsregels, procesbeschrijvingen en werkafspraken. De tweede tot en met de vijfde norm gaan over de uitvoering van het beleid. De zesde en laatste norm gaat over de controle op de uitvoering door de gemeente Achtkarspelen.

---

de eigen beleidskaders en wat de doeltreffendheid is van beide uitvoeringsmodellen. Voorliggend onderzoek gaat wel in op deze aspecten.

Tabel 1: normenkader

Norm	Criteria
<p>1. De speerpunten van het beleid zijn terug te vinden in formele beleidsregels, procesbeschrijvingen en vastgelegde werkafspraken</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● In procesbeschrijvingen en werkafspraken valt te lezen hoe en wanneer de wens tot integrale aanpak, maatwerk, toegankelijkheid, preventie en nazorg in de uitvoering naar voren komt.</li> <li>● Er is een eenduidige werkwijze beschreven hoe de beleidsregels gecommuniceerd worden binnen het uitvoeringsteam.</li> <li>● In processchema's zijn deelprocessen terug te vinden voor noodzaak van afstemming met andere beleidsterreinen, inschakeling van ketenpartners en speciale activiteiten (processtappen) voor aandachtsgroepen zoals gezinnen met kinderen.</li> <li>● De gemeente heeft beschreven hoe zij preventie en nazorg organiseert.</li> </ul>
<p>2. De feitelijke uitvoering doet recht aan de wens tot een integrale aanpak</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Er worden per casus afspraken gemaakt met ketenpartners en schuldeisers.</li> <li>● Er vindt per casus afstemming plaats met andere gemeentelijke afdelingen rond Wmo-beleid, armoedebeleid, re-integratiebeleid, Wwb, et cetera.</li> <li>● Er is 1 aanspreekpunt (casemanager) bij de gemeente, ook bij multiproblematiek.</li> </ul>
<p>3. De feitelijke uitvoering doet recht aan de wens tot maatwerk</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Er is extra inzet in elke casus van een gezin met minderjarige kinderen.</li> <li>● Er wordt in elke casus een klantprofiel gemaakt.</li> <li>● Het aanbod is passend en per casus mogelijk verschillend.</li> <li>● Het aanbod wordt tijdens het traject indien nodig aangepast.</li> </ul>
<p>4. De feitelijke uitvoering doet recht aan de wens tot schuldpreventie en nazorg</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Met ketenpartners en/of vrijwilligersorganisaties zijn concrete afspraken over (vroeg)signalering van schuldproblematiek of ondersteuning bij nazorg.</li> <li>● Er vinden concrete activiteiten plaats die gericht zijn op preventie en nazorg en deze worden centraal gecoördineerd.</li> </ul>
<p>5. De feitelijke uitvoering doet recht aan de wens tot brede toegang en korte wacht- en doorlooptijden</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Er worden voldoende activiteiten verricht om alle potentiële deelnemers voor de schuldhulpverlening te bereiken.</li> <li>● De beleidsregels voor (brede) toegang en uitsluiting worden nageleefd.</li> <li>● (Potentiële) klanten worden duidelijk geïnformeerd over het traject.</li> <li>● Tussen melding en intake zit maximaal 4 weken</li> <li>● Tussen melding en intake zit in geval van crisis maximaal 3 dagen.</li> <li>● Tussen intake en plan van aanpak zit maximaal 120 dagen.</li> </ul>



<p>6. Er vindt controle plaats op de uitvoering om daarmee de kwaliteit en het doelbereik te kunnen monitoren</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Periodiek vraagt en ontvangt het college adequate managementinformatie over de uitvoering van schuldhulpverlening</li> <li>● Ten behoeve van de borging van kwaliteit worden de gedragscodes Schuldregeling en Budgetbeheer van de NVVK door de uitvoeringsmedewerkers nageleefd.</li> <li>● De gemeente beschikt over een registratiesysteem waaruit alle gewenste stuurinformatie is te destilleren.</li> <li>● De raad wordt periodiek geïnformeerd over de mate van doelbereik.</li> </ul>
---	---

## 1.5 Onderzoeksmethode

### *Documentenanalyse*

Er is een documentenanalyse uitgevoerd. Hiertoe zijn de volgende documenten bestudeerd: beleidsplannen, coalitieprogramma's, voortgangsrapportages, (samenwerkings)afspraken die zijn gemaakt met de uitvoerders, inhoudelijke jaarverslagen, gespreksverslagen en alle overige relevante documenten. Verder is gekeken naar eerder uitgevoerd, relevant onderzoek en de Wgs.

### *Interviews*

Om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de uitvoeringspraktijk zijn elf interviews afgenomen bij:

- Φ de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsmedewerkers van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel (2);
- Φ de verantwoordelijke wethouders van de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel (2);
- Φ de verantwoordelijke uitvoerder(s) bij de gemeente Achtkarspelen (2 x met het Team schulddienstverlening);
- Φ de uitvoerder bij de KBNL (2: één gesprek met de directeur en één gesprek met een consultant van de KBNL);
- Φ vertegenwoordigers van ketenpartners: MEE, Stichting Maatschappelijk Werk Fryslân, Woningcorporatie Achtkarspelen, Woningcorporatie WoonFriesland , afdeling Werk & Inkomen De Wâlden, (3).

### *Klantenonderzoek*

Om de ervaring van de klanten zelf in kaart te brengen, is een onderzoek uitgevoerd onder alle klanten van schulddienstverlening in Achtkarspelen die zijn ingestroomd na 1 juli 2012 en die in fase 2 zijn aanbeland. Het gaat dus om klanten die schuldregelingsgeschiedt zijn en een schuldregelingsovereenkomst hebben gesloten met de gemeente Achtkarspelen.

De klanten hebben een aankondigingsbrief ontvangen van de gemeente. Vervolgens zijn de klanten per brief uitgenodigd een online vragenlijst in te vullen. Bij de uitnodigingsbrief is ook een papieren versie van de vragenlijst en een antwoordenvelop bijgesloten. Na twee weken hebben de klanten waarvan een e-mailadres bekend was een reminder per e-mail ontvangen (n=42). De klanten waarvan geen e-

mailadres bekend was, hebben een reminder per brief gekregen. Twee weken na het versturen van de reminder is de vragenlijst gesloten.

In totaal zijn 70 klanten uitgenodigd voor het onderzoek. Twee uitnodigingen bleken onbezorgbaar. Van de 68 uitgenodigde klanten, hebben 23 klanten de vragenlijst ingevuld. Dit betekent een respons van 34% en dit percentage is gebruikelijk voor deze vorm van onderzoek.

In de gemeente Tytsjerksteradiel is een identiek onderzoek uitgevoerd onder klanten die gebruik maken van schulddienstverlening. Ook is exact dezelfde vragenlijst gebruikt. In Tytsjerksteradiel zijn in totaal 85 klanten uitgenodigd voor het onderzoek, waarvan tien uitnodigingen onbezorgbaar bleken. Van de 75 uitgenodigde klanten, hebben 28 klanten de vragenlijst ingevuld, wat een respons betekent van 37%.

Met deze responspercentages en deze lage aantallen, moeten de resultaten van het klantenonderzoek met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd: Eén respondent bepaalt bijna 4% van de antwoorden. Als een percentage van bijvoorbeeld 20% gemeten wordt, kan het percentage in werkelijkheid wel 15% of 25% zijn. Echter, als de scores van beide gemeenten statistisch vergeleken worden, wordt bij de toets rekening gehouden met de lage aantallen. Een statistisch significant verschil betekent dan dat de kans dat het gemeten verschil toevallig is kleiner is dan 5%.

### ***Stroomschema***

De gemeente Achtkarspelen heeft van alle burgers die zich in 2013 hebben gemeld voor schulddienstverlening in kaart gebracht of en hoe deze inwoners geholpen zijn. Aan de hand van een stroomschema is cijfermatig gereconstrueerd hoeveel mensen zich hebben aangemeld voor schulphulpverlening, hoeveel tussentijds zijn uitgevallen en hoeveel adequaat konden worden geholpen.

## **1.6 Schuldhulpverlening in vogelvlucht**

Schuldhulpverlening is een complex onderwerp. In deze paragraaf worden de belangrijkste termen op het gebied van schuldhulpverlening uitgelegd en wordt schematisch weergegeven hoe schuldhulpverlening in de gemeente Achtkarspelen wordt uitgevoerd.

Quickscan: korte eerste intake (telefonisch of aan de balie) om de hulpvraag van de burgers vast te stellen.

Fase 1: de fase van aanmelding tot schuldregelingsovereenkomst.

Intake: vier gesprekken met de klant op basis waarvan de financiële en psychosociale problematiek van de klant in kaart gebracht wordt en flankerende hulp eventueel ingeschakeld wordt.

Stabilisatie: het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de klant. Hierbij worden inkomsten gemaximaliseerd en uitgaven tot een minimum beperkt, er is geen crisis en de beslagvrije voet wordt gegarandeerd.

Beslagvrije voet: Wanneer beslag is gelegd op het inkomen wordt een beslagvrije voet vastgesteld. De gerechtsdeurwaarder kan alleen dat deel van het inkomen dat boven de beslagvrije voet uitkomt in beslag nemen. Eenvoudig gezegd bedraagt de beslagvrije voet in beginsel 90% van de toepasselijke bijstandsnorm. Daarnaast wordt in de beslagvrije voet rekening gehouden met woonkosten, premie ziektekostenverzekering en mogelijk andere inkomsten van de schuldenaar en zijn/haar eventuele partner. Het deel boven de beslagvrije voet wordt door werkgever of uitkerende instantie aan de gerechtsdeurwaarder overgemaakt.

Schuldregelingsovereenkomst: een overeenkomst waarin de rechten, verplichtingen en voorwaarden van de schuldenaar en de gemeente ten behoeve van de schuldregeling zijn opgenomen.

Fase 2: het traject van schuldregelingsovereenkomst tot de afbetaling van de schulden.

Minnelijk traject: traject zonder tussenkomst van de rechtbank (100% betalingsregeling, schuldbemiddeling of saneringskrediet).

Wspn-traject: traject via de rechtbank, de gemeente geeft enkel een Wspn-verklaring af, de rechtbank handelt de schuldsituatie verder af met behulp van een bewindvoerder.

Saneringskrediet: door middel van het afsluiten van een kredietovereenkomst met de KBNL afkopen van de totale schuldenlast tegen finale kwijting, op basis van betaling van een percentage van de totale schuldenlast aan de schuldeisers.

Schuldbemiddeling: overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser(s) waarin wordt afgesproken dat de totale schuldenlast gedeeltelijk wordt terugbetaald, in termijnen, naar draagkracht en tegen finale kwijting.

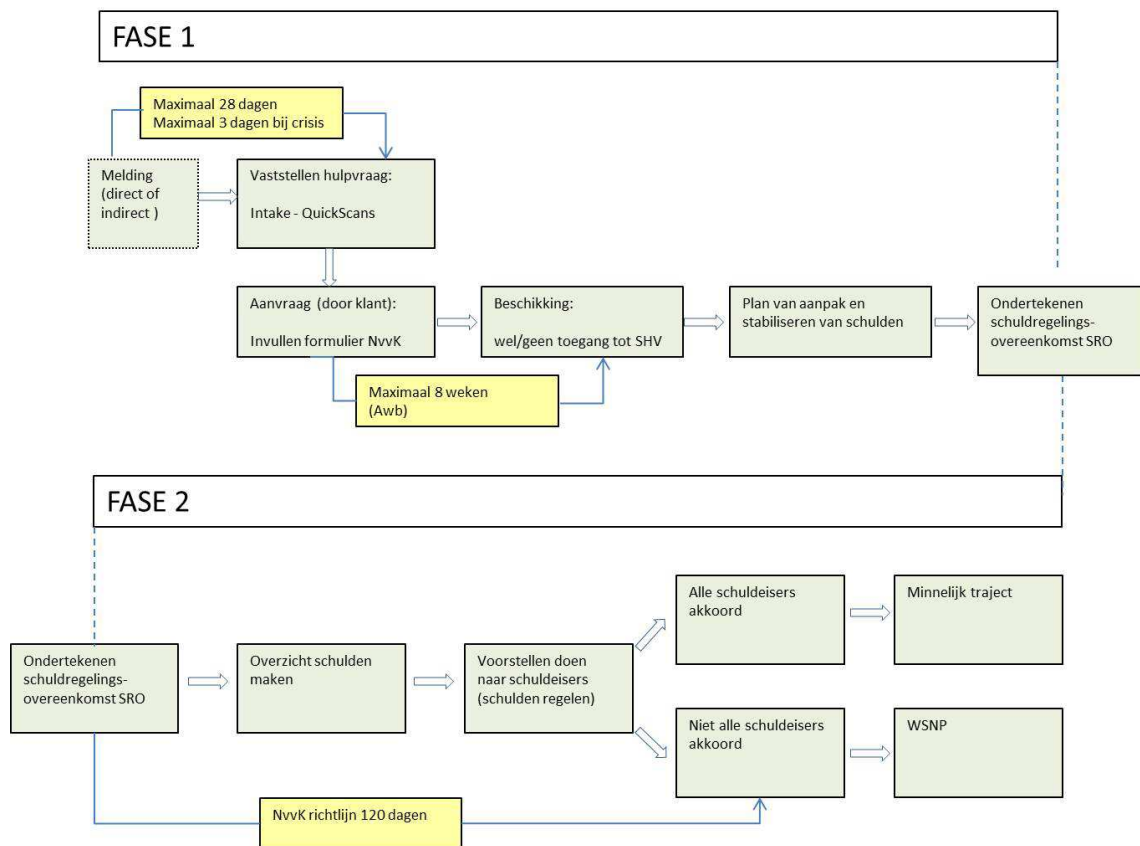
100% betaling – herfinanciering: door middel van het afsluiten van één of meer kredietovereenkomsten aflossen van de totale schuldenlast

100% betaling – betalingsregeling: bij overeenkomst tussen schuldenaar en schuldeiser vastgelegde regeling, waarin wordt bepaald dat de vastgestelde vordering(en) van de schuldeiser op de schuldenaar volledig en in vooraf vastgestelde termijnen wordt/worden terugbetaald.

(preventief) budgetbeheer: de inkomsten en uitgaven van de klant beheren en in evenwicht houden. In het kader van budgetbeheer wordt een rekening ingericht van waaruit beheer plaatsvindt waar de inkomsten van de klant worden ontvangen. Op basis van de afspraken met de klant worden verschillende betalingen verricht.

Budgetcoaching: het geheel van activiteiten om de klant te leren zelfstandig en op een verantwoorde manier zijn huishouden te voeren.

Figuur 1: proces van aanmelding tot start minnelijk of wettelijk traject (Wsnp)



## 1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de wijze waarop het beleidsplan aansluit bij de Wgs en de memorie van toelichting en hoe het beleidsplan van de gemeente Achtkarspelen is vertaald naar beleidsregels, werkafspraken en procesbeschrijvingen. Hoofdstuk 3 gaat in op de uitvoeringspraktijk van schulddienstverlening en de ervaringen van betrokkenen in de uitvoering (ketenpartners, beleidsmedewerkers en klanten die een beroep doen op schulddienstverlening). Hoofdstuk 4 beschrijft op welke wijze de gemeente Achtkarspelen de uitvoering van schulddienstverlening controleert en waar nodig sturing aanbrengt. Ook wordt in hoofdstuk 4 cijfermatig weergegeven hoeveel mensen zich hebben aangemeld voor schulddienstverlening, hoeveel tussentijds zijn uitgevallen en hoeveel adequaat konden worden geholpen. In hoofdstuk 5 wordt de uitvoeringspraktijk van de gemeente Achtkarspelen vergeleken met die van de gemeente Tytsjerksteradiel. De resultaten uit het klantenonderzoek vormen hierbij een belangrijk onderdeel.<sup>4</sup> Dit rapport sluit af met hoofdstuk 6 waarin de voornaamste conclusies en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden beschreven.

<sup>4</sup> Verschillen tussen beide gemeenten in de uitkomsten van het klantenonderzoek zijn statistisch getoetst. Wanneer gesproken wordt over een significant verschil, betekent dit dat met 95% zekerheid kan worden gesteld dat het gevonden verschil niet op toeval berust.

## 2 Beleid

### Inleiding

De Wgs schrijft voor dat de gemeente een vierjarig beleidsplan vaststelt dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening. De gemeente Achtkarspelen heeft conform de Wgs een beleidsplan opgesteld voor vier jaar. Het beleidsplan is vertaald naar een 'Werkproces Integrale Schulddienstverlening' en naar 'Beleidsregels Schuldhulpverlening Achtkarspelen'. Ook is er in maart 2014 een concept 'Jaarplan 2014 Schulddienstverlening' geschreven. Verder is er in januari 2014 een concept Memo 'Aanpak preventie schulden' opgesteld. Deze memo is niet vertaald naar een formeel beleidsplan voor schuldpreventie.

In de Wgs en de memorie van toelichting worden zeven aspecten beschreven waarvoor aandacht moet zijn in het beleidsplan. Deze aspecten zijn: integraliteit, maatwerk, kwaliteit, brede toegang, preventie en nazorg, wacht- en doorlooptijden en gezinnen met kinderen. Er zijn door de Wgs geen eisen gesteld aan hóe aandacht moet worden besteed aan deze aspecten, wel wordt advies gegeven over de vertaling van deze aspecten naar uitvoering.

In dit hoofdstuk wordt per aspect beschreven wat de Wgs voorschrijft of adviseert, hoe dit is vertaald naar beleid en hoe dat beleid is doorvertaald naar uitvoeringsafspraken of werkprocessen. Hiermee toetsen we de eerste norm van het normenkader: *"De speerpunten van het beleid zijn terug te vinden in formele beleidsregels, procesbeschrijvingen en vastgelegde werkafspraken"*.

### 2.1 Integraliteit

In de Wgs staat over integraliteit: *'De gemeenteraad stelt een plan vast dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente'* (artikel 2.1).

In de memorie van toelichting wordt aangegeven wat onder integraliteit wordt verstaan: *'Dit betekent dat er bij de schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van de cliënt, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van de cliënt'* (p.6).

Verder stelt de overheid in de memorie van toelichting dat het in het belang is van de schuldenaar dat één partij de regie voert wanneer sprake is van meer dan alleen financiële problemen en dat de gemeente hiervoor de wenselijke partij is (p. 7).

#### 2.1.1 Aandacht voor integraliteit in beleidsstukken

In het beleidsplan van Achtkarspelen wordt over een integrale aanpak het volgende geschreven:

*'Integrale schuldhulpverlening is het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor zijn/haar financiële problemen, maar ook bij het vinden van een oplossing voor de*

*eventuele oorzaken hiervan of voor omstandigheden die verhinderen dat de financiële problemen kunnen worden opgelost.'*

Ook is in het beleidsplan opgenomen wat een integrale aanpak betekent voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Tijdens de intake moet oog zijn voor de financieel-technische en psychosociale aspecten van het probleem en voor beide aspecten moet een toepasselijk traject worden ingezet. Indien nodig moet flankerende hulp betrokken worden.

In het beleidsplan wordt expliciet aandacht besteed aan het bevorderen van arbeidsparticipatie als onderdeel van schulddienstverlening. In het beleidsplan is de volgende paragraaf opgenomen:

*'[...] Daarom stimuleren we klanten met een WW-uitkering om de schuldenproblematiek aan te pakken. [...] Tegelijkertijd verwachten wij dat wanneer een klant in aanmerking komt voor een re-integratietraject hij hieraan volledige medewerking verleent. Ook verwachten wij dat de klant en eventueel de partner er alles aan doen om voldoende inkomsten voor de schuldeisers te genereren. We kiezen ervoor om schuldhulpverlening en re-integratie voorwaardelijke te maken voor elkaar.'*

In het jaarplan van 2014 is wederom een paragraaf opgenomen over arbeidsparticipatie als onderdeel van schuldhulpverlening: *'We gaan onderzoeken hoe we een aanpak kunnen ontwikkelen waarin we beide instrumenten [D&K: schulddienstverlening en re-integratietraject] zo kunnen inzetten, dat deze elkaar versterken.'*

#### *Regierol*

Verder stelt de gemeente dat de consulent schulddienstverlening de aangewezen persoon is om de voortgang van alle hulpverleningstrajecten te bewaken en coördineren. Als de gemeente geen oplossing kan bieden, kan dit ook een functionaris van een hulpverlenende instantie zijn.

#### *Vrijwilligersorganisaties*

Over vrijwilligersorganisaties wordt geschreven dat een beroep kan worden gedaan op Humanitas, Fries Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden (verder genoemd: FSU) of Diaconaal Vertrouwenspersoon.

### **2.1.2 Integraliteit vertaald in werkprocessen**

Integraliteit krijgt in het werkproces op verschillende plaatsen aandacht. Al tijdens de aanmelding worden - indien van toepassing - vragen gesteld over de verwijzende instantie, hoe de melding tot stand is gekomen en of de klant bekend is bij de verwijzende organisatie. Als de klant tijdens het aanmeldingsproces niet meer reageert op informatieverzoeken of uitnodigingen van het Team schulddienstverlening wordt een signaal afgegeven in het Sociaal team of aan Stichting Maatschappelijk Werk Fryslân (verder genoemd: SMWF).

Tijdens het eerste intakegesprek (van vier) wordt naast het hulpverleningsverleden ook in kaart gebracht welke flankerende hulp al bij de klant betrokken is. Ook wordt in deze fase bepaald van welk type schulden sprake is. Als het compensatieschulden betreft (*'de klant compenseert een gevoel van 'onwelzijn' met onverantwoorde bestedingen'*) moet de consulent - eventueel in samenspraak met een

hulpverlener - vaststellen of de oorzaak van dat probleem eerst of gelijktijdig met een schulddienstverleningstraject moet worden opgelost.

Klanten die niet (direct) in aanmerking komen voor schulddienstverlening, omdat psychosociale problemen eerst moeten worden opgelost, worden bij het werkproces 'Informatie en Advies' doorverwezen naar derden.

Hoe het re-integratietraject en het schulddienstverleningstraject elkaar in de uitvoering moeten versterken, is niet vertaald naar een werkproces.

#### *Regierol*

De afspraken die het Team schulddienstverlening heeft met de organisaties voor flankerende hulp zijn niet geformaliseerd en er zijn dus ook geen formele afspraken over hoe de regierol eruit ziet. Er is een subsidierelatie met KEARN, SMWF, FSU en Humanitas, maar concrete afspraken over ieders rol in schulddienstverleningstrajecten zijn er niet.

#### *Vrijwilligersorganisaties*

In het werkproces is beschreven dat tijdens de intake doorverwezen kan worden naar FSU en Humanitas als klanten moeite hebben met het invullen van de formulieren of het op orde brengen van de financiën. Wanneer doorverwezen kan worden naar de Diaconaal Vertrouwenspersoon is niet beschreven.

## **2.2 Maatwerk**

Uit de memorie van toelichting (p.2) blijkt dat eerder onderzoek<sup>5</sup> heeft aangetoond dat de mate waarin ruimte is voor maatwerk een van de vijf belangrijkste succesfactoren is voor een effectieve schulddienstverlening.

### **2.2.1 Aandacht voor maatwerk in beleidsstukken**

In het beleidsplan is 'maatwerk' niet een aparte paragraaf. Maatwerk komt terug op meerdere plaatsen in het beleidsplan.

#### *Klantprofiel*

In het beleidsplan wordt gesteld dat een schuldenvrije toekomst niet voor iedereen haalbaar is. Wat maximaal haalbaar is, hangt af van de regelbaarheid van het schuldenpakket en de regelbaarheid van de klant. De gemeente wil het aanbod hierop afstemmen: *'Bij het oplossen van de schulden gaan we uit van maximale zelfwerkzaamheid, hierbij wordt aansluiting gezocht bij de eigen mogelijkheden van de klant. Met andere woorden, de klant doet zelf wat hij kan.'* In het beleidsplan wordt de mogelijke implementatie van Mesis genoemd, een diagnose-instrument (vragenlijst) om vast te stellen wat de motivatie en de vaardigheden van de klant zijn. Bij de laatste update is ook de verstandelijke capaciteit van de klant meegenomen. In het jaarplan van 2014 staat dat gemeente in 2014 wil starten met de implementatie van Mesis.

---

<sup>5</sup> Hiemstra & De Vries (2008). Schulden? De gemeente helpt!

In de beleidsregels wordt geschreven dat er steeds meer een beroep gedaan zal worden op het zelforganiserend vermogen en de eigen kracht van de klanten; het Team schulddienstverlening zal meer gaan kijken naar wat de klant zelf, of met behulp van familie en zijn sociaal netwerk kan oplossen.

#### *Passend aanbod*

In de beleidsregels staat dat op basis van een aantal factoren bepaald wordt in welke vorm het team schuldhulpverlening zijn diensten aanbiedt. De factoren die genoemd worden zijn: zwaarte en/of omvang van de schulden, psychosociale situatie, houding en gedrag van verzoeker (motivatie) en een eventueel eerder gebruik van schuldhulpverlening. Wat de mogelijke vormen precies zijn en in welke situatie voor welke vorm wordt gekozen staat niet beschreven in het beleidsplan of de beleidsregels.

De gemeente Achtkarspelen wil participatie en zelfredzaamheid bevorderen en daarom het accent verschuiven van het (laten) regelen van de schulden naar het weer (duurzaam) financieel zelfredzaam maken van de klant. In de toelichting op artikel 3 van de beleidsregels staat: *'Dit artikel toont de kern van schuldhulpverlening nieuwe stijl: een gerichte en selectieve toepassing van schuldhulpverlening. Het gaat om maatwerk. De inzet van producten kan per situatie verschillen.'*

De gemeente Achtkarspelen heeft afspraken gemaakt met de KBNL over de inzet van saneringskredieten. Tot 2014 zijn echter nog geen saneringskredieten verstrekt. In het jaarplan 2014 staat dat in 2014 meer saneringskredieten verstrekt zullen gaan worden, omdat deze *'een stuk minder arbeidsintensief'* zijn.

De aandacht voor een passend aanbod op basis van de mate van zelfredzaamheid komt ook naar voren in de passage over budgetcoaching in het jaarplan 2014: *'Wanneer er geen achterstanden zijn in de vaste lasten en klant beschikt over een bruikbare bankrekening dan wordt de klant niet opgenomen in budgetbeheer. Dit sluit aan bij het principe dat de klant zelf doet wat hij kan.'*

### **2.2.2 Maatwerk vertaald in werkprocessen**

#### *Klantprofiel*

Het maatwerk is in de werkprocessen op meerdere plaatsen vertaald naar concrete activiteiten van de consulenten, vooral in de intakefase. Na de eerste quickscan (kort gesprek na de aanmelding om de hulpvraag van de burger vast te stellen) vinden nog vier intakegesprekken plaats. In het werkproces wordt als doel van de intake beschreven: *'Het doel van de intake is het toetsen van de zelfredzaamheid van de klant en het vaststellen van het probleem van de klant om vervolgens een plan van aanpak te ontwikkelen.'* Tijdens de vier intakegesprekken komt maatwerk bij meerdere werkprocessen naar voren. De consulenten willen inzicht krijgen in de oorzaak van de schulden, de motivatie van de klant en de vaardigheden van de klant.

Het diagnose-instrument Mesis, waar in het beleidsplan en in het jaarplan 2014 naar verwezen wordt, is niet terug te vinden in de werkprocessen. Uit de interviews is gebleken dat implementatie nog niet heeft plaatsgevonden en gepland staat voor 1 april 2015.

#### *Passend aanbod*

Welke vaardigheden van de klant precies leiden tot welke producten staat niet omschreven in de werkprocessen. In welke situatie het Team schulddienstverlening kiest voor budgetbeheer of voor budgetcoaching, wordt niet beschreven. Ook is niet beschreven wanneer wordt gekozen voor een schuldbemiddeling of een saneringskrediet.



## 2.3 Kwaliteit

In de Wgs wordt over kwaliteit geschreven: *'In het beleidsplan wordt aangegeven welke maatregelen de gemeenteraad en het college nemen om de kwaliteit te borgen van de wijze waarop de integrale schuldhulpverlening wordt uitgevoerd'* (Art.2.4.a).

In de memorie van toelichting staat hierover het volgende: *'Afspraken over kwaliteit tussen schuldhulpverleners (gemeenten) en schuldeisers, eventueel in de vorm van certificering zijn [daarvoor] essentieel'* (p.5).

De regering heeft het aan de sector - in dit geval vertegenwoordigd door de Nederlandse Vereniging voor Schuldhulpverlening en sociaal bankieren (verder genoemd: NVVK) - overgelaten te zorgen voor een kwaliteitsverbetering in de schuldhulpverlening, zonder hier verder eisen aan te stellen. De regering dringt enkel aan op lidmaatschap van de NVVK.

### 2.3.1 Aandacht voor kwaliteit in de beleidsstukken

Over kwaliteitsborging zijn in het beleidsplan drie onderdelen opgenomen: lidmaatschap van de NVVK, Interne Controle (IC) en Automatiseringssysteem.

#### *Lidmaatschap NVVK*

De gemeente Achtkarspelen is lid van de NVVK en gaat ervan uit dat uitvoering volgens de gedragscode Schuldhulpverlening<sup>6</sup> de kwaliteit van schulddienstverlening waarborgt.

#### *Interne Controle*

Over IC is de volgende paragraaf opgenomen in het beleidsplan: *'De gemeente is zelf verantwoordelijk voor het goed uitvoeren van de Wgs, daarom wordt schuldhulpverlening op termijn opgenomen in het interne controleplan.'* In het jaarplan 2014 wordt geschreven dat in 2014 een start zal worden gemaakt met de invoering van de IC schulddienstverlening. De noodzaak hiervan wordt benadrukt, omdat uit de NVVK-audit een aantal aandachtspunten voor de IC naar voren is gekomen.

#### *Automatiseringssysteem*

In het beleidsplan wordt voor eind 2012 een verbetering voor het automatiseringssysteem aangekondigd, waardoor bepaalde managementinformatie beschikbaar komt. Deze informatie is nodig om tussentijds bij te kunnen sturen: *'Om te kunnen sturen op resultaat is een goed automatiseringssysteem een voorwaarde.'*

In het jaarplan 2014 staat dat er nog steeds problemen zijn met het automatiseringssysteem waardoor de gemeente Achtkarspelen niet aan de eisen van de NVVK (het melden van schuldbemiddelingen en betalingsregelingen bij Bureau Krediet Registratie in Tiel) kan voldoen. In datzelfde jaarplan wordt aangekondigd dat in 2014 verder gebouwd wordt aan het systeem om ook te kunnen voldoen aan de verplichte gegevenslevering aan de NVVK (managementinformatie).

### 2.3.2 Kwaliteit vertaald naar werkprocessen

In het werkproces wordt in het kader van kwaliteit de paragraaf uit het beleidsplan herhaald. Verder is het werkproces afgestemd op de gedragscode van de NVVK (zie verder H3.3). Interne controle is niet opgenomen in het werkproces.

---

<sup>6</sup> De Gedragscode Schuldhulpverlening is geldig vanaf mei 2014 en vervangt de gedragscodes Schuldregeling, Budgetbeheer en Schuldhulpverlening voor ondernemers

## 2.4 Brede toegang;

In artikel 3 van de Wgs worden mogelijke uitsluitingsgronden voor schuldhulpverlening genoemd:

- ⊕ het college kan schuldhulpverlening weigeren in geval een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening;
- ⊕ het college kan schuldhulpverlening weigeren in geval een persoon fraude heeft gepleegd en die persoon strafrechtelijk is veroordeeld of een bestuurlijke sanctie is opgelegd.

Het gaat hier om zogeheten kan-bepalingen: het college heeft de bevoegdheid tot weigering, maar niet de verplichting. Voor dak- en thuislozen geldt dat de schuldhulpverlening wordt verleend door het college van de gemeente waar de dakloze zich bevindt op het moment dat deze zich tot de gemeente wendt. In de praktijk zal dit betekenen dat de centrumgemeenten voor dak- en thuislozen de schuldhulpverlening voor deze groep op zich zullen nemen. Verder geldt dat alleen vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven in aanmerking kunnen komen voor schuldhulpverlening.

In de memorie van toelichting (p.9) wordt verder nog genoemd dat natuurlijke personen met een nog functionerende onderneming in principe niet in aanmerking kunnen komen voor schuldhulpverlening. De ondernemer dient eerst de onderneming te staken.

In de memorie van toelichting (p.4) staat dat het de verantwoordelijkheid is van gemeenten om een breed toegankelijke schuldhulpverlening te bieden en dat andere groepen dan hierboven genoemd in principe niet uitgesloten mogen worden. Het is echter aan de gemeenten om voor toelating en uitsluiting van schuldhulpverlening beleidsregels op te stellen. De Wgs leidt daarmee niet tot een algemeen recht op schuldhulpverlening: regels over toelating en uitsluiting kunnen per gemeente verschillen.

Als het niet mogelijk lijkt met behulp van schuldhulpverlening een duurzame financiële gezonde toestand te bereiken (bijvoorbeeld omdat sprake is van een hardnekkige verslaving of een geestelijke beperking) is het verder de verantwoordelijkheid van de gemeente om andere hulpverlening te bieden die gericht is op stabilisatie.

### 2.4.1 Aandacht voor brede toegang in de beleidsstukken

In het beleidsplan is het volgende opgenomen over de brede toegang: *'De toegang tot schuldhulpverlening moet zo laagdrempelig mogelijk zijn, zodat zo spoedig mogelijk kan worden gewerkt aan het regelen van de schulden. Hoe langer de klant wacht, hoe meer de schulden oplopen, de maatschappelijke risico's toenemen en hoe complexer de te bieden hulpverlening wordt.'*

Ondanks dat schuldhulpverlening laagdrempelig moet zijn, heeft de gemeente Achtkarspelen toch een aantal uitsluitingsgronden geformuleerd in het beleidsplan en de beleidsregels. Deze uitsluitingsgronden hebben te maken met recidive, ondernemerschap en onregelbare schulden.

#### *Recidive*

De gemeente beperkt de toegang tot eens in de vijf jaar. Alleen als de klant (of betrokken ketenpartner) gemotiveerd kan aantonen dat de situatie van de klant veranderd is, wordt een heraanmelding binnen vijf jaar in overweging genomen. De consequentie hiervan is dat de gemeente in specifieke gevallen zelfs een dreigende huisuitzetting niet voorkomt.

Recidive als uitsluitingsgrond is in de beleidsregels geformaliseerd. De voorwaarden waaronder heraanmelding in het geval van recidive toch in behandeling wordt genomen, staan in de beleidsregels verder uitgewerkt. Het komt erop neer in te schatten of de recidive verwijtbaar is of niet. Als geen schulddienstverlening wordt geboden, komt de recidivist wel in aanmerking voor andere producten zoals Informatie & Advies of een doorverwijzing naar ketenpartners.

#### *Ondernemers*

Schulddienstverlening is niet toegankelijk voor zelfstandigen. Deze groep wordt geholpen door Bureau Zelfstandigen Friesland, eventueel in combinatie met Zuidweg & Partners (voorheen Stichting Schuldhulpverlening voor Ondernemers). Dit beleid is vertaald naar een beleidsregel (Art. 2).

#### *Onregelbare schulden*

Wanneer op voorhand duidelijk is dat de klant niet of onvoldoende te helpen is, omdat er onregelbare schulden zijn zoals fraudevorderingen, onbemiddelbare boetes et cetera, wordt geen schuldregeling gestart. Als het individuele budgetplan het toelaat (als de schuldenaar genoeg inkomsten heeft om de vaste lasten te dekken), wordt soms wel beperkt budgetbeheer aangeboden. Ook bekijkt het Team schulddienstverlening of het beslag op de juiste wijze is vastgesteld. In de beleidsregels is vastgelegd dat in het geval van onregelbare schulden in combinatie met een onregelbare (ongemotiveerde) klant iemand geweigerd mag worden voor schuldhulpverlening (Art. 3).

#### *Daklozen en illegalen*

In het beleidsplan en in de beleidsregels is geen aandacht voor schuldhulpverlening aan daklozen en illegalen.

#### *Fraudezaken*

Over het uitsluiten van klanten met fraudevorderingen is niets expliciet vastgelegd in het beleidsplan en de beleidsregels. Fraude wordt wel als mogelijke oorzaak voor een onregelbare schuld genoemd.

#### *Beëindigingsgronden*

De beëindigingsgronden zijn vastgelegd in artikel 4 van de beleidsregels en deze hebben vooral te maken met de informatieplicht en het gedrag van de schuldenaar. Daarbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat beëindigingsgronden niet limitatief zijn: de gemeente Achtkarspelen houdt het recht schulddienstverlening te beëindigen, wanneer de klant zich niet naar verwachting inspant om zo veel mogelijk bij te dragen aan de oplossing van de schulden.

In het beleidsplan staat: *'We kiezen ervoor om schuldhulpverlening en re-integratie voorwaardelijk te maken voor elkaar'* (zie ook 2.1.1). Het voorwaardelijk maken voor elkaar van re-integratie en schuldhulpverlening is niet doorvertaald naar een beleidsregel voor uitsluiting of beëindiging.

### **2.4.2 Brede toegang vertaald naar werkprocessen**

In de inleiding van het werkproces wordt verwezen naar de beleidsregels en worden de paragrafen van het beleidsplan over de brede toegang herhaald.

#### *Recidive*

Er is een checklist opgenomen voor de quickscan waarmee onder andere vastgesteld wordt of er sprake is van recidive en zo ja, of de recidive verwijtbaar is. Als dit het geval is, wordt de klant uitgesloten van schulddienstverlening en wordt onderzocht of er budgetbeheer of duurzame financiële dienstverlening kan worden opgestart. Als de recidive niet verwijtbaar is, wordt de klant niet uitgesloten van schulddienstverlening.

### *Ondernemers*

Met de checklist van de quickscan wordt ook bepaald of de klant een onderneming heeft. Als dit het geval is, wordt doorverwezen naar Zuidweg & Partners.

### *Onregelbare schulden*

In de checklist van de quickscan is geen vraag opgenomen over fraude, boetes en echtscheidingen. Wel is de vraag opgenomen of er sprake is van een eigen woning. In het werkproces wordt beschreven wat onregelbare schulden kunnen zijn: *'Het gaat dan bijvoorbeeld om fraudevorderingen of niet saneerbare CJIB boetes. Ook kan het zijn dat een schuldenpakket nog niet helemaal duidelijk is, bijvoorbeeld wanneer nog juridische procedures lopen, bij restschulden van nog te verkopen woningen of lopende echtscheidingsprocedures waarbij de boedel nog niet is verdeeld. De schulden zijn (nog) niet regelbaar.'*

Klanten met onregelbare schulden wordt geen schulddienstverlening aangeboden. Wel wordt geprobeerd deze klanten binnen een half jaar schuldregelingsgeschikt te maken. Als dat ook niet lukt, dan kan de klant budgetbeheer of Duurzame financiële dienstverlening worden geboden om de schulden te stabiliseren. Meer is dan niet mogelijk.

### *Daklozen en illegalen*

Over daklozen en illegalen is niets opgenomen in het werkproces.

### *Fraudezaken*

(Uitkerings)fraude wordt als mogelijke reden genoemd waarom het schuldenpakket onregelbaar is (zie ook 'onregelbare schulden').

### *Beëindigingsgronden*

De beëindigingsgronden zijn vooral vertaald naar het communiceren van verwachtingen. Op meerdere plaatsen in het werkproces wordt vermeld dat de klant op de hoogte moet worden gebracht van de wederzijdse verwachtingen.

In de inleiding van het werkproces is de paragraaf uit het beleidsplan over de voorwaardelijkheid van re-integratietraject en schulddienstverlening voor elkaar overgenomen. In het feitelijke werkproces is niets opgenomen over deze voorwaardelijkheid.

## **2.5 Preventie en nazorg**

In artikel 2 van de Wgs staat: *'Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende de integrale schuldhulpverlening en het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.'*

In de memorie van toelichting stelt de overheid dat nazorg tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoort (p. 4) en hierover wordt vervolgens gesteld: *'Het door de gemeenteraad vast te stellen plan voor integrale schuldhulpverlening zal dus ook op preventie en nazorg moeten ingaan'* (p. 7).

### 2.5.1 Aandacht voor preventie en nazorg in de beleidsstukken

In het beleidsplan hanteert de gemeente Achtkarspelen de volgende definitie van preventie<sup>7</sup>: 'een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die er op gericht zijn dat mensen financieel weer vaardig worden en zich zo gaan gedragen dat zij hun financiën op orde houden.'

In het beleidsplan zijn twee doelstellingen op het gebied van preventie en nazorg beschreven. De eerste doelstelling is gericht op preventiemaatregelen en de tweede is gericht op nazorg om terugval en recidive te voorkomen. De gemeente Achtkarspelen heeft een aantal preventiemaatregelen ontwikkeld en beschrijft in het beleidsplan en in het jaarplan 2014 een aantal maatregelen die nog ontwikkeld moeten worden. De gemeente Achtkarspelen heeft geen apart beleidsplan voor preventie geschreven.

#### *Bestaande preventiemaatregelen*

De preventieproducten die volgens het beleidsplan al ingezet worden, zijn:

Informatie & Advies: het geven van advies over het zelfstandig bereiken van duurzaam financieel evenwicht zonder beroep te doen op herfinanciering, schuldregeling of stabilisatie. Onder Informatie en advies wordt ook verstaan het doorverwijzen naar derden.

Preventief budgetbeheer: Doorbetaling van de vaste lasten, wanneer er geen sprake is van een schuldregeling. Er zijn drie varianten waardoor maatwerk kan worden verricht. Voor preventief budgetbeheer betalen klanten een eigen bijdrage.

Proactieve benadering: Vroegsignalering door Wwb-consulenten en Wmo-consulenten en deelname van een consulent van Team schulddienstverlening aan het Sociaal team.

Afspraken schuldeisers: Met verschillende schuldeisers zijn uitvoeringsafspraken gemaakt. Zo zit het Team schulddienstverlening twee maal per jaar om tafel met de woningbouwvereniging om lopende zaken te bespreken. Daarnaast ontvangt het Team schulddienstverlening maandelijks een lijst van bewoners met een huurachterstand.

Inzet van verschillende (vrijwilligers)organisaties: 1. Thuisadministratie, hulp bij ordenen van de administratie; 2. Ondersteuning bij vragen op het terrein van schuldhulpverlening en hulp bij het invullen van formulieren; 3. Over en weer actieve doorverwijzing.

Nazorg: Binnen een jaar na afronding van de schuldbemiddeling wordt contact opgenomen met de klant om te informeren of de inkomsten en uitgaven nog in balans zijn.

In het jaarplan 2014 wordt benadrukt dat budgetbeheer een belangrijk preventie-instrument is ter voorkoming van recidive en dat het huidige niveau van budgetbeheer gehandhaafd zal worden.

#### *Te ontwikkelen preventiemaatregelen*

In het beleidsplan wordt een pilotproject voor internethulpverlening aan jongeren aangekondigd. Ook wordt aangekondigd dat behalve preventief budgetbeheer ook een start gemaakt zal worden met budgetcoaching als vorm van nazorg.

---

<sup>7</sup> Jungman & Van Iperen (2011). Schuldpreventiewijzer, Over het belang van schuldpreventie en de mogelijkheden om daar lokaal invulling aan te geven, p. 11.

In het jaarplan van 2014 wordt nogmaals aangekondigd dat meer gestuurd zal worden op zelfredzaamheid met behulp van budgetcoaching.

In het jaarplan van 2014 wordt eveneens aangekondigd dat Achtkarspelen meer in wil gaan zetten op vroegsignalering. De gemeente wil burgers met achterstanden zo vroeg mogelijk wijzen op de mogelijkheden van schulddienstverlening. Om dit te kunnen doen wordt er een pilot vroegsignalering aangekondigd.

### **2.5.2 Preventie en nazorg vertaald naar werkprocessen**

De preventieprojecten die in het beleidsplan genoemd worden, zijn als volgt doorvertaald naar werkprocessen van het Team schulddienstverlening:

Informatie en Advies: Als uit de quickscan blijkt dat er geen sprake is van een problematische schuld, maar dat de klant wel ondersteuning nodig heeft, wordt een afspraak ingepland voor een Informatie en Adviesgesprek. Er is een werkproces ontwikkeld voor Informatie en Advies dat aansluit bij de beschrijving in het beleidsplan.

Preventief budgetbeheer: Als uit de quickscan blijkt dat er geen sprake is van een problematische schuld, maar dat de klant wel moeite heeft om zijn eigen budget te beheren, wordt een afspraak ingepland met een medewerker budgetbeheer om preventief budgetbeheer op te starten. Voor preventief budgetbeheer is geen apart werkproces geschreven, omdat preventief budgetbeheer feitelijk hetzelfde is als budgetbeheer. Voor preventief budgetbeheer wordt een eigen bijdrage gevraagd. Als er sprake is van een bijstandsuitkering, kan de klant hiervoor bijzondere bijstand ontvangen.

Pro-actieve benadering: Voor de vroegsignalering door Wwb-consulenten en Wmo-consulenten is geen werkproces beschreven. Over deelname aan het Sociaal team staat niets in de werkprocessen.

Afspraken schuldeisers: De afspraken met schuldeisers over vroegsignalering zijn geen onderdeel van het werkproces.

Inzet van verschillende (vrijwilligers)organisaties: In het werkproces is opgenomen dat klanten gewezen moeten worden op de mogelijkheid FSU in te schakelen als er problemen zijn met het invullen van het aanmeldformulier. Tijdens de intake wordt onderzocht of er inkomensverruimende middelen mogelijk zijn. Als de klant moeite heeft om deze middelen aan te vragen, wordt wederom verwezen naar FSU of Humanitas. Andere vrijwilligersorganisaties worden in het werkproces niet genoemd.

Nazorg: De nazorg in het werkproces bestaat uit het telefonisch benaderen van de ex-klanten binnen een jaar na afronding van het schulddienstverleningstraject. Hiervoor is een werkproces opgenomen.

Over het pilotproject voor internethulpverlening aan jongeren is niets opgenomen in het werkproces.

Ondanks dat in het beleidsplan gesproken wordt van meer zelfredzaamheid en toeleiden naar budgetcoaching in plaats van budgetbeheer, is budgetcoaching geen onderdeel van het werkproces.

Voor de uitvoering van de pilot vroegsignalering is op vier februari 2014 een conceptnotitie opgesteld door het afdelingshoofd van het Team schulddienstverlening. Er zal een proef gehouden worden gedurende drie maanden (maart 2014 t/m mei 2014). Wanneer ketenpartners (woningstichting, energiemaatschappij, zorgverzekeraar) klanten hebben met achterstallige betaling(en), geven zij een signaal af bij de gemeente Achtkarspelen. De gemeente Achtkarspelen stuurt deze burgers een brief waarin zij worden geattendeerd op mogelijkheden voor hulp en/of financieel advies. De burgers die niet uit zichzelf reageren op de brief zullen worden nagebeld.

## 2.6 Wacht- en doorlooptijden

In de Wgs zijn bepalingen opgenomen over wacht- en doorlooptijden. Wachtijd is de tijd die verstrijkt vanaf het moment dat de schuldenaar zich meldt bij de gemeente voor hulp tot het intakegesprek. Voor de wachttijd geldt dat deze niet langer mag zijn dan 4 weken (art. 4 lid 1). In crisissituaties mag deze niet langer zijn dan 3 werkdagen. Er is sprake van een crisissituatie wanneer gedwongen woningontruiming, afsluiting van water, gas of elektriciteit of ontbinding van de zorgverzekering dreigt.

De doorlooptijd wordt in de memorie van toelichting gedefinieerd als het aantal weken dat verstrijkt tussen het moment waarop de hulpverlening start en het bereiken van een resultaat. Aangezien de situatie van schuldenaar tot schuldenaar sterk verschilt, geeft de Wgs geen maximale doorlooptijd, maar dringt de overheid erop aan de schuldenaar en de schuldeisers zoveel mogelijk inzicht te geven in de verwachte doorlooptijd en wel streefcijfers op te stellen voor de maximale doorlooptijd.

### 2.6.1 Aandacht voor wacht- en doorlooptijden in de beleidsstukken

In het beleidsplan is een paragraaf opgenomen over de wachttijd: *‘Wij streven ernaar om de wachttijd te beperken tot maximaal 3 weken, waarbij ook al een eerste indicatie voor de oplossingsrichting wordt gegeven. De maximale wachttijd in crisissituaties is 3 werkdagen. Daarbij is overigens niet het streven om een volledig intakegesprek met de klant te voeren, maar uitsluitend de dreigende situatie aan te pakken.’*

In het beleidsplan is geen aandacht besteed aan de doorlooptijd.

### 2.6.2 Wacht- en doorlooptijden vertaald naar werkprocessen

In het werkproces is opgenomen dat de tijd tussen aanmelding en intakegesprek niet langer dan vier weken mag zijn, maar dat gestreefd wordt naar een wachttijd van maximaal drie weken. Verder staat in het werkproces beschreven dat bij een burger die zich meldt direct (uiterlijk binnen drie dagen) een quickscan afgenomen wordt om de hulpvraag vast te stellen. Deze quickscan wordt als eerste intakegesprek beschouwd.

In het werkproces is een paragraaf gewijd aan crisisinterventie. Hierin staat beschreven dat in het geval van een crisis binnen drie werkdagen een crisisinterventie opgestart moet worden en dat deze interventie binnen twee weken afgerond moet worden.

Verder is opgenomen dat er volgens de Awb binnen 8 weken een besluit moet worden genomen op een aanvraag (beschikking) (art. 4:13 Awb).

In het werkproces wordt ook het 120-dagenmodel uit de Gedragscode Schuldhulpverlening van de NNVK genoemd als richtlijn voor de doorlooptijd.

## **2.7 Gezinnen met kinderen**

De eisen in de Wgs op het gebied van gezinnen met kinderen zijn summier beschreven: *'In het plan wordt in ieder geval aangegeven hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met thuiswonende minderjarige kinderen wordt vormgegeven'* (Art.2.4.d).

### **2.7.1 Aandacht voor gezinnen met kinderen in de beleidsstukken**

In het beleidsplan is een paragraaf opgenomen over gezinnen met kinderen: *'Wij hanteren als uitgangspunt dat iedereen die zich meldt, binnen de toepasselijke termijnen in behandeling wordt genomen en we zorgen voor een passend aanbod. Mocht er op enig moment toch een wachtlijst ontstaan, dan wordt in geval van een crisissituatie voorrang verleend aan gezinnen met kinderen.'*

### **2.7.2 Beleid voor gezinnen met kinderen vertaald naar werkprocessen**

In de inleiding van het werkproces wordt de paragraaf uit het beleidsplan herhaald. Verder staat in het werkproces van een crisissituatie dat een verzoek om bijzondere bijstand in het geval van een dreigende huisuitzetting van gezinnen met kinderen veelal wordt toegekend. Dit is echter geen werkproces van het Team schulddienstverlening, maar van een andere afdeling binnen de gemeente.



## 3 Uitvoering

### Inleiding

In het normenkader zijn criteria opgesteld om de uitvoering van schulddienstverlening te toetsen aan de voorwaarden voor doeltreffendheid zoals geformuleerd in de Wgs en in de memorie van toelichting. De criteria uit het normenkader sluiten niet volledig aan bij de uitvoeringspraktijk en de inrichting van hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoeringspraktijk daarom aan de hand van de zeven voorwaarden voor doeltreffendheid die beschreven staan in hoofdstuk 2.

### 3.1 Integraliteit

Over Integraliteit zijn drie criteria opgenomen in het normenkader:

- ⊕ Er worden per casus afspraken gemaakt met ketenpartners en schuldeisers.
- ⊕ Er vindt per casus afstemming plaats met andere gemeentelijke afdelingen rond Wmo-beleid, armoedebeleid, re-integratiebeleid, Wwb, et cetera.
- ⊕ Er is één aanspreekpunt (casemanager) bij de gemeente, ook bij multiproblematiek.

#### 3.1.1 Ketenpartners

Volgens de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsmedewerker (hierna genoemd: beleidsmedewerker) is de integrale aanpak een sterk punt van het Team schulddienstverlening. Het Team schulddienstverlening is onderdeel van het Sociaal team dat de probleemgezinnen in Achtkarspelen in beeld heeft en deze breed probeert te ondersteunen. Als een probleemgezin ook een schuldenproblematiek heeft, wordt het Team schulddienstverlening direct betrokken. Als een gezin nog niet in beeld is bij het Sociaal team en de consultants vermoeden dat er meer aan de hand is dan alleen financiële problematiek, worden ketenpartners direct betrokken.

Als het Team schulddienstverlening problemen signaleert die niet direct door het Team kunnen worden opgelost (bijvoorbeeld als klanten dreigen af te haken), dan wordt in eerste instantie contact gezocht met SMWF. Indien nodig is SMWF bij de intake aanwezig. De lijntjes tussen het Team schulddienstverlening en SMWF zijn heel kort en beide partijen geven aan dat er zeer vlot en adequaat op elkaar gereageerd wordt. SMWF geeft aan dat er de laatste jaren veel verbeterd is bij het Team schulddienstverlening; vooral het bewustzijn dat er integraal gedacht en gewerkt moet worden.

De ketenpartners zijn zeer tevreden over de het Team schulddienstverlening. Het Team is bereikbaar en reageert altijd snel en adequaat (ook wanneer bijvoorbeeld uitsluitend preventief budgetbeheer wordt uitgevoerd voor een multiprobleemgezin). Ook benadert het Team schulddienstverlening de ketenpartners pro-actief en wordt informatie gedeeld.

### **3.1.2 Gemeentelijke partners**

De consulent Werk van Achtkarspelen geeft aan dat de lijntjes tussen de afdeling Werk & Inkomen en het Team schulddienstverlening heel kort zijn, onder andere omdat zij fysiek dicht bij elkaar zitten. Als de afdeling Werk & Inkomen een signaal afgeeft bij het Team schulddienstverlening, wordt dit signaal zeer snel opgepikt en vaak kan iemand van het team direct aansluiten en informatie verstrekken. Als dit niet ter plekke lukt, reageert het Team schulddienstverlening volgens de consulent Werk binnen een week. De gemeente onderzoekt (in overeenstemming met het jaarplan 2014) hoe het Team schulddienstverlening en de afdeling Werk & Inkomen samen kunnen werken om iets aan de schulden- en inkomenspositie van probleemgezinnen te doen. Zo kan een win-win situatie gecreëerd worden: re-integratie en schuldenverlichting. Er is de mondelinge afspraak dat de afdeling Werk & Inkomen doorverwijst naar het Team schulddienstverlening, maar er is onduidelijkheid over of dit ook voldoende gebeurt. De rollen van de twee afdelingen versterken elkaar in de praktijk niet: consulenten van de afdeling Werk en Inkomen willen de klant zo snel mogelijk aan het werk hebben en leggen daarbij strikte maatregelen op, consulenten van Team schulddienstverlening hebben in eerste instantie behoefte aan inzicht in de persoonlijke situatie van de klant en zijn meer gericht op stabilisatie en maatwerk.

Er wordt door de ketenpartners, gemeentelijke partners én door de consulenten van Team schulddienstverlening zelf een verbeterpunt aangedragen om de integrale aanpak nog verder te versterken: meer inzicht en begrip voor een schulddienstverleningstraject. Als ketenpartners weten hoe een schulddienstverleningstraject precies verloopt, kunnen zij betere informatie verschaffen aan de klanten en hun verwachtingen managen.

### **3.1.3 De regierol**

Als er sprake is van multiproblematiek en het gezin is bekend bij het Sociaal team, dan is het Team schulddienstverlening geen casemanager zoals de andere casemanagers. Het Team gaat bijvoorbeeld niet op huisbezoek. Zowel het Sociaal team als het Team schulddienstverlening zijn van mening dat het Team schulddienstverlening geen logische regiehouder is voor een multiprobleemgezin. Een schulddienstverleningstraject wordt namelijk meestal pas opgestart als de andere problematiek onder controle is. Er vindt wel mondelinge afstemming plaats over elke casus. De regie ligt dus bij een lid van het Sociaal team.

### **3.1.4 Vrijwilligersorganisaties**

Bij het aanmeldformulier zit een brief waarin de klant wordt geadviseerd contact op te nemen met het FSU als de klant problemen ondervindt bij het invullen van formulieren. Als de klant zich bij het loket meldt, wordt deze informatie ook mondeling verstrekt. Als een meer structurele ondersteuning nodig is om de administratie op orde te brengen, wordt verwezen naar Humanitas. Verder zijn vrijwilligersorganisaties betrokken bij de nazorg (zie verder 3.5).

### **3.1.5 Klanten over integraliteit**

Van de 23 respondenten zijn er vijf in het schulddienstverleningstraject gekomen via een doorverwijzing door een organisatie (maatschappelijk werk, verslavingszorg, vrijwilligersorganisatie) en nog eens twee respondenten zijn doorverwezen door een andere afdeling van de gemeente. Dit betekent dat ongeveer een derde van de klanten met schulddienstverlening in aanraking is gekomen door partners.

Ongeveer een derde van de respondenten (8 van 22) heeft behalve met het Team schulddienstverlening ook nog met andere hulpverlenende instanties te maken, zoals MEE, verslavingszorg, jeugdzorg of maatschappelijk werk. Aan deze respondenten is gevraagd: *'Zijn de hulpverleners van de andere hulpverlenende instanties op de hoogte van uw traject voor schuldhulpverlening?'* Zeven respondenten zeggen *'ja, helemaal'* en een zegt *'min of meer'*. Vervolgens is aan deze respondenten gevraagd: *'Hoe werken de dienstverleners van schuldhulpverlening en de andere hulpverleners met elkaar samen?'* Hierop antwoorden zeven respondenten *'goed'* en een geeft het antwoord *'matig'*.

## 3.2 Maatwerk

Over maatwerk zijn drie criteria opgenomen in het normenkader:

- ⊕ Er wordt in elke casus een klantprofiel gemaakt.
- ⊕ Het aanbod is passend en per casus mogelijk verschillend.
- ⊕ Het aanbod wordt tijdens het traject indien nodig aangepast.

### 3.2.1 Klantprofiel

Na de aanmelding door de klant volgt een quickscan om de hulpvraag van de burger vast te stellen. De quickscan is voor de consulenten heel belangrijk, omdat ze dan ongeveer te weten komen hoe het traject eruit komt te zien. Als de klant in aanmerking komt voor schulddienstverlening wordt een intake gepland. De intake bestaat uit vier gesprekken waarbij de consulenten proberen een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de vaardigheden, motivatie en persoonlijke omstandigheden van de klant. Volgens de consulenten en de beleidsmedewerker is de klant die schulddienstverlening aanvraagt meestal al bekend bij de gemeente. De consulenten kunnen naar eigen zeggen goed inschatten wat de vaardigheden, motivatie en persoonlijke omstandigheden van de klant zijn. Indien nodig worden ketenpartners betrokken.

Het diagnose-instrument Mesis kan volgens de consulenten helpen om het klantprofiel te bepalen. Het oplossen van schuldproblematiek is volgens de consulenten niet het grootste probleem; dat is de gedragsverandering. En als Mesis aantoont dat de klant niet de juiste vaardigheden heeft om uit de schulden te blijven, kunnen ketenpartners op tijd ingeschakeld worden met een concrete hulpvraag. Mesis wordt volgens de huidige planning geïmplementeerd op 1 april 2015.

### 3.2.2 Passend aanbod

Afhankelijk van de problematiek, de motivatie en vaardigheden van de klant en het schuldenpakket wordt ingeschat welke producten en welke flankerende hulp noodzakelijk zijn. De aanpak wordt vastgelegd in een persoonlijk plan van aanpak.

Tot de invoering van de Wgs was het aanbod minder gedifferentieerd: als de schuldeisers akkoord gingen met een schikking, werd een schuldbemiddelingstraject opgestart. Elke klant kwam in budgetbeheer. Ook na afloop van het traject werd gestuurd op het continueren van (preventief)

budgetbeheer om recidive te voorkomen. Als schuldeisers niet wilden schikken, werd een Wsnp-traject<sup>8</sup> opgestart. In het beleidsplan en het jaarplan is nu meer aandacht voor differentiatie op basis van zelfredzaamheid. Klanten moeten niet alleen uit de schulden raken, maar ook getraind worden om zelf uit de schulden te blijven. Er is begonnen met budgetcoaching: de klant leert zelf het eigen budget weer te beheren. Verder is schuldsanering aan het productenboek toegevoegd, omdat schuldsanering minder arbeidsintensief is voor het Team schulddienstverlening en daarom goedkoper.

### ***Budgetbeheer versus budgetcoaching***

Uit de interviews blijkt dat er in de praktijk niet veel meer wordt gedifferentieerd dan vóór de invoering van de Wgs. Volgens de beleidsmedewerker is zelfredzaamheid lastig voor mensen die in de schulden zitten. Er rust een taboe op het hebben van schulden en het gaat vaak gepaard met gevoelens van schaamte. Mensen met schulden zijn daarom geneigd problemen voor zich uit te schuiven en dit staat zelfredzaamheid juist in de weg. De consultants kennen de klanten van schulddienstverlening en schatten meestal in dat de klant niet zelfredzaam is, (preventief) budgetbeheer is daardoor vaak de enige mogelijkheid om recidive te voorkomen.

Sturen op zelfredzaamheid (budgetcoaching) en continueren van budgetbeheer om recidive te voorkomen vormen samen een spanningsveld. Het Team schulddienstverlening ziet het als zijn taak om de maatschappelijke kosten voor woningbouwstichtingen, maatschappelijk werk et cetera te verkleinen en probeert daarom recidive te voorkomen en de kans daarop is het grootst met preventief budgetbeheer. Budgetcoaching sluit echter beter aan bij de kantelingsgedachte en het sturen op zelfredzaamheid. Goed maatwerk is dus vereist om de juiste balans te vinden. Budgetcoaching staat nu nog in de kinderschoenen. Medewerkers zijn op cursus geweest en het team is begonnen een aantal klanten actief te coachen naar zelfredzaamheid.

### ***Schuldbemiddeling versus saneringskrediet***

Bij een saneringskrediet worden de schulden afgekocht en wordt de Kredietbank de enige schuldeiser. Ondanks dat schuldsanering is toegevoegd aan het productenboek, is er nog geen enkel saneringskrediet verstrekt. Zowel de beleidsmedewerker als de consultants vinden een saneringskrediet nagenoeg nooit te prefereren boven een bemiddelingstraject. Een saneringskrediet heeft twee voordelen ten opzichte van een schuldbemiddeling. Een saneringskrediet is minder bewerkelijk en dus goedkoper voor de gemeente; de consultants hoeven niet elk jaar opnieuw de afloscapaciteit te berekenen en te communiceren met de schuldeisers. Het voordeel voor de schuldeisers is dat zij aan het begin van het traject direct hun deel van het krediet ontvangen. Vanuit het gezichtspunt van de schuldenaar vinden de beleidsmedewerker en de consultants een saneringskrediet te gemakkelijk en niet stimulerend. Na het afsluiten van het krediet, is het gedrag van de schuldenaar niet meer van invloed op de aflossing. Hierdoor wordt de motivatie om aan het werk te gaan en actief bezig te gaan met de schuldsituatie minder. Uit de interviews blijkt wel dat de consultants per casus de afweging maken om een schuldbemiddelingstraject te beginnen of een saneringskrediet te verstrekken.

---

<sup>8</sup> Wet sanering natuurlijke personen; schuldhulptraject via de rechtbank als een minnelijke regeling geen kans van slagen heeft

### **Wsnp-traject versus minnelijk traject**

Gemeenten moeten altijd eerst een minnelijke regeling proberen te treffen om de rechtbank te ontzien. De gemeente Achtkarspelen probeert altijd eerst een minnelijke regeling te treffen, ook omdat de gemeente Achtkarspelen deze regeling sociaal vindt dan een minnelijk traject.

Of een minnelijke regeling slaagt, heeft vooral te maken met de volharding van schuldeisers. Als er maar één schuldeiser is die niet mee wil werken aan een minnelijk traject, dan kan het Team schulddienstverlening proberen een dwangakkoord te verkrijgen van de rechter. De weigerende schuldeiser dreigen met een dwangakkoord, leidt er bij de meeste schuldeisers toe om alsnog akkoord te gaan met het voorstel. Als een of meerdere schuldeisers blijven weigeren te schikken, vraagt de gemeente Achtkarspelen zelden daadwerkelijk een dwangakkoord aan. In de meeste gevallen benut de schuldenaar namelijk niet de maximale afloscapaciteit (doordat er te weinig gewerkt wordt, bijvoorbeeld) en dan wordt het dwangakkoord niet afgegeven door de rechtbank. In dat geval wordt een Wsnp-traject opgestart.

Als Stichting Woningbouw Achtkarspelen (verder genoemd: SWA) schuldeiser is, wordt sowieso niet geschikt als de schuldenaar een zittende huurder is. Als de schuldenaar niet meer bij SWA huurt, wil SWA nog wel eens akkoord gaan met een schikkingsvoorstel. SWA voorziet precedentwerking en prefereert daarom een Wsnp-traject. De gemeente Achtkarspelen vindt dit een groot probleem, omdat hierdoor een aanzienlijk deel van de schulddienstverleningstrajecten (naar schatting van de consultants ruim een kwart) op voorhand al een Wsnp-traject wordt. Een oplossing voor dit probleem is nog niet gevonden en de gemeente Achtkarspelen en SWA zijn hierover nog in gesprek.

Op dit moment worden er weer meer minnelijke regelingen getroffen dan een jaar of twee geleden. De consultants geven als verklaring dat de crisis beëindigd is en dat schuldeisers daarom weer wat schappelijker kunnen worden. De consultants schatten dat op dit moment ongeveer 50% een minnelijk traject wordt en 50% een Wsnp-traject.

Consulents geven aan dat ze heel ver gaan in het oplossen van de problemen van klanten. Dit wordt ook door de ketenpartners bevestigd. Er wordt een goed beeld van de klant geschetst en bij het benaderen van schuldeisers wordt creatief te werk gegaan. Consultants doen er alles aan om tot een minnelijke regeling te komen.

### **3.2.3 Bijsturing**

Het maatwerk vindt vooral plaats tijdens fase 1 van het schulddienstverleningstraject. In deze fase wordt de problematiek in kaart gebracht en indien nodig wordt flankerende hulp ingeschakeld. De situatie wordt gestabiliseerd en er wordt een plan van aanpak op maat gemaakt. Pas wanneer de situatie is gestabiliseerd, gaat de daadwerkelijk schuldregeling van start. Als de schuldregeling is getroffen, verandert er doorgaans niet zo veel meer aan de persoonlijke situatie van de klant. Wel kan in het geval van een schuldbemiddelingstraject iets veranderen in de financiële situatie van de klant. De klant moet het Team schulddienstverlening actief informeren over veranderende situaties, zodat het Team nieuwe berekeningen kan maken.

### 3.2.4 Klanten over maatwerk

In het klantenonderzoek is maatwerk op verschillende plaatsen aan de orde geweest.

#### **Oog voor problematiek tijdens de intake**

Twee derde van de respondenten (15 van de 23) heeft naar eigen zeggen te maken met nog andere problemen dan de schuldenproblematiek. Aan deze respondenten is gevraagd of de consulent tijdens het intakegesprek aandacht heeft besteed aan deze problematiek. Drie van de vijftien respondenten geven aan dat er geen aandacht is besteed aan andere problematiek; de overige twaalf zeggen dat dit in meer of mindere mate wel is gebeurd (tabel 2).

Tabel 2: Klanten over aandacht voor andere problematiek tijdens de intake

ja, helemaal	4
min of meer	8
nee	3
n.v.t.	8

#### **Het plan van aanpak**

Twee derde van de respondenten geeft aan dat er een plan van aanpak is gemaakt, vier respondenten zeggen van niet en vier respondenten weten het niet. Aan de 15 personen die weten dat er een plan van aanpak is gemaakt, zijn drie vragen voorgelegd (tabel 3):

Tabel 3: Klanten over het plan van aanpak

	Ja, helemaal	min of meer	nee
Bent u zelf betrokken geweest bij het maken van het plan van aanpak?	9	5	1
Is het plan van aanpak afgestemd op uw persoonlijke situatie?	11	4	-
Wordt door de gemeente ook gehandeld volgens het plan van aanpak?	13	2	-

Geen enkele respondent antwoordt 'nee' op bovenstaande drie vragen, wat aangeeft dat respondenten vinden dat het plan van aanpak past bij hun persoonlijke situatie. Ook vindt de grote meerderheid van de respondenten dat de gemeente 'helemaal' handelt naar het plan van aanpak. Het feit dat een derde van de respondenten niet weet dat er een plan van aanpak is opgesteld, is wel een opvallende bevinding. Het plan van aanpak wordt wellicht niet als zodanig herkend.

#### **Klanttevredenheid over aandacht voor de persoonlijke situatie**

Aan het einde van de vragenlijst is een aantal kenmerken voorgelegd waarover respondenten hun tevredenheid konden aangeven. Een van deze kenmerken was 'aandacht voor uw persoonlijke situatie'.

Het blijkt dat drie kwart van de respondenten (18 van de 23) '(zeer) tevreden' is over de aandacht voor de persoonlijke situatie; het andere kwart vult hier 'neutraal' in. Niemand is ontevreden (tabel 4).

Tabel 4: Klantentevredenheid over aandacht voor de persoonlijke situatie

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
De aandacht voor uw persoonlijke situatie	-	-	5	6	12

### 3.3 Kwaliteit

Over kwaliteit is één criterium opgenomen in het normenkader:

1. Ten behoeve van de borging van kwaliteit worden de gedragscodes Schuldregeling en Budgetbeheer van de NVVK door de uitvoeringsmedewerkers nageleefd.

#### 3.3.1 Lidmaatschap NVVK

Schuldeisers gaan meestal niet akkoord met een schuldbemiddeling als de schuldhulpverlenende instantie niet aangesloten is bij de NVVK en dit was voor de gemeente Achtkarspelen de voornaamste reden om lid te worden. De gedragscode schrijft voor hoe je schulddienstverlening moet uitvoeren en volgens de beleidsmedewerker biedt de gedragscode meer richtlijnen en houvast dan de Wgs zelf. Schulddienstverlening wordt in principe altijd uitgevoerd volgens de gedragscode. Afwijking van de gedragscode gebeurt alleen met instemming van klant én schuldeiser en dan wordt de afwijking van de code ook nadrukkelijk vastgelegd.

Uit de audit van de NVVK van november 2013 is gebleken dat de uitvoering van de schulddienstverlening voldoet aan de kwaliteitseisen van de NVVK: *'De organisatie voldoet aan het Toetsingskader lidmaatschap NVVK en aan een correcte uitvoering van de Gedragscodes en modules van de NVVK voor de producten Schuldhulpverlening en Budgetbeheer.'*<sup>9</sup>

#### 3.3.2 Interne controle

Als kwaliteitsborging wordt een intern controleplan opgesteld door een extern bureau. Dit plan is nog niet af (oktober 2014) en er heeft dus nog geen interne controle plaatsgevonden. Het interne controleplan is voornamelijk gericht op financiële risico's voor de gemeente. De gemeente Achtkarspelen loopt echter niet veel risico, omdat de gemeente zelf geen kredieten verschaft.

#### 3.3.3 Automatiseringssysteem

Het ontbreken van een goed werkend automatiseringssysteem waarmee managementinformatie kan worden gegenereerd wordt door de beleidsambtenaar gezien als een tekortkoming op het gebied van kwaliteit. Het optimaliseren van het automatiseringssysteem staat al sinds het opstellen van het beleidsplan op de agenda, maar dit proces is automanog niet afgerond. Implementatie van het aangepaste automatiseringssysteem staat gepland voor 9 maart 2015.

<sup>9</sup> Certificaat audit NVVK, mei 2014

De consulenten vinden managementinformatie wel belangrijk, maar maken er in het dagelijkse werk weinig gebruik van. Zij worden ook niet gestuurd op streefcijfers. De consulenten en de beleidsmedewerker gaan ervan uit dat als zij hun werk goed uitvoeren, de streefcijfers ook wel gehaald zullen worden en dat de kwaliteit geborgd is (zie verder H4).

### 3.4 Brede toegang

Over brede toegang zijn drie criteria opgenomen in het normenkader:

- ⊕ Er worden voldoende activiteiten verricht om alle potentiële deelnemers voor de schuldhulpverlening te bereiken.
- ⊕ De beleidsregels voor (brede) toegang en uitsluiting worden nageleefd.
- ⊕ (Potentiële) klanten worden duidelijk geïnformeerd over het traject.

#### 3.4.1 Laagdrempelige toegang

Op het gemeentehuis van Achtkarspelen is elke werkdag een loket open van 9 tot 17. Mensen bij de balie worden zonder afspraak te woord gestaan. Indien mogelijk wordt direct de quickscan uitgevoerd en een afspraak ingepland voor de intake. Klanten kunnen zichzelf ook aanmelden via de telefoon of mail. Ketenpartners melden in het geval van een schuldproblematiek klanten aan bij het Team schulddienstverlening.

Als klanten tijdens de quickscan niet uitvallen op basis van de beleidsregels, ontvangen zij een aanmeldformulier schulddienstverlening. De consulenten geven aan dat vrijwel alle aanmeldformulieren ingevuld teruggezonden worden, tenzij er ondertussen iets veranderd is in de problematiek. De klant kan ondertussen bijvoorbeeld een andere oplossing hebben gevonden. Als klanten problemen ondervinden bij het invullen van de formulieren, kunnen ze een beroep doen op de FSU. Uitleg hierover staat in de bijsluiter bij het aanmeldformulier. Als er hardnekkige problemen zijn met het invullen, dan meldt het Team schulddienstverlening de klant aan bij SMWF. Het team helpt zelf niet met het invullen. Volgens de consulenten verschijnt nagenoeg iedereen op het intakegesprek.

Welk deel van de gezinnen met financiële problemen in Achtkarspelen ook daadwerkelijk gebruikmaakt van schulddienstverlening is niet te achterhalen. Het is immers niet bekend hoeveel gezinnen met financiële problemen er zijn. Er wordt met behulp van vroegsignalering wel geprobeerd om gezinnen met financiële problemen zo vroeg mogelijk in beeld te krijgen (zie H3.5).

#### 3.4.2 Beleidsregels

Volgens de consulenten wordt geen enkele klant die zich meldt bij het loket zonder enige vorm van dienstverlening weggestuurd. Mensen komen, in overeenstemming met de Wgs, pas in aanmerking voor schulddienstverlening als er sprake is van een *problematische* schuld. Bij een niet problematische schuld kan de klant geholpen worden met (meestal) een vorm van budgetbeheer en een 100% betalingsregeling. Of er wordt alleen een budgetadviesgesprek gevoerd. In het geval van onregelbare



schulden of recidive wordt onderzocht of een een andere vorm van dienstverlening dan schulddienstverlening geboden kan worden.

De woningbouwstichting meldt een toename van financiële problemen (huurachterstand). Het Team schulddienstverlening merkt op dat dit probleem vaak jongeren betreft en grijpt niet altijd in, omdat sommige jongeren blijkbaar nog niet zelfstandig kunnen wonen. Deze jongeren wordt wel tools geboden, zoals budgetadvies of doorverwijzing naar flankerende hulp. Over het (niet) ingrijpen om een ontruiming te voorkomen is soms onenigheid met het Sociaal team: er wordt soms ten onrechte verwacht dat het Team schulddienstverlening overal kan helpen en via een moratorium een ontruiming kan tegengaan. Het Team acht dit niet altijd wenselijk. In 2014 hebben twee ontruimingën plaatsgevonden van woningen van SWA.

De weigeringsbeschikking staat open voor bezwaar en beroep. Eén burger heeft bezwaar aangetekend tegen de beslissing, maar dit bezwaar is later weer ingetrokken.

### ***Recidive***

Klanten die verwijtbaar recidiveren krijgen een weigeringsbeschikking.

### ***Ondernemers***

Ondernemers moeten eerst de onderneming staken, maar kunnen daarna alsnog tot de schulddienstverlening worden toegelaten.

### ***Onregelbare schulden***

In het geval van een eigen huis wordt onderzocht of het huis verkocht moet worden of niet. Als er geen overwaarde is en geen achterstand op de hypotheekverplichtingen, kan besloten worden dat het huis niet verkocht hoeft te worden. In alle andere gevallen moet het huis verkocht worden en blijft de schuldenaar in de meeste gevallen met een onregelbare schuld achter. In dat geval wordt een Wsnp-traject gestart. Klanten in een echtscheidingsprocedure moeten eerst de echtscheiding afronden.

Klanten met openstaande uitkeringsfraudevorderingen of onregelbare boetes zijn onbemiddelbaar en krijgen een weigeringsbeschikking, maar deze klanten worden wel toegeleid naar beschermingsbewind en/of flankerende hulp zoals maatschappelijk werk. Deze groep mensen is meestal niet geholpen met schulddienstverlening, omdat de problematiek te groot is. De gemeente Achtkarspelen kan vaak jaren niets voor deze mensen doen, omdat er beslag is gelegd op het inkomen en er dus geen aflossingscapaciteit kan worden vrijgemaakt. De beleidsmedewerker en de consulenten maken zich ernstig zorgen over deze groep, omdat deze groep steeds groter wordt. Vaak moeten deze mensen vijf jaar wachten voordat een Wsnp-traject gestart kan worden. Als de klant al een Wsnp-traject gehad heeft, duurt het 10 jaar.

### **3.4.3 Informatievoorziening aan de klant**

In het werkproces is veel aandacht voor informatievoorziening naar de klanten. Bij nagenoeg elke stap, vooral in fase 1, is in het werkproces iets opgenomen over informatievoorziening of verwachtingenmanagement. Het gaat dan om informatie over wat van de klant wordt verwacht, maar ook over wat de klant wel en niet kan verwachten van het Team schulddienstverlening.

Uit de interviews is gebleken dat het Team schulddienstverlening vindt dat de klant moet weten waar hij aan toe is en wat het Team van de klant verwacht. Als het proces duidelijk is, verloopt alles vlotter en ontstaat minder stress. De klant kan hierdoor bijvoorbeeld beter focussen op het oplossen van de problemen en het vinden van werk. Ook als de beëindigingsgronden van schulddienstverlening toegepast moeten worden, moet het Team er wel zeker van zijn dat de klant wist wat er van hem verwacht werd.

#### **3.4.4 Klanten over brede toegang**

##### ***Aanmelding en intake***

Aan de klanten is gevraagd of zij het proces van aanmelding en intake wilden toelichten. Daarop kwamen 5 opmerkingen die in meer of mindere mate over het proces van aanmelden gaan:

- ⊕ *Het duurde heel erg lang voordat het klaar was;*
- ⊕ *Hulp gehad met invullen van het formulier van iemand van SUSKA (Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden Steunpunt Kollumerland c.a. en Achtkarspelen);*
- ⊕ *Ik moest eerst onder bewind (wat de gemeente geld kost in verband met bijzondere bijstand en bewindkosten), voordat er gekeken zou worden naar de schulden;*
- ⊕ *Je moet er wel wat voor doen voor je een intakegesprek hebt;*
- ⊕ *Mij was al eerder door de bank aangeraden schuldhulpverlening aan te vragen, zodat ik vóór mijn pensioen schoon schip zou hebben gemaakt. Helaas heb ik dat pas gedaan toen het water mij aan de lippen stond en mijn thuishulpverlener mij daartoe heeft aangezet.*

##### ***Informatievoorziening***

In het klantenonderzoek is aandacht besteed aan informatievoorziening voorafgaande en tijdens het intakegesprek, de periode tussen de intake en de schuldregelingsovereenkomst en tijdens fase 2. Uit tabel 5 valt op te maken dat het slechts voor een enkele klant onduidelijk was wat er van hem werd verwacht of wat hij van het Team schulddienstverlening kon verwachten. Voor de overige klanten was het min of meer of helemaal duidelijk. Wat positief opvalt, is dat aan het einde van het intakegesprek voor 19 van de 23 respondenten helemaal duidelijk was wat van hen als klant werd verwacht. Wat ook positief opvalt, is dat het voor bijna alle klanten in fase 2 nu duidelijk is waar zij met vragen en opmerkingen over schulddienstverlening terecht kunnen. Wat enigszins negatief opvalt, is dat het voor ongeveer de helft van de klanten niet helemaal duidelijk was wat er gebeurde in de periode tussen het intakegesprek en de schuldregelingsovereenkomst.

Tabel 5: Klanten over informatievoorziening

	Ja, helemaal	min meer	of nee	geen antwoord
<i>Intakegesprek</i>				
Was het voor u duidelijk hoe u zich voor moest bereiden op het intakegesprek en welke informatie en documenten u mee moest nemen?	15	7	1	-
Was aan het einde van het intakegesprek voor u duidelijk wat de gemeente voor u zou gaan doen?	15	7	1	-
Was aan het einde van het intakegesprek voor u duidelijk wat er van u werd verwacht tijdens een schuldhulpverleningstraject?	19	2	2	-
<i>Schuldregelingsovereenkomst</i>				
Was het voor u duidelijk wat er gebeurde in de periode tussen het intakegesprek en de schuldregelingsovereenkomst?	12	10	1	-
<i>Fase 2</i>				
Is het voor u nu duidelijk hoe de rest van het traject er uit gaat zien?	12	5	1	5
Is het voor u duidelijk wat van u wordt verwacht tijdens de rest van het traject?	12	6	-	5
Is het voor u nu duidelijk waar u terecht kunt met vragen en opmerkingen over uw schuldhulpverlening?	16	2	-	5

#### ***Klanttevredenheid over brede toegang***

Aan het einde van de vragenlijst is een aantal kenmerken voorgelegd waarover respondenten hun tevredenheid konden aangeven. Een van deze kenmerken was 'de informatievoorziening'. Het blijkt dat ongeveer drie kwart van de respondenten (17 van de 23) '(zeer) tevreden' is over de informatievoorziening; het andere kwart geeft het oordeel 'neutraal'. Niemand is ontevreden (tabel 6).

Tabel 6: Klanttevredenheid over informatievoorziening

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
De informatievoorziening	-	-	6	10	7

### 3.5 Preventie en nazorg

Over preventie en nazorg zijn twee criteria opgenomen in het normenkader:

- ⊕ Met ketenpartners en/of vrijwilligersorganisaties zijn concrete afspraken over (vroeg)signalering van schuldproblematiek of ondersteuning bij nazorg.
- ⊕ Er vinden concrete activiteiten plaats die gericht zijn op preventie en nazorg en deze worden centraal gecoördineerd.

#### 3.5.1 Vroegsignalering

De wethouder wil sterker inzetten op preventie via ‘achter de voordeur’-benaderingen. Hiermee wil de gemeente Achtkarspelen problemen eerder signaleren en dichterbij de mensen opereren.

Begin 2014 is in samenwerking met Tytsjerksteradiel een pilot vroegsignalering uitgevoerd. Zorgverzekeraars, nutsbedrijven, beslag & bronheffing en de woningbouwstichtingen stuurden elke maand een lijst met burgers met betalingsachterstanden naar de gemeente Achtkarspelen. De gemeente stuurde binnen een week een brief met foldermateriaal van schulddienstverlening naar alle burgers op deze lijsten. Na een week werd gestart met nabellen. Omdat de respons op het nabellen te laag was, is de pilot uitgebreid met huisbezoeken.

De pilot is al wel mondeling geëvalueerd, maar er is nog geen evaluatieverslag opgemaakt. Wat de pilot vroegsignalering precies heeft opgeleverd, is dus nog niet bekend. Uit interviews is gebleken dat de pilot, en dan vooral de huisbezoeken, veel informatie heeft opgeleverd over het verhaal achter de schuldenaren. Consulents hebben nu meer inzicht in en begrip voor schuldsituaties. De consulents zijn van mening dat de ‘achter de voordeur’-benadering een goede manier van vroegsignalering is en zij hopen op een vervolg. SWA staat sceptisch tegenover de ‘achter de voordeur’-benadering. Volgens SWA valt deze benadering niet bij alle huurders goed. Desondanks ziet SWA wel in dat vroegsignalering escalatie van problemen kan voorkomen.

Sinds de pilot gaat het Team schulddienstverlening naar eigen zeggen anders om met klanten met beginnende schulden. Voorheen werd een klant met beginnende schulden weggestuurd, omdat het Team inschatte dat de klant die schulden nog wel zelf op kon lossen. Nu wordt er een budgetadviesgesprek gevoerd. De signalen van de betrokken ketenpartners worden nog steeds verzameld. Het Team brengt in kaart welke gezinnen meer dan drie signalen heeft. Deze gezinnen ontvangen een brief en daarna volgt een onaangekondigd huisbezoek. Over het algemeen wordt door de mensen positief gereageerd op het initiatief van de gemeente. Als het Team schuldhulpverlening

niets kan doen, dan wordt het gezin meestal aangemeld bij het Sociaal team. De consulenten voeren deze taak uit als onderdeel van hun normale takenpakket. Er is geen geormerkt budget beschikbaar.

Ook Woningcorporatie WoonFriesland probeert naar aanleiding van de pilot probleemgezinnen eerder onder de aandacht te krijgen. Dit lukt nog niet altijd, omdat WoonFriesland net een reorganisatie achter de rug heeft en het soms te lang duurt voordat de centrale administratie de overzichten van woningen met één maand huurachterstand naar de wijkconsulent stuurt. Ondertussen weet de wijkconsulent wel wanneer iemand twee maanden huurachterstand heeft. Op dat moment gaat de wijkconsulent het gesprek aan met de klant. Meestal wordt er dan onderling een oplossing gevonden.

SWA heeft een eigen aanpak om huurachterstand tegen te gaan: bij één maand huurachterstand stuurt SWA een brief (enkel attenderen op achterstand). Na twee maanden volgt een aanmaning en een eventuele verwijzing naar het Sociaal team van de gemeente Achtkarspelen. Mensen met een incidentele huurachterstand bellen dan meestal direct op, omdat ze niet bij bepaalde instanties aangemeld willen worden. Mensen met een structurele schuld reageren meestal niet.

Met Wwb-consulenten en Wmo-consulenten zijn mondelinge afspraken gemaakt over vroegsignalering en doorverwijzing. Uit de interviews blijkt dat consulenten elkaar vanwege de korte lijntjes wel weten te vinden voor individuele cases, maar dat er geen formele afspraken zijn over de manier waarop de consulenten naar elkaar doorverwijzen en elkaar informeren.

### **3.5.2 Preventie en nazorg**

Het product Informatie & Advies wordt ingezet als onderdeel van een schulddienstverleningstraject, maar ook als preventief product bij (nog) niet problematische schulden. Ook bij onregelbare schulden wordt Informatie & Advies ingezet om verdere escalatie te voorkomen.

Na afloop van een schulddienstverleningstraject kan de klant ervoor kiezen vrijwillig in budgetbeheer te blijven. De gemeente Achtkarspelen adviseert de meeste klanten om in budgetbeheer te blijven en velen doen dit ook. In het kader van de kantelingsgedachte biedt de gemeente vanaf 1 januari 2015 budgetcoaching: als klanten twee jaar in het traject zitten, bouwt de gemeente het budgetbeheer af, zodat klanten het na drie jaar zelf kunnen. Ook klanten (ex-schuldenaren) die nu vrijwillig in budgetbeheer zitten, kunnen geholpen worden met afbouwen. Twee teamleden hebben een cursus budgetcoaching gevolgd en er is een begin gemaakt met de uitvoering.

De recidive onder klanten zonder preventief budgetbeheer is best hoog volgens de consulenten en de beleidsmedewerker, vandaar dat nazorg een hogere prioriteit heeft gekregen. Wanneer het hele traject is afgerond wordt, volgens de richtlijnen van de NVVK, telefonisch contact gezocht met de ex-schuldenaar die niet in budgetbeheer is gebleven. Dat contact wordt geregistreerd. Als de ex-schuldenaar niet in budgetbeheer blijft en er is een vermoeden dat hij/zij het moeilijk krijgt, wordt eerder telefonisch contact opgenomen. In januari 2015 is gestart met budgetcoaching. Dat wil zeggen dat klanten steeds meer zelf de regie over de financiën terugkrijgen. De klant gaat steeds meer financiële handelingen zelf verrichten met behulp van het softwarepakket van de gemeente en de consulenten kijken mee. Tijdens de budgetcoaching is veelvuldig persoonlijk contact met de consulenten van het Team schulddienstverlening.

De gemeente Achtkarspelen denkt erover na om in de beleidsregels op te nemen dat budgetbeheer of budgetcoaching een verplicht onderdeel wordt van een schulddienstverleningstraject, als preventiemiddel tegen recidive. Dit is echter nog niet gebeurd.

De pilot 'internethulpverlening aan jongeren' die opgestart zou worden door SMWF, Interzorg en NHL Hogeschool is niet opgestart. De redenen hiervoor zijn bij de beleidsmedewerkers onbekend.

### **3.5.3 Vrijwilligersorganisaties**

Tijdens de intake wordt onderzocht of inkomensverruimende middelen mogelijk zijn. Als de klant moeite heeft om deze middelen aan te vragen, wordt verwezen naar FSU. Als er meer structurele administratieve ondersteuning nodig is, wordt verwezen naar Humanitas. Volgens de consulenten en de beleidsmedewerker verloopt samenwerking met deze vrijwilligersorganisaties vlot. Met de Diaconaal vertrouwenspersoon is geen samenwerkingsrelatie.

## **3.6 Wacht- en doorlooptijden**

Over wacht- en doorlooptijden zijn drie criteria opgenomen in het normenkader:

- ⊕ Tussen melding en intake zit maximaal 4 weken.
- ⊕ Tussen melding en intake zit in geval van crisis maximaal 3 dagen.
- ⊕ Tussen intake en plan van aanpak zit maximaal 120 dagen.

### **3.6.1 4 weken tussen aanmelding en intake**

Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat in het beleidsplan en de werkprocessen een periode van drie weken tussen aanmelding en intake nagestreefd wordt en dat een periode van vier weken als maximum gehanteerd wordt. Als het aanmeldformulier is ingevuld, wordt een afspraak voor een intakegesprek gemaakt. Zowel de beleidsmedewerker als de consulenten geven in interviews aan dat de norm van vier weken ruimschoots gehaald wordt. Vaak is de tijd tussen aanmelding en intake korter. Omdat meestal direct en in ieder geval binnen drie dagen na aanmelding een quickscan afgenomen wordt die als eerste intakegesprek beschouwd wordt, voldoet gemeente Achtkarspelen altijd aan de wettelijke eis van maximaal vier weken tussen aanmelding en intake.

### **3.6.2 Fase 1: stabilisatie**

Er zijn in de Wgs en in de gedragscode van de NVVK geen richtlijnen opgenomen voor de duur van fase 1. Het intakegesprek heeft twee mogelijke uitkomsten: de aanvrager is wel of niet regelingsgeschikt volgens de beleidsregels. Als de klant regelingsgeschikt is, dan tekent de fase1 consulent een toekenningsbesluit. Er wordt een bankrekening geopend, budgetbeheer wordt opgestart en de schulden worden geïnventariseerd. Fase 1 is de fase van stabilisatie: er worden geen nieuwe schulden gemaakt en alle inkomsten worden naar de nieuwe bankrekening overgemaakt. In deze fase wordt ook het plan van aanpak gemaakt.

De duur van de fase 1 is afhankelijk van welke externe partijen betrokken zijn en hoe snel deze partijen op dat moment kunnen werken. De grootste vertrager tijdens fase 1 is op dit moment de SNS-bank. Het duurt ongeveer vier weken voordat er een bankrekeningnummer is waarmee budgetbeheer opgestart

kan worden. De tweede vertrager in fase 1 is de Belastingdienst: deze moet de toeslagen op de bankrekening van de klant storten en het duurt vaak lang voordat dit geregeld is.

De consulenten schatten in dat fase 1 gemiddeld 3 à 4 maanden duurt.

Aan het einde van fase 1 wordt een schuldregelingsovereenkomst getekend met de schuldenaar en start fase 2 met het 120-dagenmodel.

### **3.6.3 3 dagen in geval van crisis**

In het geval van een crisis mag er maximaal 3 werkdagen zitten tussen aanmelding en intake. Volgens de beleidsmedewerker en de consulenten is het duidelijk wanneer sprake is van een crisis en er wordt binnen 3 dagen een interventie opgestart. Gezinnen waarbij een crisissituatie dreigt, zijn meestal ook in beeld bij het Sociaal team. Als de crisis zich aandient, wordt door het Sociaal team besloten wie bij het gezin op bezoek gaat.

Bij een dreigende ontruiming is het Sociaal team volgens SWA direct in stelling, maar in de maanden daaraan voorafgaand gebeurt meestal niet zo veel. SWA betreurt dat het zo lang duurt voordat het Sociaal team actie onderneemt. Volgens SWA kan in sommige gevallen een crisissituatie worden voorkomen als het Sociaal team eerder in zou grijpen.

### **3.6.4 Fase 2: 120-dagen model**

Als de schuldregelingsovereenkomst is getekend, start het 120-dagen model. Het gaat hier om een richtlijn van de NVVK: binnen 120 dagen moet het minnelijke traject geregeld zijn of het dossier moet zijn overgedragen aan de Wsnp. Het 120-dagen model is volgens de consulenten niet uitvoerbaar om twee redenen. De eerste reden betreft het gedrag van de schuldeisers. Schuldeisers reageren laat, vooral de Belastingdienst. Als de Belastingdienst na twee of drie maanden reageert, is er ondertussen vaak al een vordering bijgekomen en dan moeten de consulenten opnieuw de Belastingdienst benaderen, met wederom de trage reactie. De tweede reden betreft de toenemende complexiteit van dossiers. Het gaat dan om dossier met meerdere schuldeisers die allemaal bereikt moeten worden met een voorstel om de uitstaande schuld te regelen.

Het kan volgens de consulenten wel een half jaar duren, incidenteel zelfs een jaar, voordat je een minnelijke regeling hebt kunnen treffen. De gemiddeld duur is volgens de consulenten vier à vijf maanden (fase 1 + fase 2). Helaas is de Belastingdienst eigenlijk altijd schuldeiser, waardoor trajecten meestal lang duren.

### **3.6.5 Klanten over wacht- en doorlooptijden**

#### ***Van aanvraagformulier tot intakegesprek (maximaal 4 weken)***

Aan de respondenten is gevraagd hoe lang het volgens hen duurde tussen het invullen van het aanvraagformulier en het intakegesprek. Zes respondenten weten dit niet meer. Van de 17 respondenten die het nog wel weten, geven 14 respondenten (82%) aan dat het maximaal 4 weken duurde.

#### ***Van intakegesprek tot schuldregelingsovereenkomst (geen norm)***

Aan 23 respondenten is gevraagd hoe lang het heeft geduurd van intakegesprek tot schuldregelingsovereenkomst (tabel 7). Volgens de consultants duurt deze fase gemiddeld drie à vier maanden. Uit onderstaande tabel is af te lezen dat ruim de helft van de respondenten aangeeft dat de fase maximaal vier maanden heeft geduurd. Een op de vijf geeft aan dat het tussen vier en zes maanden duurde en ook één op de vijf geeft aan dat het langer dan 6 maanden duurde.

*Tabel 7: Klanten over doorlooptijd (van intakegesprek tot schuldregelingsovereenkomst)*

minder dan 4 maanden	12
tussen 4 en 6 maanden	4
meer dan 6 maanden	4
<i>weet ik niet</i>	2

***Van schuldregelingsovereenkomst tot schuldregeling (richtlijn van 120-dagen)***

Zes respondenten (ongeveer een kwart) geven aan dat nog niet duidelijk is of er een regeling kan worden getroffen met de schuldeisers. De aangeschreven respondenten zijn klanten die zich tussen 1 juli 2012 en 31 december 2013 hebben aangemeld voor schulddienstverlening. Voor deze klanten duurt het nu dus al minstens een jaar om tot een regeling te komen.

Van de overige 17 respondenten hebben 13 respondenten aangegeven hoe lang het volgens hen geduurd heeft van schuldregelingsovereenkomst totdat duidelijk werd of er een schuldregeling getroffen kon worden (120-dagenmodel). Ongeveer de helft (6 van 13) zegt dat de fase maximaal vier maanden heeft geduurd. Drie respondenten geven aan dat het tussen vier en zes maanden duurde, één tussen 6 en 8 maanden en 3 langer dan 8 maanden.

In totaal geven dus 6 van de 19 respondenten (ongeveer een derde) aan dat het 120-dagenmodel is gehaald en ongeveer de helft (10 van de 19) geeft aan dat het minstens een half jaar duurde (tabel 8).

*Tabel 8: Klanten over 120 dagen model (van schuldregelingsovereenkomst tot schuldregeling)*

meer dan een jaar (loopt nog)	6
meer dan 8 maanden	3
tussen 6 en 8 maanden	1
tussen 4 en 6 maanden	3
maximaal 4 maanden	6
<i>weet ik niet</i>	4



### **Klanttevredenheid over doorlooptijden**

De tevredenheid over de doorlooptijden is op twee plaatsen in de vragenlijst gemeten. Over de tijd tussen het aanvraagformulier en het intakegesprek (maximaal 4 weken) is gevraagd hoe tevreden men was. Dertien van de zeventien respondenten die deze vraag hebben beantwoord zijn hierover 'helemaal tevreden', drie zijn 'min of meer' tevreden en één respondent is 'ontevreden'.

Aan het einde van de vragenlijst is een aantal kenmerken voorgelegd waarover respondenten hun tevredenheid konden aangeven. Een van deze kenmerken was 'de wachttijden'. Het valt te verwachten dat klanten dit hebben geïnterpreteerd als 'doorlooptijden'. Het blijkt dat ongeveer driekwart van de respondenten (18 van de 23) '(zeer) tevreden' is over de wachttijden, drie van de 23 scoren hier 'neutraal' en twee respondenten zijn '(zeer) ontevreden' (tabel 9).

Tabel 9: Klanttevredenheid over doorlooptijden

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
De wachttijden	1	1	3	13	5

### **3.7 Gezinnen met kinderen**

Over gezinnen met kinderen is één criterium opgenomen in het normenkader:

- Φ Er is extra inzet in elke casus van een gezin met minderjarige kinderen.

Het beleid is dat uitsluitend in het geval van een wachtlijst prioriteit wordt gegeven aan gezinnen met kinderen. In alle andere gevallen wordt evenveel gedaan voor gezinnen met en zonder kinderen. Er is geen sprake van een wachtlijst op dit moment. Uit het interview met de beleidsmedewerker blijkt dat de gemeente geen bevoegdheid heeft om gezinnen met kinderen anders te behandelen dan andere klanten. Ook de NVVK schrijft voor dat iedereen gelijk behandeld moet worden.

Als er sprake is van onregelbare schulden, maakt het volgens de beleidsmedewerker niet uit of er kinderen in het spel zijn. De gemeente mag dan alsnog geen uitkeringsfraude schikken en je kunt dan als gemeente niets meer doen.

Het Sociaal team, waarin ook SDV zitting heeft, heeft oog voor gezinnen met kinderen. Op het moment dat er een dreigende ontruiming is, dan laat het Sociaal team de ontruiming met een gezin met minderjarige kinderen niet gebeuren en met een alleenstaande soms wel. Ook wordt zoveel mogelijk geprobeerd om in het maandelijks overleg prioriteit te geven aan gezinnen met minderjarige kinderen en deze casussen worden ook wat uitgebreider gesproken.

SWA merkt dat bij alleenstaande jonge huurders (meestal mannen) minder snel hulp geboden wordt dan bij gezinnen en dat huisuitzetting van gezinnen meestal voorkomen wordt.

### 3.7.1 Klanten over gezinnen met kinderen

Iets minder dan de helft van de respondenten (10 van de 23) heeft thuiswonende minderjarige kinderen. Aan hen is gevraagd hoe de gemeente rekening heeft gehouden met het feit dat er thuiswonende minderjarige kinderen zijn. Zes respondenten hebben daar een opmerking over gemaakt:

- ⊕ *daar wordt wel rekening mee gehouden!*;
- ⊕ *dat dingen moeten overlegd worden met uitgaven, kledinggeld, sport;*
- ⊕ *geen aandacht;*
- ⊕ *goed;*
- ⊕ *is wel meegewogen, zonder huis geen omgang met kind;*
- ⊕ *niet.*

Vervolgens is onderzocht of er verschillen zijn in tevredenheid tussen klanten met en zonder minderjarige kinderen. Het blijkt dat er geen significante verschillen zijn tussen klanten met en zonder kinderen behalve in het algehele rapportcijfer: klanten zonder kinderen geven gemiddeld een 8,6 en klanten met kinderen een 7,6. Dit verschil is statistisch significant.

### 3.8 Algehele klanttevredenheid

De resultaten van het klantenonderzoek zijn voor het grootste deel verwerkt in paragrafen 3.1 t/m 3.7. In deze paragraaf wordt de klanttevredenheid behandeld van onderwerpen die niet bij een van de behandelde onderwerpen horen, maar bij het Team schulddienstverlening als geheel.

Aan de respondenten is gevraagd hoe tevreden zij zijn over 'de bereikbaarheid', 'de klantvriendelijkheid', en 'de oplossingen die worden geboden'. In tabel 10 valt te lezen dat de klanten over het algemeen '(zeer) tevreden' zijn over deze aspecten van dienstverlening door het Team schulddienstverlening. Slechts één klant geeft aan ontevreden te zijn over de oplossingen die worden geboden. Klantvriendelijkheid scoort het hoogst.

Tabel 10: Klanttevredenheid over bereikbaarheid, klantvriendelijkheid en geboden oplossingen

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
De bereikbaarheid	-	-	5	10	8
De klantvriendelijkheid	-	-	3	10	10
De oplossingen die worden geboden	-	1	5	12	5

Als laatste is aan de klanten gevraagd een algeheel rapportcijfer voor schuldhulpverlening te geven (tabel 11). Het rapportcijfer loopt uiteen van een 6 tot een 10. Niemand geeft dus een onvoldoende. Het gemiddelde rapportcijfer is een 8,2.

*Tabel 11: Rapportcijfer voor schulddienstverlening in het algemeen*

Rapportcijfer	Aantal
6	1
7	7
8	5
9	7
10	3
<b>Totaal</b>	<b>23</b>

## 4 Verantwoording en sturing

### Inleiding

De Wgs stelt dat in elk gemeentelijk beleidsplan over schuldhulpverlening moet worden aangegeven welke resultaten de betreffende gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen. In de Wgs staat verder dat het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleidsplan. In de memorie van toelichting (p. 8) staat dat het college minstens jaarlijks verantwoording aflegt aan de raad over doelbereik. Door het onderwerp schuldhulpverlening jaarlijks te bespreken, kan er gestuurd worden op de aanpak van schuldhulpverlening.

Over verantwoording is een norm met vier criteria opgesteld in het normenkader:

- ⊕ Er vindt controle plaats op de uitvoering om daarmee de kwaliteit en het doelbereik te kunnen monitoren.
  - Periodiek vraagt en ontvangt het college adequate managementinformatie over de uitvoering van schuldhulpverlening
  - Ten behoeve van de borging van kwaliteit worden de gedragscodes Schuldregeling en Budgetbeheer van de NVVK door de uitvoeringsmedewerkers nageleefd.
  - De gemeente beschikt over een registratiesysteem waaruit alle gewenste stuurinformatie is te destilleren.
  - De raad wordt periodiek geïnformeerd over de mate van doelbereik.

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelen en streefcijfers van de gemeente Achtkarspelen op het gebied van schuldhulpverlening (par. 4.1). In paragraaf 4.2 staat een overzicht van beschikbare verantwoordingsinformatie, aangevuld met bevindingen hierover uit de interviews. Paragraaf 4.3 geeft een overzicht van cijfers op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom.

### 4.1 Beleid en afspraken

De doelstellingen van de gemeente Achtkarspelen op het gebied van schuldhulpverlening staan beschreven in het beleidsplan 2012-2015:

- ⊕ *de participatie van onze burgers vergroten*: investeren in schuldhulpverlening zorgt dat schulden geen belemmering meer zijn voor onze burgers om te participeren in de maatschappij;
- ⊕ *het ontstaan van schulden voorkomen*: investeren in een goed preventief aanbod voorkomt het ontstaan van schulden en daarmee samenhangende maatschappelijke problemen;
- ⊕ *langdurig resultaat bereiken*: Het resultaat moet zijn dat de burger weer financieel zelfredzaam is en niet terugvalt in een schuldsituatie;
- ⊕ *maatschappelijke kosten die voortvloeien uit schuldsituaties voorkomen*: door een goed aanbod op het gebied van schuldhulpverlening blijven de maatschappelijke risico's en daarmee samenhangende kosten beperkt;

- ⊕ *de aanpak op het terrein van Werk en Bijstand en Wmo versterken*: het succes op de terreinen van armoedebestrijding, participatie (re-integratie en zorg) wordt versterkt door een succesvol beleid op schuldhulpverlening. Deze samenhang komt ook naar voren in de Sociale Agenda.

Naast de hierboven beschreven doelstellingen heeft de gemeente ook streefcijfers geformuleerd:

- ⊕ Het aantal schuldregelingstrajecten niet te laten stijgen ten opzichte van 2011 (90 per jaar);
- ⊕ Het aantal weken wachttijd binnen de wettelijke termijn van 4 weken te houden (3 weken);
- ⊕ Van de ingezette trajecten, 80% binnen 3 jaar succesvol af te ronden (80 %).

De gemeente Achtkarspelen heeft conform de Wgs een beleidsplan vastgesteld met daarin doelen en streefcijfers. In het beleidsplan staat niet hoe en wanneer aan de gemeenteraad gerapporteerd wordt over het doelbereik.

## 4.2 Beschikbare verantwoordingsinformatie

### *Jaarlijkse evaluatie en verantwoording aan de raad*

In de memorie van toelichting (p. 8) staat dat het college minstens jaarlijks verantwoording aflegt aan de raad over doelbereik. De gemeente Achtkarspelen heeft sinds de invoering van de Wgs nog geen evaluatierapport geschreven. Ook is niet op een andere manier gerapporteerd over doelbereik aan de gemeenteraad. Tijdens het onderzoek is wel summier, vooral kwalitatieve, informatie over resultaten van projecten en doelbereik aan de orde gekomen.

De voortgang van de streefcijfers valt nauwelijks te beoordelen. Het is niet duidelijk wat met schuldregelingstrajecten bedoeld wordt. Of trajecten binnen drie jaar afgerond worden, kan nog niet beoordeeld worden: er zijn nog geen drie jaar verstreken sinds het vaststellen van het beleidsplan. De wachttijd van drie weken wordt volgens consultants altijd gehaald; 17% van de respondenten uit het klantenonderzoek geeft aan dat de wachttijd langer was dan vier weken.

Behalve streefcijfers, heeft de gemeente Achtkarspelen in het beleidsplan ook een aantal activiteiten aangekondigd die bij moeten dragen aan verbetering van schulddienstverlening. In tabel 12 staat een overzicht van beoogde activiteiten in het kader van schulddienstverlening, de status van deze activiteiten en de (tot nu toe bekende) resultaten ervan.

Tabel 12: Voortgang activiteiten ter verbetering van schuldhulpverlening

Beoogde activiteiten	Status	Resultaten
Pilot vroegsignalering	Is afgerond in augustus 2014 en heeft een informeel vervolg gekregen in de reguliere werkzaamheden van de consulenten.	Eind 2013 zou een evaluatie plaatsvinden, maar dit is niet gebeurd.
Pilot internethulpverlening aan jongeren	Is niet uitgevoerd om onbekende redenen.	
Verstrekken saneringskredieten	Is mogelijk gemaakt door samenwerking met de KBNL.	Er zijn nog geen saneringskredieten verstrekt
Implementeren budgetcoaching	Het product is toegevoegd aan het productenboek (maar nog niet aan het werkproces), medewerkers zijn op cursus geweest en er is een start gemaakt met een aantal klanten.	Er heeft nog geen evaluatie of rapportage plaatsgevonden
Pilot 'Hoe kunnen we werk en schulddienstverlening meer voorwaardelijk maken aan elkaar'	Nog niet opgestart.	
BKR, alle registraties doorgeven aan BKR	Nog niet uitgevoerd vanwege vertraging in optimaliseren automatiseringssysteem.	
Mesis	Nog niet geïmplementeerd, staat gepland voor 1 april 2015.	
Interne Controle	Nog niet afgerond, bezig met risico-analyse en werkplan.	
Inrichting en optimalisering automatiseringssysteem	Nog niet afgerond, staat gepland voor 9 maart 2015.	

### **4.3 Cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom**

Cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom zijn niet uit het managementinformatiesysteem te genereren. Consulents van het Team schulddienstverlening hebben handmatig de gevraagde informatie in kaart gebracht. Een en ander is schematisch weergegeven in tabel 13.

#### ***fase 1***

In 2013 hebben zich zes ondernemers gemeld bij Team schulddienstverlening, die allemaal doorverwezen zijn naar Zuidweg en Partners. Verder hebben zich 108 burgers van Achtkarspelen gemeld voor schulddienstverlening. Bij deze 108 burgers is een quickscan afgenomen. Elf van hen hadden een eigen woning waarvan de kosten niet meer gedragen konden worden. Deze elf hebben een weigeringsbeschikking gekregen en zijn met succes doorverwezen naar de Wsnp. Van de overige 97 burgers zijn 38 burgers afgewezen op basis van de beleidsregels. Volgens de consulents ging het vooral om onregelbare fraudevorderingen. Zij hebben een weigeringsbeschikking gekregen en er is geen Wsnp-verklaring afgegeven. In totaal hebben 59 intakegesprekken plaatsgevonden en zijn 59 schuldregelingsovereenkomsten ondertekend.

#### ***fase 2***

Voor 36 van de 59 klanten is een schuldregeling getroffen (naar schatting van de consulents ongeveer 50% Wsnp-trajecten en 50% schuldbemiddelingen). De overige 23 klanten zijn opgenomen in (preventief) budgetbeheer, eventueel aangevuld met een betalingsregeling. Tijdens fase 2 werd duidelijk dat bij deze klanten geen sprake is van een problematische schuld.

#### ***Alternatieve berekeningssystematiek (tabel 16)***

Bij 85 burgers was dus sprake van een problematische schuld (108-23). De uitval in fase 1 op basis van de beleidsregels was 38 (44%).

Er zijn 11 burgers al in fase 1 succesvol doorgeleid naar een Wsnp-traject vanwege eigen woningbezit. In fase 2 zijn (naar schatting) 18 klanten doorgeleid naar een Wsnp-traject (50% van 36). Er zijn naar schatting 18 schuldbemiddelingen opgestart (50% van 36). Het slagingspercentage is 55% (47 van 85). Van alle klanten met problematische schulden die niet zijn afgewezen op basis van de beleidsregels is het slagingspercentage 100%: alle klanten hebben een schuldbemiddeling of Wsnp-verklaring gekregen. Van alle schuldregelingen is 38% (18 van 47) een minnelijke regeling (zie verder tabel 16).

Tabel 13: instroom- en doorstroomcijfers

	Achtkarspelen	
	n	%
<i>fase 1</i>		
<b>Aanmeldingen totaal</b>	<b>114</b>	
Doorverwijzing voor ondernemers	6	
Eigen woning → Wsnp-verklaring	11	
<b>Aantal quickscans</b>	<b>97</b>	<b>100%</b>
Uitval op basis van beleidsregels zonder Wsnp-verklaring (vooral fraude)	38	45%
<b>Aantal schuldregelingsovereenkomsten</b>	<b>59</b>	<b>55%</b>
<i>fase 2</i>		
<b>Aantal schuldregelingsovereenkomsten</b>	<b>59</b>	<b>100%</b>
Geen problematische schulden, wel productaanbod	23	
<b>Aantal schuldregelingsovereenkomsten problematische schulden</b>	<b>36</b>	<b>100%</b>
Aantal Wsnp-verklaringen	18	50%*
Aantal schuldbemiddelingen	18	50%*
Aantal saneringskredieten	-	0%

\*Schatting van de consulenten van Team schulddienstverlening



## 5 Vergelijking tussen Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

In dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk op het gebied van schuldhulpverlening van de gemeente Tytsjerksteradiel (uitbesteding aan de KBNL) vergeleken met die van Achtkarspelen (uitvoering in eigen beheer). Paragraaf 5.1 vergelijkt beleid en werkprocessen. Paragraaf 5.2 vergelijkt de praktische uitvoering. In deze paragraaf vormen de ervaringen van klanten een belangrijk onderdeel. Paragraaf 5.3 beschrijft overeenkomsten en verschillen in resultaten. Hiertoe zijn evaluatierapportages en op verzoek van de rekenkamercommissie aangeleverde cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom van beide gemeenten vergeleken.

### 5.1 Vergelijking van beleid en werkprocessen

Beide gemeenten werken binnen de kaders van de Wgs: elke gemeente heeft een beleidsplan voor schuldhulpverlening opgesteld voor een periode vier jaar met daarin een uitwerking van de in de Wgs benoemde aandachtspunten. Het beleid op het gebied van schuldhulpverlening is daarmee zowel in Achtkarspelen als in Tytsjerksteradiel rechtmatig.

Er zijn geen noemenswaardige verschillen in beleid tussen de twee gemeenten op het gebied van wach- en doorlooptijden, kwaliteit van de schuldhulp en aandacht voor gezinnen met kinderen in een schuldsituatie. Op het gebied van integraliteit, maatwerk, brede toegang, preventie en nazorg, zijn er kleine verschillen in beleid of de doorvertaling van beleid naar werkprocessen. Deze verschillen worden hieronder beschreven.

#### ***Integraliteit***

In het beleidsplan van Tytsjerksteradiel is niets opgenomen over de regierol in het geval van multiproblematiek. In het beleidsplan van Achtkarspelen is wel aandacht voor de regierol: deze moet liggen bij een consultant van het Team schulddienstverlening of, als dat niet mogelijk is, bij een hulpverlener van een andere organisatie. De regierol is in Achtkarspelen echter niet doorvertaald naar een werkproces of uitvoeringsafspraken.

Voor beide gemeenten geldt dat niets is geformaliseerd op het gebied van flankerende hulp of de inzet van vrijwilligersorganisaties. Tytsjerksteradiel is wel bezig met het maken van afspraken met KEaRN voor het inzetten van vrijwilligers op het gebied van nazorg. In Achtkarspelen is de inzet van vrijwilligersorganisaties (FSU en Humanitas) aan de voorkant van het proces opgenomen in het werkproces. In het werkproces van de KBNL staat niet vermeld wanneer vrijwilligers ingeschakeld kunnen worden.

#### ***Maatwerk***

Belangrijk onderdeel van de intake van beide gemeenten is het maken van een klantprofiel op basis van de vaardigheden en motivatie van de klant. Tytsjerksteradiel gebruikt hiervoor het diagnose-instrument MESIS en één persoonlijk gesprek. Achtkarspelen gebruikt hiervoor vier persoonlijke gesprekken.

Op basis van het klantprofiel wordt een (combinatie van) product(en) aangeboden. Tytsjerksteradiel heeft in het werkproces uitgewerkt welk klantprofiel tot welk productaanbod leidt. Achtkarspelen heeft dit niet verder uitgewerkt.

### ***Brede toegang***

Beide gemeenten willen voor iedere inwoner laagdrempelige schuldhulpverlening aanbieden en sluiten op voorhand alleen verwijtbare recidivisten uit. Als schuldhulpverlening niet mogelijk is omdat er sprake is van onregelbare schulden, worden wel andere producten geboden om schulden te stabiliseren en/of de oorzaak van de onregelbaarheid weg te werken.

Om een laagdrempelige toegang te bevorderen voeren consulenten van het Team schulddienstverlening in Achtkarspelen direct een quickscan uit als een schuldenaar zich bij de gemeente meldt. Op die manier zijn direct contactgegevens van de schuldenaar bekend. In de gemeente Tytsjerksteradiel bestaat het eerste contact meestal uit het afgeven van een aanmeldformulier.

In Achtkarspelen zijn beëindigingsgronden geformuleerd op basis van het gedrag van de klant. Tytsjerksteradiel heeft geen beëindigingsgronden geformuleerd.

### ***Preventie en nazorg***

In het beleid van beide gemeenten is veel aandacht voor preventiemaatregelen. Nut en noodzaak van preventie en nazorg worden onderkend en er worden maatregelen beschreven. Beide gemeenten zetten vooral in op vroegsignalering en nazorg.

De doorvertaling van aanvullende maatregelen op het gebied van preventie en nazorg naar concrete werkafspraken is bij beide gemeenten summier en voor verbetering vatbaar.

## **5.2 Vergelijking van uitvoeringspraktijken**

### ***Integraliteit***

Als er sprake is van meer dan alleen financiële problemen, worden in beide gemeenten ketenpartners betrokken bij het schuldhulpverleningstraject. Tijdens fase 1 verloopt de samenwerking met de ketenpartners goed. De lijnen zijn kort, waardoor de informatie-uitwisseling over en weer soepel verloopt. In fase 2 zijn doorgaans geen ketenpartners meer betrokken bij het dossier. De consulent van MEE blijft wel betrokken bij het dossier en is ontevreden over de transparantie en bereikbaarheid van de KBNL in fase 2. Dit wordt veroorzaakt doordat er in fase 2 geen vaste contactpersoon meer is en doordat fase2-consulenten letterlijk en figuurlijk op afstand zitten: fase2-consulenten van de KBNL werken vanuit Almere. Volgens de MEE-consulent wordt er niet of nauwelijks gereageerd op

(telefonische) vragen en verzoeken. Ook de klanten van de KBNL zijn significant minder tevreden over de bereikbaarheid van consultants (fase 1 en fase 2) dan de klanten van Achtkarspelen.

Uit het klantenonderzoek blijkt dat de samenwerking tussen dienstverleners van schuldhulpverlening en andere dienstverleners vanuit het oogpunt van de klanten significant beter verloopt in Achtkarspelen dan in Tytsjerksteradiel (tabel 14).

*Tabel 14: samenwerking tussen dienstverleners van schuldhulpverlening en de andere hulpverleners*

	goed	matig	slecht
Achtkarspelen	9	1	-
Tytsjerksteradiel	6	2	4

Zowel door dienstverleners van het Team schulddienstverlening van Achtkarspelen als door dienstverleners van de KBNL wordt aangegeven dat de samenwerking met gemeentelijke consultants op het gebied van werk en inkomen voor verbetering vatbaar is. Deze consultants zouden signalen over een mogelijke schuldsituatie onder bijstandsgerechtigden eerder kunnen oppakken en zorgen voor een doorverwijzing naar het Team schulddienstverlening of naar de KBNL. Wanneer er bijvoorbeeld beslag is gelegd op een uitkering, is het evident dat er sprake is van een financiële problematiek. In een dergelijk geval zou er direct naar schuldhulpverlening doorverwezen kunnen worden, maar dit gebeurt lang niet altijd en hierover zijn in beide gemeenten ook geen werkafspraken gemaakt.

### **Maatwerk**

De KBNL en het Team schulddienstverlening van Achtkarspelen bieden dezelfde producten aan, maar de KBNL differentieert meer in producten op basis van vaardigheden en motivatie van de klant. De KBNL zet vaker producten in die gericht zijn op zelfredzaamheid (budgetcoaching), terwijl Achtkarspelen vaker voor beschermende producten kiest (preventief budgetbeheer). Achtkarspelen geeft hiervoor als verklaring dat de lage sociaal-economische status van de inwoners van Achtkarspelen preventief budgetbeheer in de meeste gevallen onvermijdelijk maakt. Over de sociaal-economische status zijn geen vragen gesteld in het klantenonderzoek. Wel blijkt dat bijna de helft van de respondenten van Achtkarspelen thuiswonende kinderen heeft, van de respondenten van Tytsjerksteradiel nog geen 20%. Ook is er een groep respondenten onder de 30 jaar in Tytsjerksteradiel; in Achtkarspelen zijn alle respondenten 30 jaar of ouder. Een tweede oorzaak is dat budgetcoaching een relatief nieuw product is van Achtkarspelen en dat de consultants hiermee nog nauwelijks ervaring hebben.

Als burgers bij wie een quickscan is afgenomen na verloop van tijd het aanmeldformulier nog niet hebben ingevuld ondernemen consultants van het Team schulddienstverlening van Achtkarspelen actie. Zij nemen zelf contact op met de schuldenaar of geven een seintje af bij SMWF. In de gemeente Tytsjerksteradiel wordt een dergelijk initiatief niet genomen: door de KBNL wordt geen quickscan afgenomen en (potentiële) klanten die na een eerste contact verstek laten gaan worden niet benaderd.

Een saneringskrediet wordt in beide gemeenten pas verstrekt als aannemelijk is dat de financiële situatie van de klant de komende drie jaar niet zal wijzigen. In Tytsjerksteradiel is ongeveer de helft van alle minnelijke trajecten een saneringskrediet en ongeveer de helft een schuldbemiddeling. In Achtkarspelen bestaat sinds 2012 de mogelijkheid een saneringskrediet te verstrekken, maar in de praktijk is dit nog niet gebeurd. Achtkarspelen ziet dus bij alle klanten nog mogelijkheden om de financiële situatie te verbeteren; in Tytsjerksteradiel wordt eerder ingeschat dat die mogelijkheid er niet is.

In beide gemeenten wordt een plan van aanpak gemaakt waarin de persoonlijke situatie van de klant en de bijbehorende producten beschreven worden. In het plan van aanpak wordt ook de psychosociale kant van de schuld belicht. Het plan van aanpak wordt in samenwerking met de klant en eventuele flankerende hulporganisaties gemaakt. Opvallend is dat in beide gemeente een kwart tot een derde van de respondenten van het klantenonderzoek niet weet dat er een persoonlijk plan van aanpak is gemaakt. Van de respondenten die wel weten dat er een plan van aanpak is gemaakt, vindt een significant groter deel van de respondenten van Achtkarspelen dat de consulent ook handelt volgens het plan van aanpak (tabel 15).

*Tabel 15: handelen volgens het plan van aanpak*

	Ja, helemaal	min of meer	nee
Achtkarspelen	15	2	-
Tytsjerksteradiel	12	7	3

### **Kwaliteit**

Beide gemeenten werken volgens de gedragscode schuldhulpverlening van de NVVK. Achtkarspelen heeft moeite om aan de eisen van de NVVK op het gebied van registratie te (blijven) voldoen vanwege het gebrekkige automatiseringssysteem. De KBNL voldoet wel aan deze eisen.

### **Brede toegang**

In de praktijk blijkt dat beide gemeenten iedere gemotiveerde klant proberen te helpen. Als oplossing van de schulden niet mogelijk is, worden andere vormen van dienstverlening onderzocht.

Om een laagdrempelige toegang te bevorderen, voeren consulenten van het Team schulddienstverlening in Achtkarspelen direct een quickscan uit als een schuldenaar zich bij de gemeente meldt. Na afname van deze quickscan, krijgt de schuldenaar een formulier mee om zich aan te melden voor schulddienstverlening. Met elke schuldenaar die het aanmeldformulier na verloop van tijd nog niet heeft ingevuld wordt contact opgenomen. In de gemeente Tytsjerksteradiel daarentegen worden (potentiële) klanten die na een eerste contact verstek laten gaan niet meer door de KBNL benaderd.

Door het formuleren van beëindigingsgronden en de gedegen persoonlijke intake, wordt in Achtkarspelen meer aandacht besteed aan verwachtingenmanagement. Ketenpartners bevestigen dat

het Team schulddienstverlening heel duidelijk communiceert naar de klant. Uit het klantenonderzoek blijkt dat respondenten uit Tytsjerksteradiel op alle vragen over informatievoorziening iets slechter scoren dan de respondenten uit Achtkarspelen, hoewel deze verschillen statistisch niet significant zijn. Klanten uit Achtkarspelen weten tijdens het traject doorgaans beter waar ze aan toe zijn dan klanten uit Tytsjerksteradiel.

### ***Preventie en nazorg***

De KBNL staat open voor nieuwe projecten en initiatieven om schuldhulpverlening te verbeteren. Er wordt samenwerking gezocht met de gemeente Tytsjerksteradiel, ketenpartners en vrijwilligersorganisaties om nieuwe projecten op te starten en hiervoor wordt ook geld ter beschikking gesteld. In het kader van vroegsignalering werkt de KBNL samen met SMWF en Woningcorporatie WoonFriesland. In het kader van nazorg werkt de KBNL samen met KEaRN. Nazorg is vooral gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid (budgetcoaching).

In Achtkarspelen wordt het belang van preventie en nazorg ook ingezien, maar komen integrale (preventie)projecten moeilijker van de grond. In Achtkarspelen is ook geen aanvullend budget beschikbaar voor dergelijke projecten. Wel is er samenwerking met ketenpartners, die signaallijsten sturen naar Achtkarspelen. In Achtkarspelen is de nazorg vooral gericht op het voorkomen van terugval door (ex)schuldenaren blijvend in budgetbeheer te houden, met budgetcoaching is recent een start gemaakt. Op het gebied van preventie en nazorg heeft de gemeente Achtkarspelen een achterstand ten opzichte van de gemeente Tytsjerksteradiel.

In de gemeente Tytsjerksteradiel worden projecten vaker en beter geëvalueerd dan in de gemeente Achtkarspelen.

### ***Wacht- en doorlooptijden***

Volgens het Team schulddienstverlening en de consultants van de KBNL bedraagt de wachttijd tussen aanmelding en intake nooit meer dan vier weken. Het Team schulddienstverlening geeft aan dat de wachttijd meestal enkele werkdagen bedraagt tot de quickscan, die wettelijk gezien als intakegesprek mag worden gerekend. Volgens één op de vijf respondenten in Achtkarspelen en volgens twee op de vijf respondenten in Tytsjerksteradiel was de wachttijd tot het intakegesprek langer dan vier weken.

Beide gemeenten stellen dat de 120-dagenrichtlijn van de NVVK voor het regelen van de schulden niet realistisch is. De KBNL heeft daarom de richtlijn verruimd naar 180 dagen. Uit het klantenonderzoek komt eveneens naar voren dat in beide gemeenten de doorlooptijd (veel) langer is dan de beoogde 120 of 180 dagen. Toch is een ruime meerderheid van de respondenten uit Achtkarspelen (18 van 23) tevreden over de doorlooptijden. Van de klanten van de KBNL is dat iets minder dan de helft (12 van 28). Dit is een significant verschil.

### ***Gezinnen met kinderen***

Beide gemeenten hebben aandacht voor gezinnen met kinderen. In geval van een dreigende huisuitzetting of een ander schrijnend geval wordt door de gemeente gezocht naar creatieve oplossingen om deze gezinnen te ondersteunen. In beide gemeenten hebben gezinnen met kinderen prioriteit in het Sociaal team. Binnen het werkproces van schuldhulpverlening zijn geen afwijkende

maatregelen opgenomen voor gezinnen met kinderen. Dit is volgens de gedragscode van de NVVK ook niet toegestaan.

De KBNL voert in samenwerking met de gemeente Tytsjerksteradiel een preventieproject uit voor kinderen in het basisonderwijs: Klasse!Kas. Daarnaast worden in het voortgezet onderwijs gastlessen gegeven om het financieel bewustzijn onder kinderen te vergroten.

Aan respondenten met minderjarige kinderen is gevraagd hoe de gemeente of de KBNL aandacht heeft besteed aan de kinderen. In Tytsjerksteradiel geven vier van de vijf respondenten aan dat er geen aandacht aan is besteed door de KBNL. In Achtkarspelen zijn dat er twee van zes.

### **Klanttevredenheid**

In het klantenonderzoek is gevraagd naar de klanttevredenheid over verschillende deelaspecten van schuldhulpverlening. Het blijkt dat klanten van Achtkarspelen significant tevredener zijn over alle aspecten van schuldhulpverlening, met uitzondering van de informatievoorziening (zie tabel 16).

Tabel 16: tevredenheid uit klantenonderzoek<sup>10</sup>

	Gemiddelde Achtkarspelen	Gemiddelde Tytsjerksteradiel
Wachttijden	3.9*	3.0*
Informatievoorziening	4.0	3.4
Bereikbaarheid	4.1*	3.1*
Klantvriendelijkheid	4.3**	3.6**
Geboden oplossingen	3.9*	3.2*
Aandacht persoonlijke situatie	4.3*	3.4*
Algeheel rapportcijfer <sup>11</sup>	8.2*	6.4*

\* significant met een toevalspercentage van 5%

\*\* significant met een toevalspercentage van 10%

## **5.3 Vergelijking van resultaten**

In Achtkarspelen is - naar schatting van de consultants - in ongeveer de helft van de schuldregelingen sprake van een gerechtelijk traject (Wsnp). Dit relatief hoge percentage (50%) wordt vooral veroorzaakt doordat Stichting Woningbouw Achtkarspelen in het geval van zittende huurders niet wil meewerken aan een minnelijk traject. In Tytsjerksteradiel is - naar schatting van de directeur - in circa 30 procent van de gevallen sprake van een gerechtelijk traject en in circa 70 procent van de gevallen sprake van een minnelijk traject (waarvan de helft een saneringskrediet en de helft schuldbemiddeling). Uit de cohortstudie van 2013 door beide gemeenten komt een iets ander beeld naar voren (zie tabel 17).

<sup>10</sup> De tevredenheid is op een 5-puntsschaal van zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden, zeer tevreden gemeten en daarom is een gemiddelde wiskundig gezien niet te interpreteren als een cijfer, maar de verschillen tussen de gemeenten zijn op deze manier wel inzichtelijk te maken. Statistische toetsing heeft plaatsgevonden met behulp van een Mann-Witneytoest.

<sup>11</sup> Het verschil in rapportcijfers is met behulp van een t-toets getoetst.

Het aantal aanmeldingen in Achtkarspelen (114) is groter dan in Tytsjerksteradiel (83). In Achtkarspelen is het aantal aanmeldingen van mensen zonder problematische schulden ook procentueel gezien iets hoger.

De uitval in fase 1 is voor beide gemeenten iets minder dan de helft van de klanten met problematische schulden, maar de oorzaak van de uitval is zeer verschillend. In Achtkarspelen valt iedereen uit op basis van de beleidsregels en dan vooral vanwege fraudevorderingen, in Tytsjerksteradiel is slechts 10% van de uitval op basis van de beleidsregels, de rest valt uit omdat klanten zichzelf terugtrekken of doordat de consulent het traject beëindigt op basis van het gedrag van de klant (te weinig medewerking).

In Achtkarspelen zijn in maart 2015 alle trajecten van klanten die zich in 2013 hebben aangemeld, afgerond. In Tytsjerksteradiel moet 13% van de trajecten nog afgerond worden. In fase 2 is in Achtkarspelen niemand uitgevallen, in Tytsjerksteradiel 11%.

Van alle schuldregelingen is in Achtkarspelen (naar schatting) 38% een minnelijke regeling, in Tytsjerksteradiel is 61% een minnelijke regeling, waarvan 82% een saneringskrediet.

Tabel 17: instroom- en doorstroomcijfers

	Achtkarspelen		Tytsjerksteradiel	
	n	%	n	%
<i>fase 1</i>				
<b>Aanmeldingen totaal</b>	<b>114</b>		<b>83</b>	
Doorverwijzing voor ondernemers	6	5%	2	2%
Niet problematische schulden, wel productaanbod	23	20%	13	16%
<b>Aanmeldingen schuldhulpverlening</b>	<b>85</b>	<b>100%</b>	<b>68</b>	<b>100%</b>
Uitval op basis van beleidsregels zonder Wsnp-verklaring (vooral fraude)	38	45%	7***	10%
Uitval fase 1, terugtrekken door klant of beëindigen door consulent	-		24***	35%
<b>Aantal schuldregelingsovereenkomsten problematische schulden</b>	<b>47*</b>	<b>55%</b>	<b>37</b>	<b>54%</b>
<i>fase 2</i>				
<b>Aantal schuldregelingen</b>	<b>47*</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>76%</b>
Uitval fase 2, terugtrekken door klant of beëindigen door consulent	-		4	11%
Onbekend, nog in behandeling in maart 2015	-		5	13%
<b>Aantal schuldregelingen</b>	<b>47*</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>
Aantal Wsnp-verklaringen, incl. eigen woning fase 1	29	62%**	11	39%
Aantal schuldbemiddelingen	18	38%**	3	11%
Aantal saneringskredieten	-	0%	14	50%

\*Klanten met een eigen woning hebben geen schuldregelingsovereenkomst getekend, maar worden hier wel meegerekend i.v.m. de vergelijkbaarheid.

\*\*Schatting van de consulenten van Team schulddienstverlening

\*\*\* schatting van de KBNL