

Schuldhulpverlening Tiel

Een onderzoek naar de kaders en monitoring van het beleid

REKENKAMERCOMMISSIE TIEL

Rapportage van een rekenkameronderzoek naar de kaders en de monitoring van het beleidsplan schuldhulpverlening 2018 - 2021

Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de rekenkamercommissie Tiel. Het onderzoek is uitgevoerd door Domenie  Doelgericht onderzoek in samenwerking met Haan Onderzoek & Advies;

info@domenieonderzoek.nl, www.domenieonderzoek.nl

haanonderzoekadvies@gmail.com

23 augustus 2018

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	3
Aanleiding van het onderzoek.....	4
Doel van het onderzoek	4
Onderzoeksvragen.....	4
Onderzoeksmethoden.....	5
1 INLEIDING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	7
1.1 Onderwerp van onderzoek	7
1.2 Aanleiding van het onderzoek	9
1.3 Doel van het onderzoek.....	9
1.4 Onderzoeksvragen	9
1.5 Onderzoeksopzet.....	11
1.6 Normenkader	12
1.7 Leeswijzer	13
2 BELEIDSKADER EN RECHTMATIGHEID	14
2.1 Het beleidskader	14
2.2 Het beleidsplan voldoet aan de wettelijke eisen.....	15
3 BEVINDINGEN OVER DE UITVOERING	19
3.1 De uitgangspunten van het beleid en de beleidsdoelen	19
3.2 Het team schuldhulpverlening professionaliseert.....	21
3.3 Het draagvlak voor het project vroegsignalering is groot	25
3.4 Preventie staat nog in de kinderschoenen	26
3.5 Conclusies over inhoudelijke afwegingen	29
4 MONITORING EN VERANTWOORDING	32
4.1 Maatregelen, resultaten en kpi's in het beleidsplan	32
4.2 Afspraken over monitoring en verantwoording zijn nog niet helder/volledig	36
4.3 De door de raad gewenste informatie sluit grotendeels aan op het beleidsplan	37
4.4 De voorgestelde en gewenste monitoring is (nog) niet volledig uitvoerbaar	38
4.5 Conclusies over verantwoordingsinformatie.....	41
5 CONCLUSIES	43
5.1 Ingevuld normenkader	43
5.2 Conclusies	46
6 AANBEVELINGEN.....	48
7 REACTIE COLLEGE VAN B&W.....	50
8 NAWOORD.....	52
Bijlagen	533

SAMENVATTING

Het onderzoek naar schuldhulpverlening

Het onderzoek gaat over schuldhulpverlening, wat omschreven kan worden als het uitvoeren van diensten gericht op het voorkomen, oplossen of beheersen van schulden. In de praktijk is er veel verwarring over de begrippen *schuldhulpverlening* en *schuldderegeling*. Het regelen van schuld is een proces tussen schuldenaar en schuldeisers.

Schuldhulpverlening betekent veel meer dan alleen schuldderegeling. Diensten die door de gemeente Tiel in het kader van schuldhulpverlening worden aangeboden zijn preventie, vroegsignalering en schuldderegeling. Voor het gehele proces van schuldhulpverlening werkt gemeente Tiel samen met diverse maatschappelijke organisaties en bedrijven. Gemeente Tiel is verder aanjager van een armoedepact, waarin organisaties van Tiel zich verenigen om afstemming te vinden over de preventie van armoede en schulden.

In februari 2013 zijn het 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2013-2016' en de 'Beleidsregels Schuldhulpverlening gemeente Tiel' vastgesteld. In februari 2017 is het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2017' voor een jaar vastgesteld, lopende een evaluatie van het vorige beleidsplan. Op basis van die evaluatie is besloten te investeren in professionalisering van het team schuldhulpverlening, vroegsignalering en preventie van schulden en financiële problemen. Dit heeft geleid tot het beleidsplan schuldhulpverlening 2018-2021, waarin is opgenomen dat jaarlijks een uitvoeringsplan wordt gemaakt.

Aanleiding van het onderzoek

Het nieuwe beleid is net opgestart en het eerste uitvoeringsplan is begin 2018 opgesteld. De gemeenteraad wil het uitvoeringsplan benutten om de voortgang van de beleidsdoelen te kunnen monitoren en eventueel bij te sturen. Om dat goed te kunnen doen moet de gemeenteraad inzicht hebben in de beleidsdoelen en de toetsbaarheid ervan, zodat eventuele bijsturing doeltreffend is.

Doel van het onderzoek

Met het onderzoek wil de rekenkamercommissie de raad handvatten bieden voor de controle van de uitvoering van het beleidskader en om eventueel bij te kunnen sturen via de jaarlijkse uitvoeringsplannen.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd luidt:

'Op welke wijze dragen het gestelde beleidskader en de beleidsdoelen bij aan een doeltreffende uitvoeringsagenda om te komen tot een schuldenvrije gemeente Tiel?'

Achterliggend aan de centrale vraag zijn nog hoofdonderzoeksvragen en diverse deelvragen opgesteld:

Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een mix van onderzoeksmethoden ingezet: een documentenanalyse, een werksessie met raads- en commissieleden en interviews.

Bevindingen over het beleidskader en de beleidsdoelen

De kaders voor de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn te vinden in de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (wgs) en de daarbij behorende Memorie van Toelichting.

Met het onlangs vastgestelde gemeentelijke beleidsplan wil de raad diverse doelen bereiken, die aansluiten op de uitgangspunten van de Wgs, de gedragscode van de NVVK en de meest recente kennis over schuldhulpverlening. De beleidsdoelen zijn helder geformuleerd.

Bevindingen over de toetsbaarheid van de beleidsdoelen

De beleidsdoelen zijn geformuleerd op de te hanteren werkwijze (throughput) maar zijn niet direct toetsbaar. Voor de monitoring van de te hanteren werkwijze zijn ook kritische prestatie indicatoren (kpi) geformuleerd, maar deze zijn onvolledig en nog niet voldoende geconcretiseerd, terwijl deze informatie vooral in de eerste jaren van het beleidsplan essentieel is. Er zijn geen afspraken gemaakt over een andere manier van verantwoording over de beleidsdoelen.

Met de uitvoering van schuldhulpverlening wil de raad twee dingen bereiken: voorkómen dat mensen in de schulden raken en schulden oplossen waar mogelijk, zodat positieve maatschappelijke effecten kunnen worden bereikt. Aan deze gewenste resultaten zijn wel concrete en meetbare kpi's gekoppeld.

De kpi's kunnen echter op dit moment niet allemaal in kaart worden gebracht, omdat de klantstromen niet inzichtelijk zijn, er geen methode is om klanttevredenheid te meten en omdat afspraken met externe uitvoerders over monitoring nog niet volledig zijn.

Bevindingen over de rechtmatigheid

Het beleidsplan voldoet aan de wettelijke eisen van de Wgs en het project vroegsignalering voldoet aan de eisen van de AVG.

Antwoord op de centrale vraag

‘Op welke wijze dragen het gestelde beleidskader en de beleidsdoelen bij aan een doeltreffende uitvoeringsagenda om te komen tot een schuldenvrije gemeente Tiel?’

Het beleidsplan 2018-2021 is zorgvuldig opgesteld naar aanleiding van een gedegen evaluatie van het vorige beleidsplan en voldoet aan de eisen van de Wgs. Het uitvoeringsplan 2018 is een goede vertaling van het beleidsplan: per beleidsdoel worden activiteiten genoemd waarmee aan de beleidsdoelen gewerkt wordt en er zijn duidelijk prioriteiten aangebracht. Het uitvoeringsplan beperkt zich echter tot één jaar, waardoor niet duidelijk is welke activiteiten in de resterende jaren (voorlopig) gepland zijn.

Maatschappelijke partners zijn niet betrokken geweest bij het vaststellen van de activiteiten in het uitvoeringsplan van 2018, waardoor afstemming niet is geborgd. Het uitvoeringsplan is niet vastgesteld door het college, waardoor de beleidslijnen niet geborgd zijn.

Aanbevelingen

1. Besluit als raad over met welke kpi's je op welke wijze geïnformeerd wilt worden;
2. Benut het uitvoeringsplan om te kunnen controleren en bijsturen;
3. Maak afspraken met het college over de verantwoordingsinformatie;
4. Overweeg om te investeren in de uitvoerbaarheid van de monitoring;
5. Vraag het college om een vooruitblik;
6. Vraag het college om de maatschappelijke organisaties een plek te geven in het uitvoeringsplan.

1 INLEIDING EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Door de economische crisis zijn steeds meer mensen in financiële problemen geraakt. De economische crisis is dan wel voorbij, maar de financiële gevolgen voor burgers zijn nog lange tijd merkbaar. Naast mensen met lage inkomens of een uitkering gaat het ook om mensen met hogere inkomens. Zij raken bijvoorbeeld in schulden door baanverlies in combinatie met (hoge) hypotheek. De groep mensen met schulden is niet alleen groter geworden, maar ook diverser.

Tegen deze achtergrond is de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) vastgesteld. De Wgs omschrijft 'wat' gemeenten moeten realiseren, maar niet 'hoe': het laat de vaststelling en de uitvoering van lokaal beleid over aan gemeenten. Gemeenten zijn regisseur van het beleid en bepalen met ketenpartners wie welke rol heeft in de uitvoering. De Wgs is met ingang van 1 juli 2012 in werking getreden.

1.1 Onderwerp van onderzoek

Het onderzoek gaat over schuldhelpverlening. Schuldhelpverlening kan omschreven worden als het uitvoeren van diensten gericht op het voorkomen, oplossen of beheersen van schulden. In de praktijk is er veel verwarring over de begrippen *schuldhelpverlening* en *schuldregeling*. Het regelen van schuld is een proces tussen schuldenaar en schuldeisers. Schuldhelpverlening betekent veel meer dan alleen schuldregeling. Diensten die door de gemeente Tiel in het kader van schuldhelpverlening worden aangeboden zijn preventie, vroegsignalering en schuldregeling. Voor het gehele proces van schuldhelpverlening werkt gemeente Tiel samen met maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Preventie

Het team schuldhelpverlening biedt 'Informatie & Advies': inwoners van Tiel met beginnende schulden kunnen bij het team schuldhelpverlening terecht voor informatieve gesprekken. Soms is een aantal gesprekken genoeg om de problemen op te lossen, andere keren wordt doorverwezen naar Mozaïek voor hulp bij het invullen van formulieren, naar de thuisadministratie¹ of naar het wijkteam voor aanverwante problemen.

WNL (een overkoepelende organisatie van STMR, Mozaïek, MEE en Dynamiek) heeft een opdracht in de preventie: hun opdracht is om zo breed mogelijk en in samenwerking met

¹ Thuisadministratie wordt uitgevoerd door Mozaïek i.s.m. STMR en is onderdeel van het uitvoeringsprogramma van WNL.

organisaties in Tiel activiteiten te ontwikkelen om schulden en armoede te voorkomen. WNL heeft hierover nauw contact met de beleidsmedewerker en het college.

Gemeente Tiel is aanjager van een armoedepact, waarin organisaties van Tiel zich verenigen om afstemming te vinden over de preventie van armoede en schulden. Behalve professionele organisaties zoals WNL, sluiten ook bewindvoerders, deurwaarders en vrijwilligersorganisaties zich aan bij dit pact.

Vroegsignalering

Vroegsignalering is het vroegtijdig actief op zoek gaan naar inwoners die hun vaste lasten binnen afzienbare tijd niet (meer) kunnen betalen. Nutsbedrijven, zorgverzekeraars en woningbouwcorporaties sturen lijsten van inwoners met een betalingsachterstand naar het Bureau Krediet Registratie (BKR). Op basis van vooraf afgesproken criteria, stelt BKR een lijst samen van inwoners die schulden lijken te hebben. Het team schuldhulpverlening gaat vervolgens op huisbezoek (zie paragraaf 3.3).

Schuldregeling

Als er sprake is van problematische schulden, maakt het team schuldhulpverlening een plan van aanpak met de schuldenaar. Afhankelijk van de regelbaarheid van de schulden en de psychosociale kenmerken van de schuldenaar, wordt bekeken of een oplossing voor de schulden haalbaar is, of dat uitsluitend gestabiliseerd kan worden om verdere escalatie te voorkomen. Hiervoor heeft het team schuldhulpverlening verschillende producten beschikbaar. Schuldenaren hebben vaak te maken met psychosociale problematiek, hiervoor wordt samengewerkt met STMR en de wijkteams. Als budgetbeheer ingezet wordt, wordt samengewerkt met de Rabobank. Als ondersteuning bij de administratie nodig is, wordt thuisadministratie ingeschakeld.

In bijlage 2 wordt het proces van schuldhulpverlening beschreven.

In februari 2013 heeft de gemeente Tiel het 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2013-2016' en de 'Beleidsregels Schuldhulpverlening gemeente Tiel' vastgesteld. In februari 2017 is het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2017' voor een jaar vastgesteld, lopende een evaluatie van het vorige beleidsplan. Op basis van de evaluatie is besloten te investeren in professionalisering van het team schuldhulpverlening, vroegsignalering en preventie van schulden en financiële problemen. Het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2018-2021' (verder genoemd: het beleidsplan) is een actualisatie van het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2017'.

In het beleidsplan zijn de doelstellingen van het beleid beschreven. Ook is een hoofdstuk gewijd aan sturing en verantwoording. In dit hoofdstuk zijn kritische prestatie indicatoren (kpi's) vastgesteld. In het beleidsplan is opgenomen dat jaarlijks een uitvoeringsplan wordt gemaakt. In het jaarlijkse uitvoeringsplan worden de kpi's over het afgelopen jaar in kaart gebracht en de uitvoeringsafspraken voor het komende jaar beschreven.

1.2 Aanleiding van het onderzoek

Het nieuwe beleid is net opgestart en het eerste uitvoeringsplan is begin 2018 opgesteld. De gemeenteraad wil het uitvoeringsplan benutten om de voortgang van de beleidsdoelen te kunnen monitoren en eventueel bij te sturen. Om dat goed te kunnen doen wil de gemeenteraad inzicht hebben in de beleidsdoelen en de toetsbaarheid ervan, zodat eventuele bijsturing doeltreffend is. De rekenkamercommissie wil in beeld te brengen of er heldere beleidsdoelen zijn geformuleerd ten aanzien van de (inrichting van de) schuldhelpverlening en of er toetsbare beleidsdoelen zijn geformuleerd ten aanzien van de uitvoering.

1.3 Doel van het onderzoek

Met het onderzoek wil de rekenkamer de raad handvatten bieden voor de controle van de uitvoering van het beleidskader, om eventueel bij te kunnen sturen via de jaarlijkse uitvoeringsplannen.

1.4 Onderzoeksvragen

De centrale vraag die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd luidt:

‘Op welke wijze dragen het gestelde beleidskader en de beleidsdoelen bij aan een doeltreffende uitvoeringsagenda om te komen tot een schuldenvrije gemeente Tiel?’

Zoals in het beleidsdocument is verondersteld, zouden een integrale aanpak van de schuldhelpverlening, maatwerk, een brede toegang, aandacht voor preventie en een aanpak die is afgestemd op de leefwereld van mensen met schulden moeten leiden tot een doelmatige en doeltreffende schuldhelpverlening. Met dit onderzoek brengen we in kaart in hoeverre het beleidskader bijdraagt aan een doelmatige en doeltreffende schuldhelpverlening, zoals beschreven in de Wgs.

Daarnaast willen we met dit onderzoek in kaart brengen hoe toetsbaar deze plannen en kaders zijn en welke informatie de raad kan helpen bij zijn controlerende rol.

Achterliggend aan de centrale vraag zijn daarom de volgende twee hoofdonderzoeksvragen opgesteld:

1. Zijn er heldere beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de (inrichting rondom de) schuldhulpverlening?
2. Zijn er toetsbare beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de uitvoering?

De onderzoekers hebben, in overleg met de rekenkamer, een derde onderzoeksvraag opgenomen over de rechtmatigheid van het beleid:

3. Voldoet het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2018-2021' aan de wettelijke eisen zoals beschreven in de Wgs?

Het onderzoek richt zich specifiek op het formuleren van aanbevelingen voor de gemeenteraad om de voortgang en realisatie van doelen en ambities te kunnen monitoren in het beleidskader. Hiertoe zijn door de rekenkamercommissie de volgende deelvragen geformuleerd:

Deelvragen over de inhoudelijke afweging met betrekking tot het beleid en de uitvoering van de schuldhulpverlening:

- A. Op welke wijze wordt vorm gegeven aan de samenwerking met en aangesloten op het uitvoeringsprogramma van Welzijn next level 2017-2019?
- B. Hoe wordt de inzet op vroegsignalering en preventie vormgegeven, gerelateerd aan de doelen?
- C. Op welke wijze draagt het beleid van de gemeente Tiel bij aan preventie en toegang tot schuldhulpverlening en ondersteuning van mensen met schulden?
- D. Op welke wijze corresponderen de gestelde ambities en doelen met de kaders zoals deze door Rijk en gemeente zijn vastgesteld?

Deelvragen over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad:

- E. Zijn de vastgestelde prestatie indicatoren voldoende om de uitvoering adequaat te kunnen meten?
- F. Zijn er toetsbare beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de inrichting en uitvoering rondom schuldhulpverlening?

1.5 Onderzoeksopzet

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een mix van onderzoeksmethoden ingezet: een documentenanalyse, een werksessie met raadsleden en commissieleden en interviews. De doelgroep zelf is niet bij het onderzoek geweest omdat het onderzoek niet over doeltreffendheid maar over het beleidskader en de toetsbaarheid daarvan gaat.

Documentenanalyse

We zijn begonnen met een analyse van de beleidsplannen 2013-2016, 2017 en 2018-2021 en de evaluatie van het beleidsplan 2013-2016. Daarna hebben we het uitvoeringsplan 2018 bestudeerd. Vervolgens is een startbijeenkomst geweest met de verantwoordelijke beleidsmedewerker en hebben we aanvullende documenten opgevraagd, waarvan de belangrijkste waren: de beleidsregels, convenanten vroegsignalering en budgetbeheer, verslagen van bijeenkomsten van het armoedepact, de uitvoeringsovereenkomst met WNL, en de tweede voortgangsrapportage van 2017. De volledige lijst van bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 4. Op basis van de documentenanalyse hebben we een normenkader opgesteld.

Werksessie met raadsleden

We hebben een werksessie met raads- en commissieleden (verder genoemd: raadsleden) in nieuwe samenstelling georganiseerd. Deze werksessie had twee doelen:

- ϕ het bood de gelegenheid om de nieuwe raadsleden te informeren over het thema schuldhulpverlening, de ontwikkelingen in het beleid en de opzet en vormgeving van het onderzoek;
- ϕ daarnaast zijn we met raadsleden in gesprek geweest over vorm, omvang en timing van de informatie die zij nodig hebben om een goed beeld te krijgen van de voortgang in de uitvoering van schuldhulpverlening.

In de werksessie hebben we met de raad naar de beleidsdoelen gekeken vanuit het sturingsperspectief. Daarbij hebben we gelet op de verantwoordelijkheid voor het inrichten van het systeem voor schuldhulpverlening (input), het stellen van kaders voor de wijze van uitvoering van schuldhulpverleningstrajecten (throughput), de gewenste resultaten bij de groepen klanten (output) en de gewenste maatschappelijke effecten (outcome). Tijdens de sessie hebben de raadsleden aangegeven aan welke informatie zij behoefte hebben en deze informatie hebben we vastgelegd op werkbladen. De werkbladen hebben we verwerkt tot een lijst met onderwerpen waar de raad en commissie informatie over zou willen hebben en deze lijst is voorgelegd in de interviews.

Interviews

Om inzicht te krijgen in hoe de schuldhulpverlening in de praktijk verloopt en om de resultaten uit de documentenanalyse te toetsen aan de praktijk, zijn interviews afgenomen bij de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsmedewerker van de gemeente Tiel, de procesregisseur, de teammanager van het team schuldhulpverlening en twee schuldhulpverleners, een vertegenwoordiger van Mozaïek en met een manager van STMR en de betrokken algemeen maatschappelijk werker van STMR. Van elk interview is een verslag gemaakt dat ter verificatie is voorgelegd aan de geïnterviewde. In bijlage 5 is een overzicht van de geïnterviewde personen opgenomen.

1.6 Normenkader

Om de rechtmatigheid, het beleidskader en de mogelijkheden tot de uitvoering van de controlerende taak te kunnen toetsen, is een normenkader ontwikkeld (zie tabel 1).

Tabel 1 normenkader

Onderwerp	Norm
Voldoet het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2018-2021' aan de wettelijke eisen zoals beschreven in de Wgs?	Het beleidsplan is vastgesteld voor maximaal 4 jaar. In het beleidsplan is aandacht voor een integrale aanpak. In het beleidsplan is aandacht voor maatwerk. In het beleidsplan is aandacht voor een brede toegang. In het beleidsplan is aandacht voor preventie en nazorg. In het beleidsplan is een wachttijd van maximaal 4 weken (in geval van crisis 3 dagen) opgenomen. In het beleidsplan is aandacht voor gezinnen met minderjarige kinderen. In het beleidsplan is beschreven welke maatregelen genomen worden om de kwaliteit van de uitvoering te borgen.
Is het beleidsplan correct vertaald naar uitvoeringsagenda's op het gebied van schuldhulpverlening en preventie?	Er zijn uitvoeringsafspraken met alle relevante partijen. Het totaal van afspraken is een correcte doorvertaling van de gestelde beleidsdoelen. De verdeling van taken tussen uitvoerders en samenwerkingspartners zorgt voor een doelmatige uitvoering. De regievoering door de gemeente zorgt voor een doelmatige uitvoering.

Welke monitoringsinformatie over schuldhulpverlening kan de raad ondersteunen bij zijn controlerende rol?	Alle beleidsdoelen zijn toetsbaar geformuleerd. Alle beleidsdoelen zijn doorvertaald naar kpi's die zijn afgestemd op de informatiebehoefte van de raad. De kpi's kunnen jaarlijks in kaart worden gebracht. In afspraken met uitvoerders en samenwerkingspartners is beschreven hoe de evaluatie en verantwoording plaats zal vinden. De ketenpartners zijn in staat om de afgesproken voortgangsinformatie jaarlijks aan te leveren.
--	---

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het beleidskader beschreven en getoetst of het beleidskader rechtmatig is (onderzoeksvraag 3). In hoofdstuk 3 wordt de systeemkant van het beleid behandeld: de inhoudelijke afwegingen over het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening. Hoofdstuk 4 gaat over de monitoring en verantwoording. Hoofdstuk 5 bevat het ingevulde normenkader en de conclusies en in hoofdstuk 6 zijn de conclusies opgenomen.

2 BELEIDSKADER EN RECHTMATIGHEID

Om inzicht te verkrijgen in de vertaling van de Wgs in beleid, wordt in dit hoofdstuk het beleidskader beschreven (2.1). In paragraaf 2.2 wordt getoetst of het beleid rechtmatig is.

2.1 Het beleidskader

De kaders voor de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn te vinden in de Wgs en in de MvT bij de Wgs. Het is aan de gemeenten om het beleid voor schuldhulpverlening nader in te vullen. De Wgs vereist dat de raad het beleidsplan telkens voor een periode van maximaal 4 jaar vaststelt. In de MvT staat dat het gewenst is dat het college beleidsregels vaststelt waarin wordt vastgelegd op basis van welke individuele omstandigheden de toegang tot de integrale schuldhulpverlening eventueel wordt ontzegd.

In februari 2013 heeft de gemeente Tiel het 'Beleidsplan Schuldhulpverlening 2013-2016' en de 'Beleidsregels Schuldhulpverlening gemeente Tiel' vastgesteld. In februari 2017 is het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2017' voor een jaar vastgesteld, lopende een evaluatie van het vorige beleidsplan. In de evaluatie is niet alleen aandacht geweest voor de uitvoering van schuldhulpverlening in Tiel, maar ook voor landelijke ontwikkelingen en onderzoeksresultaten. Op basis van de evaluatie heeft de raad besloten om de uitvoering van schuldhulpverlening te intensiveren en hiervoor ook budget beschikbaar te stellen. Er kwam budget voor meer structurele flexibele medewerkers, een project vroegsignalering, een armoedepact en een professionaliseringsslag van het team schuldhulpverlening.

Het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2018-2021' is een actualisatie van het 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2017'. Bovengenoemd besluit van de raad is in het beleidsplan verwerkt. Het beleidsplan is door de raad vastgesteld.

In het beleidsplan zijn de doelstellingen van het beleid beschreven. Ook is een hoofdstuk gewijd aan sturing en verantwoording. Afgesproken is dat jaarlijks een uitvoeringsplan wordt gemaakt. In het jaarlijkse uitvoeringsplan worden de resultaten en ontwikkelingen van het afgelopen jaar in kaart gebracht en de uitvoeringsafspraken voor het komende jaar beschreven. WNL is betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleidsplan en het project vroegsignalering. Er is warm contact tussen WNL en de beleidsmedewerker schuldhulpverlening.

Begin 2018 is het 'Uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2018' gemaakt. Het uitvoeringsplan is gemaakt door de beleidsmedewerker, in nauwe afstemming met het team

schuldhulpverlening. De maatschappelijke partners zijn niet bij het opstellen van het plan betrokken geweest en het plan is ook niet ter informatie aan hun voorgelegd. Het uitvoeringsplan is ook niet voorgelegd aan het college en niet ter informatie gestuurd naar de raad.

In het verlengde van het Beleidsplan heeft de gemeente Tiel beleidsregels vastgesteld. In de Beleidsregels Schuldhulpverlening (verder genoemd: de beleidsregels) wordt nader invulling gegeven aan diverse onderdelen: 1) de doelgroep, 2) het aanbod, 3) de wacht- en doorlooptijden, 4) de verplichtingen van de verzoeker, 5) de weigerings- en beëindigingsgronden, 6) wat te doen bij recidive en 7) de hardheidsclausule.

Er is geen afzonderlijk beleidsplan voor preventie. Preventie is nu wel meer geïntegreerd in het beleidsplan schuldhulpverlening dan voorheen.

Met de Rabobank is een convenant getekend voor de uitvoering van budgetbeheer. Voor budgetbeheer zijn de 'beleidsregels budgetbeheer' vastgesteld.

In maart 2018 is het convenant vroegsignalering ondertekend (zie ook bijlage 2).

In 2018 is een start gemaakt met het oprichten van het armoedepact, maar hiervoor is nog geen plan, convenant of iets dergelijks opgesteld.

2.2 Het beleidsplan voldoet aan de wettelijke eisen

2.2.1 Het beleidsplan schuldhulpverlening voldoet aan de eisen van de Wgs

Met de derde onderzoeksvraag wil de rekenkamercommissie onderzoeken of het beleidskader rechtmatig is. In dit hoofdstuk wordt getoetst of het beleidskader voldoet aan de eisen van de Wgs en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De eisen die de wet stelt houden in dat er een beleidsplan is voor maximaal vier jaar en dat in het beleidsplan beleidsdoelen zijn opgenomen. Verder vereist de Wgs dat dat in het beleidsplan maatregelen zijn opgenomen die de kwaliteit waarborgen, dat er aandacht is voor gezinnen met kinderen en dat de wachttijd tot een intakegesprek niet meer mag bedragen dan 4 weken. Verder staat in de wet dat schuldhulpverlening breed toegankelijk moet zijn, dat er aandacht moet zijn voor preventie en dat maatwerk en een integrale aanpak leiden tot een doeltreffende schuldhulpverlening. In bijlage 3 zijn de uitgangspunten van de Wgs

beschreven. De AVG stelt eisen aan de verwerking van persoonsgegevens en is van toepassing op het project vroegsignalering.

Aan de eerste eis is voldaan, er is een beleidsplan met beleidsdoelen, namelijk het beleidsplan 2018-2021 dat de gemeente heeft vastgesteld. De overige eisen die de wet stelt worden aan de hand van dit plan beoordeeld.

Kwaliteit

Professionalisering van de gemeentelijk schuldhulpverlening heeft in het beleidsplan een hoge prioriteit gekregen. De gemeente Tiel wil aan de kwaliteitseisen van de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren (verder genoemd: NNVK) voldoen en alle modules die in de gedragscode van de NNVK staan implementeren om zo tot een kwalitatief goede uitvoering van schuldhulpverlening te komen. Aan deze wettelijke eis is daarmee voldaan.

Gezinnen met kinderen

In het beleidsplan worden gezinnen met kinderen genoemd als doelgroep voor immateriële preventie (zie subparagraaf 'preventie'). Verder krijgen de hulpverleners van de wijkteams jeugd een signalerende, toeleidende en regisserende rol als het gaat om schulden. Ook aan deze wettelijke eis is voldaan.

Wacht- en doorlooptijden

In zowel het beleidsplan als de beleidsregels zijn de wacht- en doorlooptijden opgenomen. In de beleidsregels zijn dat Artikel 4.1: 'De maximale wachttijd tussen het moment dat de verzoeker zich meldt bij de gemeente Tiel en het eerste gesprek met een (schuld)hulpverlener is maximaal 4 weken en (Artikel 4.2) in geval van crisis max 3 dagen. Ook is er, zoals de Wgs eist, aandacht voor de informatieplicht over de doorlooptijden: 'De aanvrager wordt schriftelijk geïnformeerd over de verwachte doorlooptijden.' Aan deze wettelijke eis is daarmee ook voldaan.

Brede toegang

Artikel 2 van de beleidsregels luidt: 'iedere inwoner van 18 jaar en ouder m.u.v. 'zelfstandige ondernemers' kunnen zich tot het college wenden voor shv'. In Artikel 8 worden de uitsluitingsgronden genoemd, deze luiden:

- a. als de verzoeker korter dan 6 maanden ervoor een verzoek indiende en dat verzoek is door de verzoeker ingetrokken;
- b. korter dan een jaar geleden een eerder verzoek is afgewezen of beëindigd wegens het niet voldoen aan de verplichtingen;
- c. korter dan 2 jaar geleden een shv-traject succesvol is afgerond.

Deze uitsluitingsregels zijn in overeenstemming met de Wgs. De uitsluitingsregels zijn als kan-bepaling geformuleerd, het college mag dus van deze uitsluitingsgronden afwijken.

Preventie

In het beleidsplan is veel aandacht voor preventie. De gemeente Tiel wil de preventie samen met het maatschappelijk middenveld inrichten. Er wordt in het beleidsplan aandacht besteed aan zowel materiële als immateriële preventie. Materiële preventie houdt in dat iemand beschikt over voldoende middelen om in het dagelijks bestaan te voorzien.² Immateriële preventie is gericht op gedragsbeïnvloeding om te voorkómen dat iemand in de schulden terecht komt. Voor immateriële preventie worden vier aandachtsgroepen genoemd: jongeren, gezinnen met kinderen, inwoners met een migratieachtergrond en laaggeletterden.³ De gemeente ziet voor preventiewerkzaamheden een grote rol voor het maatschappelijk middenveld en dan vooral voor WNL.

Om de samenwerking tussen de gemeente en de vele partijen in Tiel die zich bezighouden met armoede en schulden te stimuleren, wordt een armoedepact opgericht. Het armoedepact moet leiden tot samenwerkingsafspraken en nieuwe initiatieven die bijdragen aan de preventie van schulden en armoede.

Om beginnende schulden op te sporen wordt een pilot vroegsignalering aangekondigd.

De gemeente zet met het beleidsplan sterk in op preventie en voldoet aan de wettelijke eis om hieraan aandacht te besteden.

Maatwerk

Artikel 3.2 van de beleidsregels gaat over maatwerk: 'De vorm waarin de gemeente schuldhelpverlening aanbiedt is van meerdere factoren afhankelijk: aard cq omvang van de schulden al dan niet in combinatie met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, psychosociale omstandigheden, houding en gedrag van de verzoeker en een eventueel eerder gebruik van schuldhelpverlening'. In het beleidsplan is ook veel aandacht voor maatwerk: uitbreiding van de modules van de NVVK moet maatwerk stimuleren en de schuldhelpverleners worden getraind in het beter herkennen van de problematiek om de best

² Middelen hiervoor zijn: thuisadministratie, formulierenhulp en het tegengaan van niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen door middel van informatie en advies.

³ Middelen hiervoor zijn: cursussen en voorlichtingen

passende aanpak te kiezen. Hiervoor wordt het schuldhelpverleningskwadrant⁴ gebruikt. Ook aan de wettelijke eis tot maatwerk is daarmee voldaan.

Integraliteit

In het beleidsplan wordt genoemd dat de schulden door de gemeentelijke schuldhelpverlening worden aangepakt en dat het maatschappelijk middenveld tegelijkertijd flankerende hulp kan inzetten, zodat een duurzaam resultaat behaald kan worden. Er is beschreven dat de aanpak en afspraken tussen verschillende helpverleners op elkaar aan moeten sluiten en dat het duidelijk moet zijn wie de regie heeft. Aan deze wettelijke eis is dus ook voldaan.

Rechtszekerheid

Een laatste eis is komt voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De gemeente dient rechtszekerheid voor haar inwoners na te streven. In het geval van schuldhelpverlening gaat het dan om het afgeven van een beschikking (toewijzing of afwijzing) na een aanvraag. Uit de interviews en documentstudie blijkt dat alle aanvragen tot schuldhelpverlening worden beschikt. Ook aan deze eis is voldaan.

2.2.2 Het project vroegsignalering voldoet aan de eisen van de AVG

Voor de uitvoering van het project vroegsignalering moet de gemeente voldoen aan de AVG. In de 'Handreiking vroegsignalering schulden en bescherming van de persoonsgegevens' geeft de VNG duidelijke richtlijnen waaraan een project vroegsignalering moet voldoen om rechtmatig te zijn. Deze handreiking is voor de gemeente Tiel de leidraad geweest bij de inrichting van het project vroegsignalering. Alle vereiste bewerkingsovereenkomsten en geheimhoudingsverklaringen zijn gemaakt en ondertekend met de uitvoerders en voorgelegd en ondertekend door het college. Afgesproken is verder dat tijdens de jaarlijkse evaluatie telkens met alle betrokken partijen geëvalueerd wordt of de gegevens die verzameld worden nog noodzakelijk zijn, om de grondslag voor de gegevensverwerking te borgen. De inrichting van het project vroegsignalering voldoet aan de eisen van de AVG.

⁴ De klant wordt ingedeeld in één van de vier kwadranten op basis van de regelbaarheid van de schulden enerzijds en de regelbaarheid van de schuldenaar anderzijds.

3 BEVINDINGEN OVER DE UITVOERING

Vier deelvragen gaan over de inhoudelijke afwegingen over het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening. Het gaat over de systeemkant van het beleid: hoe is het beleid ingericht en hoe zorgt dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering? De onderzoeksvragen die hiermee beantwoord kunnen worden zijn: A. Op welke wijze wordt vorm gegeven aan de samenwerking met en aangesloten op het uitvoeringsprogramma van Welzijn next level 2017-2019? B. Hoe wordt de inzet op vroegsignalering en preventie vormgegeven, gerelateerd aan de beleidsdoelen? C. Op welke wijze draagt het beleid van de gemeente Tiel bij aan preventie en toegang tot schuldhulpverlening en ondersteuning van mensen met schulden? En D. Op welke wijze corresponderen de gestelde ambities en doelen met de kaders zoals deze door Rijk en gemeente zijn vastgesteld?

Om deze vragen te beantwoorden, beschrijven we in dit hoofdstuk eerst de uitgangspunten van het beleid (de input) en de beleidsdoelen, eindigend in een doelboom. In paragraaf 3.2 beschrijven we de welke stappen het team schuldhulpverlening sinds de vaststelling van het beleidsplan heeft gemaakt op het gebied van professionalisering. In paragraaf 3.3 komt de inrichting en uitvoering van vroegsignalering aan bod en in paragraaf 3.4 ten slotte beschrijven we wat er op het gebied van preventie is afgesproken en al gebeurt. Hierbij komt ook het armoedepact aan bod.

3.1 De uitgangspunten van het beleid en de beleidsdoelen

In paragraaf 2.1 is de input van het beleidsplan 2018 – 2021 behandeld: structureel meer flexibele medewerkers⁵, een professionaliseringsslag van het team schuldhulpverlening, een project vroegsignalering en een armoedepact. Met deze input wil de raad de volgende vijf beleidsdoelen bereiken:

1. Iedere inwoner die te maken krijgt met schulden weet hoe hij of zij hulp kan vinden bij het oplossen van schulden (schuldhulpverlening is toegankelijk);
2. Integrale schuldhulpverlening bevordert de duurzame (financiële) zelfredzaamheid en participatie van haar inwoners (schuldhulpverlening is integraal);
3. Schuldhulpverlening sluit aan op de capaciteiten en leefwereld van de inwoner (schuldhulpverlening is afgestemd op de leefwereld);
4. Preventie en vroegtijdig signaleren van schulden leiden tot een vermindering van (maatschappelijke) problemen op andere levensdomeinen (schuldhulpverlening is preventief);

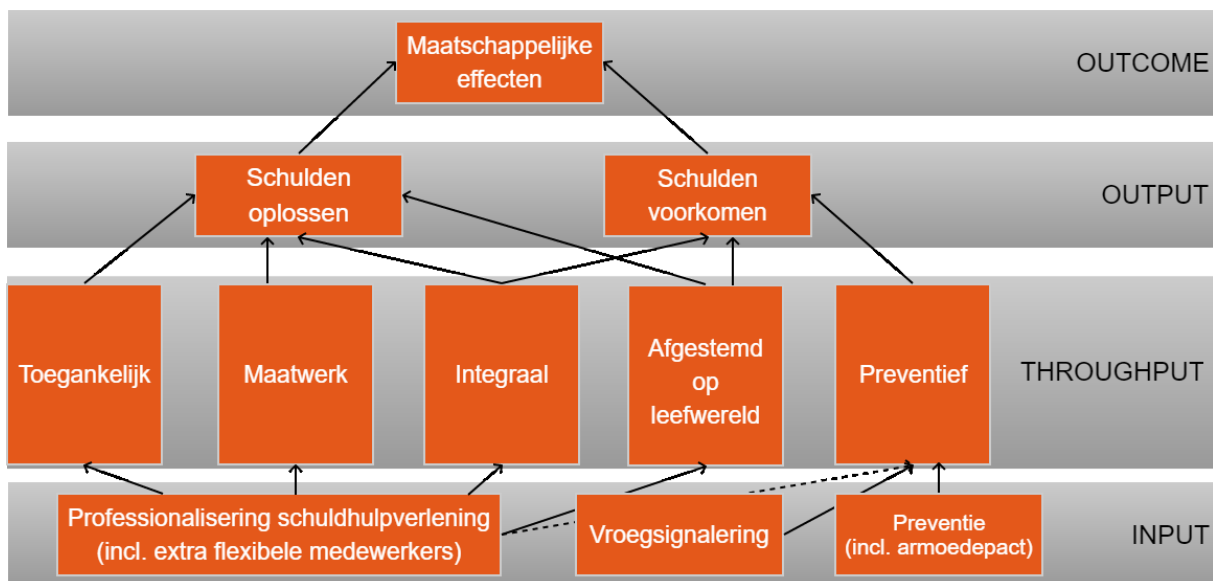
⁵ Het team schuldhulpverlening heeft sinds 2018 twee extra flexibele medewerkers in dienst.

5. Een schuldenvrije toekomst wordt nagestreefd daar waar dit realistisch is (schuldhulpverlening is maatwerk).

De beleidsdoelen zijn doelen op het niveau van 'throughput'. Wanneer schuldhulpverlening toegankelijk, integraal, afgestemd op de leefwereld, preventief en op maat is, dan voldoet de uitvoering aan de voorwaarden voor doeltreffendheid, zoals beschreven in de Wgs en in de gedragscode van de NVVK. Schuldhulpverlening is doeltreffend als schulden worden opgelost en als schulden worden voorkomen (output).⁶ Wanneer dit is bereikt, zullen de gewenste maatschappelijke effecten optreden (outcome).⁷ Een en ander is schematisch weergegeven in een doelboom (figuur 1). De lijn tussen professionalisering en 'preventief' is gestippeld, omdat het team schuldhulpverlening, waar de professionalisering plaatsvindt, een klein deel van de preventie-activiteiten uitvoert in de vorm van de module 'Informatie & Advies'.

In paragrafen 3.2 tot en met 3.4 beschrijven we hoe de inputkant van het beleid georganiseerd is.

Figuur 1 Doelboom schuldhulpverlening Tiel



Bron: Domenie Φ Doelgericht onderzoek

⁶ In het beleidsplan is het oplossen en voorkomen van schulden als missie geformuleerd.

⁷ In het beleidsplan is het bereiken van maatschappelijke effecten als visie geformuleerd. Gewenste effecten die genoemd worden zijn: minder gezondheidsproblemen, minder psychische problemen, kinderen groeien op in een financieel stabiele situatie, kansen op de arbeidsmarkt worden groter waardoor minder mensen in de bijstand raken, minder huiselijk geweld, minder mensen in beschermingsbewind, schuldenvrije toekomst voor meer huishoudens, lagere maatschappelijke kosten

3.2 Het team schuldhulpverlening professionaliseert

Het team schuldhulpverlening van de gemeente Tiel voert schuldhulpverlening uit volgens de gedragscode van de NVVK (zie bijlage 2). Modules die al uitgevoerd worden zijn 'Informatie en Advies' (sinds 2018), schuldbemiddeling, 100% betalingsregeling, afgifte Wsnp-verklaringen en Duurzame Financiële Dienstverlening (verder genoemd: DFD) (sinds 2018). Eén en ander kan gecombineerd worden met budgetbeheer (sinds 2018).⁸

Schuldhulpverleners verwijzen door naar het wijkteam, STMR (voor Algemeen Maatschappelijk Werk, verder genoemd: AMW), thuisadministratie, Mozaïek (voor ondersteuning bij het invullen van formulieren) en naar de afdeling financiële ondersteuning voor inkomensondersteunende maatregelen.

Het college heeft sinds de evaluatie van het beleidsplan 2013-2016 prioriteit gegeven aan de professionalisering van de dienstverlening door het team schuldhulpverlening. Ook zijn de processen efficiënter gemaakt met behulp van een LEAN-traject. Gemeente Tiel is sinds 2018 pilotgemeente voor het project 'Schouders eronder'.⁹ Deelname aan deze pilot moet een verdere professionalisering tot stand brengen.

De verbeterslag richt zich op de wacht- en doorlooptijden, de toegankelijkheid van het team SHV, het leveren van maatwerk en het voeren van casusregie.

Wacht- en doorlooptijden zijn sterk verkort

De wachttijd tot het intakegesprek is sterk teruggebracht. Op dit moment bedraagt de wachttijd tussen de 10 en 15 dagen, maar kort geleden zelfs minder dan 10 dagen. Mensen die zich aanmelden voor schuldhulpverlening krijgen een lijst met documenten die meegenomen moeten worden naar het intakegesprek. Omdat de wachttijd nu kort is, zijn de documenten tijdens het intakegesprek vaak niet compleet. Voorheen werd een intakegesprek uitgesteld, nu wordt de intake wel gehouden, waarbij ook wordt afgesproken wanneer de documenten op orde moeten zijn. Als het de klant niet lukt om de benodigde documenten te verzamelen, schat de schuldhulpverlener in of het een kwestie is van niet willen of niet kunnen en of de klant administratieve ondersteuning nodig heeft (waar dan naar wordt doorverwezen). De checklist voor het intakegesprek is teruggebracht van drie naar één

⁸ De technische kant van budgetbeheer (het beheer van bankrekeningen) wordt uitgevoerd door de Rabobank.

⁹ Een samenwerkingsverband tussen Divosa, Landelijke Cliëntenraad, NVVK, Sociaal Werk Nederland en VNG

pagina. Door de kortere wachttijden en de flexibiliteit bij het aanleveren van documenten is de uitval uit het traject omlaag gegaan.

De doorlooptijd is de tijd tussen het intakegesprek en het moment waarop duidelijk wordt of een minnelijke schuldregeling mogelijk is of niet. Om dit vast te kunnen stellen, moet elke schuldeiser gereageerd hebben op het verzoek van de schuldhelpverlener tot een schikking. De gedragscode NVVK hanteert als richtlijn een doorlooptijd van maximaal 120 dagen. Het aantal dossiers met een doorlooptijd van maximaal 120 dagen is sterk gestegen, maar nog geen 100%¹⁰ en dat is ook niet haalbaar omdat schuldhelpverleners afhankelijk zijn van de medewerking van schuldeisers. *De schuldhelpverleners schatten in dat driekwart van de dossiers een doorlooptijd van korter dan 120 dagen heeft.* De succesfactoren om de termijn sterk te verkorten waren:

- φ mailen in plaats van brieven sturen naar schuldeisers;
- φ de reactietermijnen in de brieven verkorten;
- φ direct bellen als een schuldeiser niet reageert.

Het team schuldhelpverlening is toegankelijker geworden voor klanten en professionals

De telefonische bereikbaarheid is uitgebreid van 2 uur per dag naar kantoor tijden. Klanten melden zich aan via telefoon (ongeveer 80%) en via mail. Klanten melden zich rechtstreeks of worden doorverwezen door het maatschappelijk middenveld en dan vooral door de wijkteams. De meeste doorverwijzingen vinden echter plaats door bewindvoerders. Naast een ruimere bereikbaarheid, zijn er ook meer contactmomenten met klanten, nadat zij zich hebben aangemeld. Daarin ligt volgens het team SHV wel een beperking: face-to-face afspreken kan in de spreekkamers op het gemeentehuis, maar daarvan zijn er eigenlijk te weinig en medewerkers kunnen daardoor alleen afspreken als er ruimtes beschikbaar zijn.

De gemeente heeft inmiddels, gemeentebreed, alle communicatie aangepast naar B1 niveau: brieven, uitnodigingen, formulieren en beschikkingen, maar ook informatie naar de raad. De bewustwording van medewerkers schuldhelpverlening over wat langdurige stress met hersenen en dus handelwijze van mensen doet, heeft bijgedragen aan een betere bejegening van klanten. Daarnaast is er een verschuiving als het gaat om de opvattingen rondom zelfredzaamheid. Volgens maatschappelijk werk is de bejegening van de klanten tijdens de face-to-face gesprekken toch nog niet altijd passend, wat veroorzaakt wordt door een gebrek aan gespreksvaardigheden voor deze specifieke doelgroep. De procesregisseur

¹⁰ Er is geen informatie beschikbaar over de exacte doorlooptijden omdat het registratiesysteem daar niet op is ingericht.

herkent dat probleem en wil (ook) inzetten op een *mobility mentoring*¹¹ proces om de schuldhulpverleners nog meer begrip te laten ontwikkelen voor de leefwereld van de doelgroep en om te kijken of er praktische handreikingen zijn om een vervolgstap te kunnen maken in het breder kijken naar mensen, dan alleen vanuit schuldhulpverlening.

De schuldhulpverleners vinden de vernieuwde website veel duidelijker dan de vorige, maar de zoekfunctie van Google functioneert niet goed. Als iemand zoekt op 'schuldhulpverlening Tiel', dan is de gemeentelijke schuldhulpverlening pas te vinden op pagina twee van de resultaten, na een hele reeks commerciële bureaus.

Maatschappelijk werk vindt de informatie over inkomensondersteunende maatregelen lastig te vinden en de regelgeving rondom het aanvragen lijkt drempels op te werpen: de aanvraagperiode is kort en de communicatie hierover in lokale media en social media wordt summier gevonden.

Er zijn meer mogelijkheden voor maatwerk

Het schuldhulpverleningskwadrant is geïmplementeerd. Het is de bedoeling dat alle modules van de NVVK geïmplementeerd worden en aan de kwaliteitseisen van de NVVK voldoen, zodat ook saneringskredieten en herfinancieringen aangeboden kunnen worden. De nieuwe modules 'informatie en advies' en 'DFD' bieden de schuldhulpverleners de mogelijkheid om het plan van aanpak beter op maat te maken.

Om ervoor te zorgen dat het aanbod niet afhangt van welke schuldhulpverlener bij de klant betrokken is, wordt intervisie ingezet. Het is de bedoeling dat het eerder genoemde *mobility mentoring* ervoor zorgt dat de schuldhulpverleners nog beter vanuit de leefwereld van de klant gaan denken en acteren.

Daarmee zijn er nu niet alleen meer opties in het kiezen van een aanpak per klant, ook *de vaardigheden van de medewerkers in het kiezen van het best bij de klant passende pakket zijn vergroot.*

Het inschakelen van flankerende hulp, casusregie en doorverwijzing kunnen beter

In het uitvoeringsplan staat onder beleidsdoel 2 (schuldhulpverlening is integraal) '*In 2018 worden samenwerking en prestatie afspraken gemaakt tussen schuldhulpverlening en het*

¹¹ *Mobility mentoring* combineert het onderwerp armoede met de laatste inzichten vanuit de hersenwetenschap over de effecten van schaarste en armoede en de ontwikkelbaarheid van hersenfuncties. <https://www.platform31.nl/publicaties/mobility-mentoring>

algemeen maatschappelijk werk (WNL) en wijkteams Jeugd. Meer specifiek gaat het over het vastleggen van taken en verantwoordelijkheden, de wijze van overdracht en het proces van casusregie in relatie tot schuldhulpverlening.

Als maatschappelijk werk betrokken is, dan gaat de maatschappelijk werker altijd mee naar het intakegesprek en wordt deze ook in de rest van het traject meegenomen in de communicatie tussen schuldhulpverlening en de inwoner. In zo'n geval helpt de maatschappelijk werker met het stabiliseren en levert de psychosociale ondersteuning. Tegelijkertijd kunnen nog andere hulpverleners bij het gezin betrokken zijn. Wie in zo'n geval casusregie voert en wat dat specifiek inhoudt, is nog niet vastgelegd.

STMR voert i.s.m. Mozaïek als onderdeel van de reguliere subsidie van WNL thuisadministratie uit als ondersteunende dienst bij een schuldhulpverleningstraject.

In het uitvoeringsplan 2018 wordt aangekondigd dat werkafspraken gemaakt zullen worden en ook in het uitvoeringsprogramma van WNL is aandacht voor de versterking van de keten, maar afspraken zijn er nog niet. Het team schuldhulpverlening merkt echter al wel dat doorverwijzing via SMTR of de wijkteams beter gaat dan voorheen. Ook bij twijfel wordt er al gebeld en gevraagd of de schuldhulpverleners iets kunnen doen. En professionals bellen steeds vaker voor algemene informatie. Het team heeft fors geïnvesteerd op contact met het maatschappelijk middenveld. Het team merkt dat er meer zicht is op wat het team en het maatschappelijk middenveld van elkaar kunnen verwachten. Schuldhulpverleners vinden het prettig als de maatschappelijk werker of iemand van MEE aanwezig is bij het intakegesprek. Andersom geeft STMR aan dat de wijkteams en STMR veel mensen aanmelden bij schuldhulpverlening, maar dat er vanuit schuldhulpverlening niet heel veel mensen worden doorverwezen naar STMR en de wijkteams, terwijl flankerende hulp vaker noodzakelijk is. De procesregisseur herkent dit probleem.

Als team schuldhulpverlening doorverwijst naar STMR, dan komen de klanten lang niet altijd aan: de drempel is te hoog om zelf contact te zoeken met maatschappelijk werk. STMR ziet kansen in een andere manier van doorverwijzen, namelijk dat aan de klant toestemming gevraagd wordt om maatschappelijk werk contact op te laten nemen met de klant in plaats van andersom.

Het wijkteam is er voor jeugd tot en met 23 jaar. In het wijkteam wordt veel financiële problematiek gesignaleerd. Het wijkteam verwijst door naar schuldhulpverlening, Mozaïek en STMR, maar heeft zelf geen opdracht in schuldhulpverlening. Er zijn geen werkafspraken

vastgelegd over onderlinge doorverwijzing. Er zijn wel uitzonderingsafspraken gemaakt voor als er wachtlijsten zijn bij het wijkteam jeugd: er wordt een intakegesprek gevoerd door de procesregisseur van het wijkteam en als schulden het primaire probleem vormen dan wordt de klant al wel doorverwezen naar het team schuldhelpverlening en kan een begin gemaakt worden met stabilisatie. Voor de andere problematiek komt de klant dan op de wachtlijst.

Mozaïek probeert vanuit het reguliere welzijnswerk om dicht bij de doelgroep te komen in wijken en scholen en zo problemen vroegtijdig te signaleren en door te verwijzen, vooral naar maatschappelijk werk en of een wijkteam jeugd. Mozaïek verwijst in sommige gevallen direct door naar het team schuldhelpverlening van de gemeente.

Er is nog geen brede toegang tot het sociaal domein. Voor 23+ is er geen loket en mensen hebben met heel veel toegangspoorten te maken. De raad heeft besloten tot een centrale toegang van 0-100 jaar maar dit moet nog geïmplementeerd worden. De inwoners (23+) hebben geen casusregisseur als ze met meerdere helpverleners te maken hebben. De helpverleners stemmen onderling wel af en doordat een aantal van hen bij elkaar in het pand zit, gaat dat soepel.

Alle professionals die bij het onderzoek betrokken zijn, hebben in de interviews gezegd dat de dienstverlening ook daadwerkelijk is verbeterd.

3.3 Het draagvlak voor het project vroegsignalering is groot

De gemeente Tiel is regisseur van het project vroegsignalering. Voor het project vroegsignalering is een convenant opgesteld met acht relevante, signalerende partijen.¹² De signalerende instanties geven betalingsachterstanden door aan BKR, die elke maand een signaleringslijst maakt van inwoners met betalingsachterstanden tussen 30 en 100 dagen. Schuldhelpverleners gaan vervolgens bij een selectie van twaalf adressen op huisbezoek om hun diensten aan te bieden.¹³ Er is een werkgroep vroegsignalering, waarin de signalerende partijen, de Werkzaak, het maatschappelijk werk en de wijkteams vertegenwoordigd zijn. De werkgroep stuurt het project aan en deelnemende partijen reageren direct als er vanuit het project actie gevraagd wordt. Als een inwoner van Tiel zich naar aanleiding van de

¹² Woningstichtingen, nutsbedrijven en zorgverzekeraars. Als mensen hun huur, gas, water, licht en/of zorgverzekering meer dan één maand niet betalen, dan is er vaak sprake van beginnende schulden (zie o.a. handreiking vroegsignalering VNG).

¹³ Er is budget vrijgemaakt om in de pilotfase 12 adressen per maand te bezoeken.

signalering aanmeldt voor schuldhulpverlening, dan stoppen bijvoorbeeld alle deelnemende partijen hun incassoactiviteiten om de inwoner en het team schuldhulpverlening te kans te geven de zaak te stabiliseren. En maatschappelijk werk levert direct flankerende hulp als dat nodig is.

Het convenant vroegsignalering loopt nu 1 maand. Alle partijen hebben signalen doorgegeven. Er waren 77 meldingen in de eerste maand. Eerst wordt een check gedaan: zijn de inwoners bekend bij de gemeente (uitkering en/of beslag, schuldhulpverlening en/of inkomensondersteuning)? Je mag in verband met de privacy niet checken of deze inwoners al andere hulpverlening ontvangen via bijvoorbeeld het wijkteam. Als de twaalf adressen geselecteerd zijn, gaan de medewerkers schuldhulpverlening onaangekondigd op huisbezoek. De eerste maand van het project vroegsignalering heeft geleid tot 1 reactie op de folder en 1 vermoedelijke aanmelding.

Als schuldhulpverleners naar aanleiding van een signaal op huisbezoek gaan en er wordt een bredere problematiek gesignaleerd, dan wordt de inwoner gevraagd of de gegevens doorgestuurd mogen worden naar een andere hulpverlener (daarvoor wordt getekend).

Alle betrokkenen die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek zijn positief over het project en verwachten een preventief effect, zoals dat ook in andere gemeenten optreedt. Bijvangst daarbij is dat de betrokken partijen in Tiel met elkaar samenwerken en het netwerk dat hiermee opgedaan wordt ook ingezet kan worden bij toekomstig preventiewerk.

3.4 Preventie staat nog in de kinderschoenen

Het team schuldhulpverlening heeft sinds 2018 een taak in preventie, in de vorm van de module Informatie & Advies. Inwoners die zich bij de gemeente melden met financiële problemen, zijn soms geholpen met één of enkele adviesgesprekken en/of een doorverwijzing naar de thuisadministratie of formulierenhulp. Het aantal adviesgesprekken neemt toe; inwoners weten schuldhulpverlening blijkbaar ook te vinden voordat sprake is van problematische schulden.

In het uitvoeringsplan 2018 staat onder beleidsdoel 4 (schuldhulpverlening is preventief) dat het team schuldhulpverlening in 2018 de thuisadministratie, de formulierenhulp en budgetcursussen actief wil gaan inzetten als middel voor hulp bij schulden. Dat wil het team doen door tijdens gesprekken klanten actief te wijzen op deze mogelijkheden en deze mogelijkheden ook op te nemen in het plan van aanpak dat met de klant gemaakt wordt.

De opdracht van WNL op het gebied van preventie is vastgelegd als programmalijn 5 in het uitvoeringsprogramma Welzijn Next Level 2017-2019. Het programma is in nauwe afstemming met de beleidsmedewerker van de gemeente tot stand gekomen.

WNL heeft vijf activiteiten beschreven:

1. project vroegsignalering;
2. werving, training en coaching vrijwilligers i.s.m. Dynamiek, Mozaïek, Humanitas, etc;
3. versterken ketensamenwerking rond financiën, inkomen en schulden;
4. combinatie schuldhulp met voedselbank en cursuswerk Dynamiek, empowerment vrijwillige cliënten en
5. voorlichting VO en MBO door jongerenwerk rond voorkomen schulden.

Bijna direct na vaststelling van het uitvoeringsprogramma is het project vroegsignalering door de gemeente gestart en heeft WNL in afstemming met de gemeente, programmalijn 5 tijdelijk nagenoeg stilgelegd om te voorkomen dat dingen dubbel gebeuren. Wel heeft WNL in alle werkgroepen, stuurgroepen en bijeenkomsten van het armoedepact geparticipeerd.

STMR geeft groepstrainingen 'uitkomen met inkomen' en 'omgaan met weekgeld', maar ook assertiviteitstrainingen. Mensen kunnen zich via de website of social media aanmelden. Een groep is vol met 12, maar het kost toch moeite om mensen hiervoor te motiveren. Er rust een taboe op financiële problemen. Als mensen eenmaal binnen zijn, dan zijn ze ook voor andere cursussen te motiveren. De meeste cursisten komen via de consulenten inkomen van de gemeente Tiel binnen. Schuldhulpverleners zouden ook deelnemers kunnen doorverwijzen naar de groepen, maar dat gebeurt nog maar weinig.

Door de wijkteams worden amper preventie-activiteiten uitgevoerd omdat er sprake is van een wachtlijst voor het reguliere werk, aan preventie komt het wijkteam niet toe.

Mozaïek voert, als onderdeel van de algemene subsidie de formulierenbrigade uit. De formulierenbrigade is een wekelijks spreekuur, waarbij voor mensen eenmalig formulieren worden ingevuld. Het is de bedoeling dat ook vrijwilligers de wijken ingaan om mensen te ondersteunen bij het invullen van formulieren, maar daar zijn nu nog onvoldoende vrijwilligers voor te vinden.

Mozaïek organiseert als onderdeel van schoolcontactwerk ouderkamers op de basisscholen waar ouders laagdrempelig vragen kunnen stellen en thema's kunnen aandragen. Een

thema zou bijvoorbeeld schulden kunnen zijn. Ook Mozaïek constateert dat er nog altijd een taboe rust op het hebben van financiële problemen. Het onderwerp financiën is wel al gesignaleerd, maar nog niet in de ouderkamers als thema uitgewerkt. Mozaïek zou graag meer ouderkamers organiseren, en ook meer voorlichtingsactiviteiten voor kinderen en jongeren (bijvoorbeeld i.s.m. het jongerenwerk en/of schuldhulpverlening). Mozaïek probeert het project SMART met geld¹⁴ op scholen in Tiel te introduceren, maar het opnemen van een dergelijk programma in het curriculum vergt een bestuurlijke actie en een investering van de scholen en verloopt daardoor moeizaam.

Geen enkele partij in Tiel houdt zich actief bezig met nazorg. Mozaïek heeft het idee om ervaringsdeskundigen in te zetten om nazorg te leveren aan lotgenoten, maar heeft daarvoor geen budget. In het najaar wordt de module 'Nazorg' van de NVVK geïmplementeerd bij het team schuldhulpverlening.

Andere organisaties (bijvoorbeeld gehandicaptenbond en cliëntenraad WMO) houden spreekuren, soms zijn er wel 8 à 10 spreekuren per week in Tiel. Die spreekuren zijn in sommige wijken goed bekend. Het trekt ook mensen die weinig geld hebben en soms niet eens een telefoon. WNL wil meer aandacht en regie voor al die partners waar mensen komen en waar ook over financiën kan worden gesproken (bijvoorbeeld huisartsen, scholen, consultatiebureaus). Financiën moet eerder en gemakkelijker bespreekbaar gemaakt worden. Hierin ligt ook een taak voor WNL: tijdens koffieochtenden met huisartsen bijvoorbeeld, maakt het AMW het onderwerp bespreekbaar en dat zorgt er soms voor dat de huisarts spontaan mensen aanmeldt voor AMW of thuisadministratie.

Het sociaal plein is een nieuw initiatief: een samenwerkingsverband van de kledingbank, de voedselbank, de Kringloop en Mozaïek. Deze partijen gaan samen in één pand en willen een spreekuur voor mensen met armoede. Ook is er een regionaal initiatief: Financieel Fit, waarin organisaties in de regio preventie-activiteiten bedenken voor armoede en schuldenproblematiek.

Het armoedepact sluit aan bij de behoeften van organisaties in Tiel

De gemeente heeft voor een jaar een aanjager aangesteld voor het Armoedepact. Alle organisaties in Tiel die zich bezighouden met aan armoede gerelateerde problemen worden uitgenodigd op bijeenkomsten. Deze organisaties hebben geen formele opdracht van de gemeente om de armoede- en/of schuldenproblematiek in Tiel te verkleinen. Op de eerste

¹⁴ Een programma voor financiële bewustwording en weerbaarheid i.s.m. de Rabobank, ontwikkeld door MEE

bijeenkomst kwamen ongeveer 100 professionals af en ook de tweede bijeenkomst was goed bezocht. De variëteit en hoeveelheid deelnemers laat zien dat er behoefte is aan samenwerking op dit thema. De inhoudelijke sturing komt sinds het samenstellen van een initiatiefgroep (gevormd uit deelnemers aan de eerste bijeenkomst) uit de deelnemers zelf.

Op de eerste bijeenkomst waren 15 bewindvoerders en een deurwaarder aanwezig. Ook zij willen graag gezien en gehoord worden door de gemeente, meedenken en de afstemming in de keten versoepelen. Bewindvoerders en deurwaarders zien vanuit hun professie wat er in het veld gebeurt en hebben passie voor het oplossen en zijn daarmee belangrijke samenwerkingspartners.

Het armoedepact is opgezet als aanzet tot meer preventie in de brede zin van het woord. Het armoedepact heeft vroegsignalering op de agenda gezet als kans, maar ook bijvoorbeeld de voorzieningencheck en de voedselbank. Naast kennisdeling is het elkaar vinden en werkafspraken kunnen maken een belangrijke opbrengst.

In de startfase is er door de procesregisseur en de voorbereidingsgroep gekozen voor binding op de inhoud, niet op structuur. Toch lijken de deelnemers daar nu wel op te wachten. De gemeente heeft het armoedepact opgestart, maar de geïnterviewden hebben verschillende verwachtingen over wie het in de toekomst zou moeten oppakken. De procesregisseur geeft aan dat de gemeente deelnemer is, en zich daarom niet als eigenaar zou moeten positioneren. WNL en de GGD hebben zich al hardop afgevraagd of dat wellicht hun rol zou zijn. Als niemand de handschoen oppakt, bestaat het risico dat het momentum voorbij is en de kennis en het netwerk verloren gaan.

3.5 Conclusies over inhoudelijke afwegingen

Het voorgaande leidt tot de beantwoording van de volgende deelvragen:

A. Op welke wijze wordt vorm gegeven aan de samenwerking met en aangesloten op het uitvoeringsprogramma van Welzijn next level 2017-2019?

WNL is betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleidsplan 2018-2021, het project vroegsignalering en het armoedepact. De gemeente en WNL hebben het beleidsplan en het uitvoeringsprogramma Welzijn next level op elkaar afgestemd. Het uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2018 is niet met WNL afgestemd.

In het uitvoeringsplan 2018 wordt aangekondigd dat afspraken over doorverwijzing en casusregie gemaakt zullen worden met WNL, maar deze afspraken zijn er nog niet.

WNL heeft als onderdeel van het uitvoeringsprogramma een opdracht op het gebied van preventie die aansluit op het beleidskader. Het gaat om vroegsignalering, voorlichting,

coaching en het versterken van de keten. In 2018 hebben het college en WNL echter gezamenlijk besloten om de preventieactiviteiten van WNL tijdelijk stil te leggen en volledig te focussen op het project vroegsignalering. Een aantal voorlichtingen van STMR heeft wel plaatsgevonden.

Het algemeen maatschappelijk werk van STMR heeft een taak in de psychosociale hulp als onderdeel van een schuldhulpverleningstraject. Deze taak behoort tot de reguliere taken van STMR. Daarnaast voert STMR i.s.m. Mozaïek de thuisadministratie uit als onderdeel van het uitvoeringsprogramma van WNL.

De wijkteams komen door de werkdruk niet toe aan preventie. Mozaïek wil graag meer doen op het gebied van preventie, maar heeft daarvoor onvoldoende budget. De formulierenbrigade wordt wel uitgevoerd, maar is geen onderdeel van het uitvoeringsprogramma van WNL.

B. Hoe wordt de inzet op vroegsignalering en preventie vormgegeven, gerelateerd aan de beleidsdoelen?

Het team schuldhulpverlening heeft in het uitvoeringsplan 2018 beschreven actief door te gaan verwijzen naar thuisadministratie, formulierenhulp en budgetcursussen van STMR/Mozaïek.

Het project vroegsignalering en het armoedepact sluiten goed aan op het beleidsdoel dat schuldhulpverlening preventief moet zijn. Het project vroegsignalering is nog maar net van start gegaan, maar de deelnemende partijen zijn enthousiast en het project is goed georganiseerd.

Het armoedepact is nog in oprichting en wordt nog niet geregistreerd. In de startfase is er door de procesregisseur en de voorbereidingsgroep gekozen voor binding op de inhoud, niet op structuur.

Andere partijen (Mozaïek en de wijkteams) komen niet aan preventie toe. Mozaïek heeft geen budget voor nieuwe activiteiten en kan preventie met het huidige takenpakket niet verder inrichten. STMR en de wijkteams komen niet toe aan preventie, omdat er te veel acute zorgvragen liggen en voor preventie geen tijd over blijft. WNL heeft te maken met wachtlijsten.

C. Op welke wijze draagt het beleid van de gemeente Tiel bij aan preventie en toegang tot schuldhulpverlening en ondersteuning van mensen met schulden?

In het beleidsplan is voldoende aandacht voor preventie en vroegsignalering en de vorm die gekozen is sluit aan op het wettelijke kader en de kennis over preventie en vroegsignalering. De afspraken in het uitvoeringsplan 2018 en Welzijn Next Leven 2017-2019 sluiten aan bij het beleidsplan. In de uitvoeringspraktijk blijkt dat nog weinig concrete afspraken zijn gemaakt met WNL en andere partijen en dat er vooralsnog nog weinig concrete preventieactiviteiten ingericht zijn, met uitzondering van het project vroegsignalering.

De toegang tot schuldhulpverlening wordt geprofessionaliseerd en verbreed. Er zijn ruimere openingstijden, de wachttijd is verkort, het schriftelijke taalgebruik versimpeld en de begeleiding van klanten is verbeterd, waardoor de uitval lager is geworden. De keuze van de gemeente om in te zetten op professionalisering begint hier zijn vruchten af te werpen.

De professionalisering leidt ook tot betere ondersteuning: er zijn meer producten beschikbaar waardoor de aanpak beter op maat gemaakt kan worden. De inzet van flankerende hulp en de casusregie zijn echter nog aandachtspunten voor het team schuldhulpverlening. In het uitvoeringsplan wordt aangekondigd in 2018 te beginnen met het formuleren van werkafspraken in de keten, maar dit is nog niet gebeurd. Ook de aansluiting op de leefwereld van de klant kan volgens sommige betrokkenen nog wel wat verbeterd worden.

D. Op welke wijze corresponderen de gestelde ambities en doelen met de kaders zoals deze door Rijk en gemeente zijn vastgesteld?

De beleidsdoelen sluiten aan op het gemeentelijke en wettelijke kader.

4 MONITORING EN VERANTWOORDING

In het vorige hoofdstuk hebben we de inputkant van het beleid behandeld en geconstateerd dat de gemeente, door zelf te professionaliseren en door meer aandacht aan preventie te besteden, al een begin gemaakt heeft met het behalen van de beleidsdoelen:

schuldhulpverlening is toegankelijk, integraal, op maat, preventief en sluit aan op de leefwereld van de klant. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de raad de effecten van het beleid kan controleren en hoe de raad kan bijsturen. Hiervoor zijn twee onderzoeksvragen opgesteld: E. Zijn de vastgestelde prestatie indicatoren voldoende om de uitvoering adequaat te kunnen meten? En F. Zijn er toetsbare beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de inrichting en uitvoering rondom schuldhulpverlening?

Het doel van het onderzoek is om de raad handvatten te bieden om de voortgang en realisatie van het beleid te kunnen monitoren. Daarom worden in paragraaf 4.1 de maatregelen, resultaten en Kritische Prestatie Indicatoren (verder genoemd: kpi's) beschreven die in het beleidsplan aan de beleidsdoelen gekoppeld zijn. In paragraaf 4.2 beschrijven we welke verantwoordingsinformatie (inhoud en vorm) is afgesproken tussen raad en college en tussen college en uitvoeringsorganisaties en of deze afspraken aansluiten op het beleidsplan. In paragraaf 4.3 wordt de informatiebehoefte van de raad behandeld. Daarbij stellen we vast in hoeverre de informatie die in het beleidsplan is afgesproken aansluit op de behoefte van de raad. In paragraaf 4.4 ten slotte, beschrijven we of de gewenste en afgesproken verantwoordingsinformatie geleverd kan worden.

4.1 Maatregelen, resultaten en kpi's in het beleidsplan

In het beleidsplan zijn maatregelen en gewenste resultaten aan de beleidsdoelen gekoppeld. De maatregelen zijn niet als opsomming aan de beleidsdoelen gekoppeld, maar kunnen wel uit de tekst in het beleidsplan opgemaakt worden. De resultaten zijn wel per beleidsdoel als lijst opgenomen. Tabel 2 is een overzicht van de maatregelen en resultaten per beleidsdoel.

De beleidsdoelen zijn op het niveau van werkwijze (throughput) geformuleerd en daardoor moeilijk toetsbaar. Wanneer is schuldhulpverlening integraal of op maat? De resultaten die aan de beleidsdoelen gekoppeld zijn, zijn echter wel toetsbaar. Uit tabel 2 valt op te maken dat sommige resultaten aan meerdere beleidsdoelen gekoppeld zijn. Er wordt bijvoorbeeld verwacht dat zowel de integrale aanpak als een aanpak die aansluit op de leefwereld van de klant zal leiden tot minder vroegtijdige beëindigingen van een schuldhulpverleningstraject. Deze één-op-meer relaties tussen throughput- en outputdoelstellingen zagen we ook in de doelboom (figuur 1).

Tabel 2: beleidsdoelen, maatregelen en resultaten in het beleidsplan schuldhulpverlening

Beleidsdoel	Maatregelen	Gewenste resultaten
schuldhulpverlening is toegankelijk	Juiste informatie via website en Tiel actueel. Juiste informatie via maatschappelijke organisaties. Informatie is in een begrijpelijke taal beschikbaar. Een communicatieplan.	De klanttevredenheid onder de inwoners van Tiel m.b.t. het vinden van hulp bij schulden wordt als goed beoordeeld.
schuldhulpverlening is integraal	Integrale aanpak op alle levensdomeinen. Integrale samenwerking met het breed maatschappelijk middenveld. Budgetbeheer. Formulierenhulp. Thuisadministratie. Aanpak en afspraken sluiten op elkaar aan en er is sprake van casusregie.	Eén huishouden, één plan, één regisseur. Minder vroegtijdige beëindigingen schuldhulpverlening. Minder doorverwijzingen naar beschermingsbewind
schuldhulpverlening sluit aan op de leefwereld	Gespreksvoering wordt afgestemd op de leefwereld van de inwoner.	Minder vroegtijdige beëindigingen schuldhulpverlening
schuldhulpverlening is preventief	Informatie en kennis. Vroegsignalering van schulden. Vroegsignalering van gebrekkige administratieve vaardigheden. Vroegsignalering van niet-gebruik van voorzieningen.	Minder inwoners zijn afhankelijk van beschermingsbewind. Minder meldingen bij regieteam MPH ¹⁵ . Minder vraagstukken rondom financiën bij wijkteams Jeugd. Minder mensen met een beslag op uitkering, verrekening of inhouding als gevolg van schulden.
schuldhulpverlening is maatwerk	De schuldhulpverlener is in staat om de juiste aanpak te kiezen om de schulden zo veel mogelijk op te lossen.	

Deelvraag F gaat in de toetsbaarheid van de beleidsdoelen. Door de beleidsdoelen te koppelen aan maatregelen en resultaten wordt de toetsbaarheid inzichtelijk. Om de resultaten goed te kunnen meten, is in het beleidsplan een lijst van kpi's opgenomen. De kpi's zijn ingedeeld naar financieel, klantstromen, intern proces, prestatie en kwaliteit en strategisch. Veel kpi's zijn concreet, zoals: kosten per klant, aantal afwijzingen, aantal

¹⁵ Multi problem huishoudens

voortijdige beëindigingen, aantal contactmomenten, slagingspercentage en aantal klachten. Andere zijn minder concreet, zoals: kosten overhead, aantal integrale trajecten, vroegsignalering en verwijzing ketenpartners, klanttevredenheid en regierol. De kpi's zijn in het beleidsplan niet aan de beleidsdoelen of de resultaten gekoppeld en bevinden zich op alle sturingsniveaus. In tabel 3 hebben we een koppeling gemaakt tussen de kpi's en de resultaten en beleidsdoelen die in het beleidsplan zijn genoemd. Omdat het doel van het onderzoek is om de raad handvatten te bieden om de voortgang en realisatie van beleidsdoelen en ambities te kunnen monitoren, zijn de kpi's in tabel 3 ingedeeld naar sturingsniveau (tweede kolom).

Daarbij valt een aantal zaken op:

- φ De kpi's op het niveau van outcome en output zijn, op één na (aantal draaideurklanten) allemaal aan resultaten te koppelen.
- φ De kpi's op het niveau van input en throughput vallen op één na (één huishouden, één plan, één regisseur) niet aan resultaten te koppelen. De oorzaak hiervan is dat er geen resultaten zijn geformuleerd op dit niveau.
- φ De kpi's op het niveau van throughput kunnen gekoppeld worden aan beleidsdoelen. Opvallend is dat er maar weinig kpi's per beleidsdoel zijn en dat de meeste daarvan niet concreet zijn geformuleerd.
- φ De meest gedetailleerde en meetbaar geformuleerde kpi's zijn op het niveau van input geformuleerd. Deze kunnen deels gekoppeld worden aan de professionalisering van het team schuldhelpverlening (eerste blok bij 'input'), maar een deel lijkt ook niet te koppelen aan beleidsdoelen of resultaten (tweede blok bij 'input').

Uit tabel 2 en 3 kan geconcludeerd worden dat er een heldere koppeling is tussen beleidsdoelen, maatregelen en resultaten, maar dat er geen doorgaande lijn is naar de kpi's die zicht zouden kunnen bieden op het behalen van de resultaten. Bovendien is een groot deel van de kpi's niet concreet/meetbaar geformuleerd. Wel zijn er op alle sturingsniveaus voor de raad kpi's geformuleerd.

Tabel 3: kpi's per sturingsniveau gekoppeld aan resultaten/beleidsdoelen

Sturings-niveau	kpi	Geformuleerde resultaten/beleidsdoelen
Outcome	Uitgaven minimeerleid-financiële transacties.	Resultaat Minder mensen zijn afhankelijk van beschermingsbewind.
	Aantal crisissituaties (ook MPH).	Resultaat Minder meldingen bij regieteam MPH.
	Nieuwe aanmeldingen (ook bij wijkteams).	Resultaat Minder vraagstukken rondom financiën bij wijkteams Jeugd.
		Resultaat Minder mensen met een beslag op uitkering, verrekening of inhouding als gevolg van schulden.
Output	Klanttevredenheid. Aantal klachten en bezwaarschriften.	Resultaat De klanttevredenheid onder de inwoners van Tiel m.b.t. het vinden van hulp bij schulden wordt als goed beoordeeld.
	Aantal voortijdige beëindigingen. Slagingspercentage.	Resultaat Minder vroegtijdige beëindigingen schuldhelpverlening.
	Aantal draaideurklanten.	
Throughput	Aantal integrale trajecten. Aantal doorverwijzingen. Regierol.	Resultaat Eén huishouden, één plan, één regisseur. Beleidsdoel Schuldhelpverlening is integraal
	Aantal afwijzingen.	Beleidsdoel Schuldhelpverlening is toegankelijk
	Aantal klanten per module.	Beleidsdoel Schuldhelpverlening is maatwerk
		Beleidsdoel Schuldhelpverlening is afgestemd op de leefwereld
	Vroegsignalering en verwijzing ketenpartners.	Beleidsdoel Schuldhelpverlening is preventief
Input	Gemiddelde doorlooptijd en wachttijden. Tijdsinvestering per module. Aantal contactmomenten. Opleiding en kwalificaties uitvoerder.	
	Totale kosten en benutting budgetten, Kosten gemiddeld per klant en per module, Kosten overhead. Caseload en ziekteverzuim. Grip houden. Verbinding met andere domeinen. Kerntaken gemeente.	

4.2 Afspraken over monitoring en verantwoording zijn nog niet helder/volledig

In het beleidsplan is een nulmeting opgenomen van de resultaten. Van de kpi's heeft geen nulmeting plaatsgevonden. Uit de interviews blijkt dat de lijst van kpi's het resultaat zijn van een brainstorm en nog niet volledig uitgekristalliseerd zijn.

4.2.1 Afspraken tussen raad, college en beleidsmedewerker

In paragraaf 4.1 van het beleidsplan wordt aangekondigd dat jaarlijks verantwoording afgelegd zal worden over de kpi's via het uitvoeringsplan. In paragraaf 4.2, 'verantwoording resultaten' kondigt het college aan dat jaarlijks 'de resultaten met betrekking tot de doelstellingen worden geanalyseerd'. Hiervoor wil het college de interne managementinformatie op het gebied van schuldhulpverlening, de uitgaven minimabeleid en de jaarverslagen van de samenwerkingspartners gebruiken. In welke vorm de resultaten van deze analyse aan de raad gepresenteerd zullen worden, staat hierbij niet beschreven.

Uit de interviews blijkt dat de beleidsmedewerker ook na het vaststellen van het beleidsplan geen duidelijke afspraken heeft gemaakt met het college of de raad over de wijze van verantwoorden en het is voor de beleidsmedewerker niet duidelijk welke informatie in welke vorm moet worden aangeleverd.

4.2.2 Afspraken tussen college en uitvoerders

Met het team schuldhulpverlening zijn geen concrete afspraken vastgelegd over verantwoording en monitoring. De teamleider van het team schuldhulpverlening legt verantwoording af aan de directie, maar gebruikt daarbij geen resultaten of kpi's uit het beleidsplan. De teamleider heeft ongeveer wekelijks contact met de wethouder en levert ongevraagd of gevraagd informatie in nauwe afstemming met de beleidsmedewerker.

In het convenant vroegsignalering is afgesproken dat betrokken partijen jaarlijks evalueren en dat gezamenlijk vastgesteld zal worden hoe die evaluatie en monitoring precies ingericht zal worden. In juni 2018 is een begin gemaakt met de inrichting van de monitoring. Afgesproken is in ieder geval dat WNL bijhoudt of de mensen die via het project vroegsignalering binnen komen, bij het AMW of de wijkteams terecht komen.

Voor preventie heeft het college in samenspraak met WNL drie indicatoren vastgesteld:

1. Ondersteunend vanuit WNL zijn activiteiten gestart op het gebied van vroegsignalering financiële problemen, doorbreken van het taboe en de 'privacyklem';
2. Professionals van WNL participeren in de gemeentelijke aanpak schuldhulpverlening en geven mede vorm aan de werkwijze in de gemeente Tiel;

3. Ondersteunend vanuit WNL zijn deskundige vrijwilligers inzetbaar rond financiën en op orde houden van de administratie.

WNL verantwoordt via het jaarverslag per indicator welke activiteiten ontwikkeld en uitgevoerd zijn. Daarbij besteedt WNL aandacht aan het waarom, het hoe en het wat. En WNL brengt de klanttevredenheid in kaart met behulp van een jaarlijks survey-onderzoek dat eind 2017 ontwikkeld zou worden.

WNL verantwoordt in het jaarverslag hoeveel gezinnen bij de wijkteams bekend zijn, waar ze vandaan komen, wat voor soort hulp wordt ingezet en of er sprake is van financiële problematiek.

4.3 De door de raad gewenste informatie sluit grotendeels aan op het beleidsplan

Om de informatiebehoefte van de raad over schuldhulpverlening in kaart te brengen, is een werkcollege georganiseerd met raads- en commissieleden. Met een groep van ongeveer 12 deelnemers zijn de ontwikkelingen op het gebied van schuldhulpverlening besproken. Vervolgens zijn de deelnemers in groepjes van drie aan de slag gegaan met een beleidsdoel. De deelnemers is gevraagd hoe zij over de voortgang van beleidsdoelen geïnformeerd zouden willen worden. Daarbij was aandacht voor zowel de inhoud als de vorm. Er bestaan persoonlijke voorkeuren over de vorm van informatie: sommige raads- en/of commissieleden willen globaal, kwalitatief geïnformeerd worden over de voortgang, anderen zouden graag een real-time dashboard ter beschikking hebben waarop indicatoren af te lezen zijn. De aanwezige raads- en commissieleden hebben wel allemaal de behoefte uitgesproken om in de opstartfase uitgebreider en vaker geïnformeerd te worden. Over de inhoud van de informatiebehoefte was veel overeenstemming. De deelnemers hebben daarbij aangegeven dat het verhaal achter de cijfers noodzakelijk is om de ontwikkelingen goed te kunnen duiden en zij verwachten dat het college hierin een actieve rol neemt.

De deelnemers willen informatie over:

- φ Voortgang professionalisering uitvoering (input)
- φ De samenwerking met externe uitvoerders (input)
- φ Borging integraliteit schuldhulpverleningstrajecten (throughput)
- φ Bereik doelgroep (output)¹⁶

¹⁶ De raad wilde graag weten welk deel van de schuldenaren in beeld is bij schuldhulpverlening. Omdat hiervan geen database is, lijkt dit geen realistische wens. Een deel hiervan krijgt een plek in de klantstromen.

- φ Klantstromen: in-, door- en uitstroom schuldhulpverleningstrajecten (output/outcome)
- φ Klanttevredenheid (output)
- φ Recidive: duurzaamheid resultaten (outcome)
- φ Na vier jaar: maatschappelijke effecten (outcome)

De deelnemers willen op alle sturingsniveaus geïnformeerd worden. We hebben de informatiebehoefte voorgelegd aan de beleidsmedewerker, de teamleider van het team schuldhulpverlening en de procesregisseur. Zij herkennen de informatiebehoefte en constateren dat deze aansluit bij de eigen informatiebehoefte en bij de beleidsdoelen.

Uit tabel 3 valt op te maken dat de resultaten en kpi's nauw aansluiten bij de informatiebehoefte van de deelnemers aan de werksessie: alle resultaten en kpi's op het niveau van outcome en output worden ook door de deelnemers genoemd (met uitzondering van het aantal bezwaarschriften). Van de kpi's op het niveau van throughput, willen de deelnemers geïnformeerd worden over de kpi's die met integraliteit te maken hebben. Op het niveau van input zijn nauwelijks kpi's geformuleerd, terwijl de deelnemers wel graag geïnformeerd wil worden over de voortgang van de professionalisering door het team schuldhulpverlening en de samenwerking met maatschappelijke organisaties op het gebied van preventie.

4.4 De voorgestelde en gewenste monitoring is (nog) niet volledig uitvoerbaar

De kpi's in het beleidsplan zijn ontstaan in een brainstorm en nog niet gericht afgestemd op de beleidsdoelen en resultaten. De afdeling financiële ondersteuning is op dit moment bezig doelen en middelen op elkaar af te stemmen. Vervolgens wil de afdeling bekijken wat geschikte verantwoordingsinformatie is en hoe deze aan het college en de raad gerapporteerd kan worden, maar zo ver is het nog niet. Het college neemt hierin geen actieve rol.

4.4.1 Verantwoording op het niveau van input is gewenst

De deelnemers aan de werksessie hebben aangegeven graag geïnformeerd te willen worden over de voortgang van de professionalisering van het team schuldhulpverlening en de samenwerking met externe uitvoerders. In het beleidsplan zijn hierover kpi's opgenomen (zie tabel 3), en rapportage hierover zou je verwachten in het uitvoeringsplan. Over dit uitvoeringsplan zijn tussen het college en de beleidsmedewerker geen heldere afspraken gemaakt (zie 4.2.1). In het uitvoeringsplan van 2018 is beschreven wat in 2017 is gerealiseerd en welke plannen zijn gemaakt voor 2018. Het uitvoeringsplan is hoofdzakelijk

kwalitatief van aard en bevat geen informatie over de kpi's. Het uitvoeringsplan 2018 is bovendien niet ter informatie gestuurd naar de raad. De bevindingen van het uitvoeringsplan zijn op eigen initiatief door de beleidsmedewerker samengevat in een memo 'terugblik op 2017 - schuldhelpverlening in vogelvlucht', die wel ter informatie aan de gemeenteraad is gestuurd. De memo bevat informatie over de verkorte wacht- en doorlooptijden, de stand van zaken op het gebied van budgetbeheer, de pilot vroegsignalering en het armoedepact en de ontwikkelingen op het gebied van professionalisering. Deze memo sluit daarmee wel goed aan op de informatiebehoefte van de raad op het sturingsniveau input.

4.4.2 Het systeem om ontwikkelingen op output- en throughputniveau te kunnen meten is nog niet ingericht

Om de belangrijkste output- en throughputindicatoren te kunnen meten is inzicht nodig in de klantstromen en de integraliteit van de uitvoering. Daarnaast is klanttevredenheid een belangrijke output-indicator.

Klantstromen

Op dit moment is alleen inzicht in de totale instroom en uitstroom van klanten schuldhelpverlening, maar dat biedt geen inzicht in de klantstromen (hoeveel nieuwe aanmeldingen zijn er, tot hoeveel intakegesprekken schuldhelpverlening heeft dat geleid, welke producten worden ingezet, hoeveel mensen vallen vroegtijdig uit en met welke reden, en wat is het resultaat (100% betaling, schuldregeling, DFD of Wsnp-verklaring). Deze informatie kan op dit moment niet eenvoudig uit het managementsysteem gehaald worden, omdat het informatiesysteem is gericht op productie en niet op resultaten. Gemeentebreed zou er mogelijk geïnvesteerd worden in een nieuw managementinformatiesysteem voor het gehele sociaal domein, maar dit project heeft nog geen vervolg gekregen. Het verder inrichten van de managementinformatie in het huidige systeem is hierdoor ook niet actief opgepakt. Informatie die het team zelf wekelijks voorhanden heeft is: in- en uitstroom (en met welke reden), uit welke gemeente de klanten komen, hoe lang het duurt voordat een uitnodiging voor een intakegesprek verstuurd wordt en hoe lang het duurt voor een gesprek wordt gepland. Het team gebruikt deze cijfers om de ontwikkelingen op de casussen te monitoren en om de caseload te verdelen. Deze informatie biedt geen volledig beeld van de klantstromen. Desgevraagd, konden de medewerkers ook geen schatting geven van de klantstromen.

Omdat de klantstromen niet bekend zijn, kunnen ook de kosten per klant en per module niet berekend worden.

Integraliteit

Om de integraliteit van de uitvoering te kunnen meten (aantal integrale trajecten, aantal doorverwijzingen, regierol, vroegsignalering en verwijzing ketenpartners) moeten duidelijke afspraken gemaakt worden met het maatschappelijke middenveld. WNL verantwoordt over het aantal gezinnen dat in de wijkteams jeugd geholpen worden en bij hoeveel van deze gezinnen (ook) sprake is van financiële problematiek. Niet alle gezinnen met problematische schulden vallen onder de wijkteams jeugd (23-), waardoor geen volledig beeld ontstaat van het aantal dossiers waarbij sprake is van casusregie (zie ook H3). Doorverwijzingen worden door het team schuldhelpverlening niet geregistreerd. Voor het project vroegsignalering moeten nog afspraken met de uitvoerders gemaakt worden.

Klanttevredenheid

Klanttevredenheid wordt door zowel de raad als de uitvoerders een belangrijke output-indicator gevonden. Tevreden klanten zorgen voor weinig uitval en dus meer succesvolle schuldhelpverlening. Er is nog geen instrument ontwikkeld om klanttevredenheid structureel te monitoren, maar de afdeling is dit wel van plan. Er heeft wel een onderzoek plaatsgevonden naar klanttevredenheid, maar de respons was te laag om deze onderzoeksmethode structureel in te zetten. Op dit moment wordt vanuit de pilot 'schouder eronder' een klantreis gemaakt. De afdeling hoopt hier ook weer aanknopingspunten voor het vergroten van de klanttevredenheid uit te halen, maar de klantreis leidt niet tot een instrument om klanttevredenheid te meten.

4.4.3 Outcome mag voorlopig nog niet verwacht worden

De belangrijkste outcome-indicatoren zijn het aantal voortijdige beëindigingen, het slagingspercentage, uitgaven minimeleid-financiële transacties (bijzondere bijstand voor beschermingsbewind), aantal crisissituaties (ook MPH), nieuwe aanmeldingen (ook bij wijkteams) en minder mensen met een beslag op uitkering, verrekening of inhouding als gevolg van schulden.

Om inzicht te hebben in het aantal vroegtijdige beëindigingen en het slagingspercentage is inzicht nodig in de klantstromen (zie paragraaf 4.4.2) en dat is er niet.

Door meer in te zetten op preventie en door het aanbieden van budgetbeheer, hoopt het college uiteindelijk minder kosten te maken voor beschermingsbewind. Deze informatie kan via het team financiële ondersteuning achterhaald worden. Informatie over het aantal mensen met een beslag op uitkering, verrekening of inhouding als gevolg van schulden is ook via het team financiële ondersteuning beschikbaar.

Het regieteam MPH registreert cijfers over het aantal aanmeldingen en deze worden aan de gemeente aangeleverd. WNL levert informatie over het aantal gezinnen waarbij financiële problemen een onderdeel vormen van de problematiek.

Sommige resultaten en kpi's over outcome zijn wel te meten, maar de interpretatie van de cijfers zal lastig zijn. Een pilot vroegsignalering kan bijvoorbeeld leiden tot een toename van het aantal schuldhulpverleningstrajecten. Maar ook andersom kan het aantal integrale trajecten afnemen, omdat problemen preventief worden opgelost, waardoor minder vaak sprake is van multiproblematiek. Een gedegen verhaal achter de cijfers is en blijft noodzakelijk en wordt ook door de raad gewenst.

Monitoring heeft (nog) geen prioriteit

Monitoring van de resultaten en effecten heeft (nog) geen prioriteit bij de beleidsmedewerker, de procesregisseur en het college. Er lopen in de gemeentelijke organisatie en het sociaal domein verschillende veranderingsprocessen door elkaar en er waren veel personele wisselingen. De focus ligt daarom nu op het professionaliseren van het team en de monitoring komt op het tweede plan.

4.5 Conclusies over verantwoordingsinformatie

E. Zijn de vastgestelde prestatie indicatoren voldoende om de uitvoering adequaat te kunnen meten?

Op output- en outcomeniveau sluiten de kpi's aan op de gewenste resultaten en ze zijn voldoende om de voortgang te kunnen monitoren; er ontbreekt slechts 1 kpi (zie tabel 3). De effecten op het niveau van output en outcome worden echter pas over een aantal jaar verwacht. Om op kortere termijn te monitoren of de uitvoering van schuldhulpverlening goed verloopt, is informatie op throughput en inputniveau nodig. De kpi's op deze niveaus zijn niet concreet en niet volledig.

Monitoring van input en throughput vraagt vooral om een kwalitatieve verantwoording en die informatie is beschikbaar, maar er zijn geen afspraken gemaakt tussen raad en college over kwalitatieve verantwoording via het beleidsplan en ook niet op een andere manier. De beleidsmedewerker verantwoordt nu ad hoc, op eigen initiatief.

F. Zijn er toetsbare beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de inrichting en uitvoering rondom schuldhulpverlening?

De beleidsdoelen zijn geformuleerd op de te hanteren werkwijze: schuldhulpverlening is toegankelijk, integraal, op maat, preventief en sluit aan op de leefwereld van de schuldenaar. Deze beleidsdoelen zijn niet direct toetsbaar, maar het is wel mogelijk om gewenste resultaten bij de beleidsdoelen te formuleren die wel toetsbaar zijn (gericht op output en outcome) en dat is in het beleidsplan ook gebeurd.

Aan de gewenste resultaten zijn kpi's gekoppeld, die zowel gaan over meetbare resultaten en effecten (output/outcome), als over de te hanteren werkwijze (throughput). Een deel van de kpi's moeten nog geconcretiseerd worden. Er zijn te weinig afspraken met uitvoerende organisaties, en dan vooral het team schuldhulpverlening, over wat en hoe er gemonitord zal worden, waardoor de meeste kpi's die aan de beleidsdoelen gekoppeld zijn, niet beschikbaar zijn. In de praktijk blijken de benodigde systemen om de gewenste informatie te kunnen leveren niet te zijn ingericht.

5 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk zullen we eerst de normen toetsen op basis van de bevindingen zoals beschreven in de hoofdstukken 2 tot en met 4 (paragraaf 5.1). Vervolgens zullen we de hoofdonderzoeksvragen beantwoorden, waarna de centrale vraag beantwoord wordt (paragraaf 5.2).

5.1 Ingevuld normenkader

Norm	Samenvatting	Toets
Het beleidsplan is vastgesteld voor maximaal 4 jaar.	Het beleidsplan 2013-2016 is na 4 jaar, lopende een evaluatie, vervangen door het beleidsplan 2017. Vervolgens is het beleidsplan 2018-2021 vastgesteld.	Voldaan
In het beleidsplan is aandacht voor een integrale aanpak.	Het belang van een integrale aanpak wordt beschreven en er is een beleidsdoel aan gekoppeld.	Voldaan
In het beleidsplan is aandacht voor maatwerk.	Het belang van maatwerk (aansluiten bij de leefwereld van de cliënt en het nastreven van een schuldenvrije toekomst waar mogelijk) wordt beschreven en er is een beleidsdoel aan gekoppeld. Om beter maatwerk te kunnen leveren wordt in het beleidsplan aangekondigd alle modules van de NVVK te implementeren.	Voldaan
In het beleidsplan is aandacht voor een brede toegang.	In het beleidsplan staat geschreven dat iedere inwoner toegang moet hebben tot schuldhulpverlening en de beleidsregels zijn hierop afgestemd. Ook wil de gemeente de toegang tot schuldhulpverlening vergemakkelijken voor schuldenaren. Er is een beleidsdoel aan gekoppeld.	Voldaan
In het beleidsplan is aandacht voor preventie en nazorg.	Het belang van preventie, vroegsignalering en nazorg staat in het beleidsplan beschreven. Verdere uitwerking van preventie wordt elk jaar in de uitvoeringsplannen beschreven. De gemeente Tiel wil voor preventie samenwerken met het maatschappelijk middenveld. Er is een beleidsdoel aan gekoppeld.	Voldaan
In het beleidsplan is een wachttijd van maximaal 4 weken (in geval van crisis 3 dagen) opgenomen.	In het beleidsplan is een paragraaf met de wettelijke termijn van 4 weken, en in geval van crisis 3 dagen, opgenomen.	Voldaan
In het beleidsplan is aandacht voor gezinnen met minderjarige kinderen.	In het beleidsplan is beschreven dat, in samenwerking met de wijkteams, extra aandacht is voor gezinnen met kinderen.	Voldaan
In het beleidsplan is beschreven welke maatregelen genomen worden om de kwaliteit van de uitvoering te borgen.	De interne processen worden zo ingericht dat aan de kwaliteitseisen van de NVVK wordt voldaan. Voor preventie en vroegsignalering worden convenanten met kwaliteitsafspraken aangekondigd. Deelname aan de pilot 'schouders eronder' moet een tweede professionaliseringsslag van het team SHV teweeg brengen.	Voldaan

Norm	Samenvatting	Toets
Er zijn uitvoeringsafspraken met alle relevante partijen.	Er zijn uitvoeringsafspraken voor het project vroegsignalering met alle betrokken partijen. Ook ligt er een duidelijke opdracht voor thuisadministratie en formulierenhulp. Voor het inschakelen van flankerende hulp zijn afspraken met het AMW. WNL heeft een opdracht voor de preventie van armoede en schulden. Afspraken met consultants werk en consultants inkomen op het gebied van preventie zijn niet geformaliseerd.	Voldaan
Het totaal van afspraken is een correcte doorvertaling van de gestelde beleidsdoelen.	Er wordt jaarlijks een uitvoeringsplan gemaakt voor de werkzaamheden van de gemeente Tiel in het komende jaar, waardoor nog niet duidelijk is aan welke doelen in de jaren na 2018 gewerkt zal worden. De maatschappelijke partners zijn niet betrokken bij het maken van de jaarlijkse uitvoeringsplannen. Onderdelen van het beleidsplan die door externe partners uitgevoerd moeten worden, dat betreft vooral preventie, zijn op hoofdlijnen vastgelegd in afspraken. In het uitvoeringsplan is vastgelegd dat deze afspraken geconcretiseerd moeten worden, maar deze werkafspraken zijn nog niet volledig. Afspraken die wel gemaakt zijn, sluiten goed aan bij de beleidsdoelen.	Deels voldaan
De verdeling van taken tussen uitvoerders en samenwerkingspartners zorgt voor een doelmatige uitvoering.	Als er sprake is van meer dan alleen problematische schulden, heeft een inwoner van Tiel nog altijd te maken met veel loketten en is er geen sprake van casusregie. Op het gebied van preventie zijn vele organisaties actief die allemaal zoekende zijn naar kennisdeling en afstemming. Het armoedepact moet een oplossing bieden voor dat probleem, maar niemand is eigenaar van het armoedepact: de gemeente wil dat het maatschappelijk middenveld het oppakt, maar geen van de organisaties heeft hiervoor een opdracht of budget. Het armoedepact biedt veel potentie, maar de huidige stand van zaken zorgt nog niet voor een doelmatige uitvoering van preventie.	Niet voldaan
De regievoering door de gemeente zorgt voor een doelmatige uitvoering.	Het team SHV informeert en verwijst door naar flankerende hulp, maar voert zelf geen casusregie. Op het gebied van preventie neemt de gemeente ook niet de regie en of sprake is van een doelmatige uitvoering van preventie kan niet getoetst worden. In het project vroegsignalering neemt de gemeente wél duidelijk de regie en dat verloopt naar wens van de ondervraagde betrokken partijen. Echter, het is te vroeg om te concluderen of het project vroegsignalering ook doelmatig is.	Niet voldaan

Norm	Samenvatting	Toets
Alle beleidsdoelen zijn toetsbaar geformuleerd.	De beleidsdoelen zijn geformuleerd op de te hanteren werkwijze (throughput): schuldhulpverlening is toegankelijk, integraal, op maat, preventief en sluit aan op de leefwereld van de schuldenaar. De beleidsdoelen zijn niet direct toetsbaar, maar het is wel mogelijk om resultaten bij de beleidsdoelen te formuleren die wel toetsbaar zijn (gericht op output/outcome) en dat is in het beleidsplan ook gebeurd. Aan de resultaten zijn toetsbare kpi's gekoppeld, die zowel gaan over meetbare resultaten en effecten (output/outcome), als over de te hanteren werkwijze (throughput). Sommige kpi's moeten nog geconcretiseerd worden.	Voldaan
Alle beleidsdoelen zijn doorvertaald naar kpi's die zijn afgestemd op de informatiebehoefte van de raad	De kpi's in het beleidsplan zijn het resultaat van een brainstorm en hebben geen status in de huidige monitoring. Niet bij alle beleidsdoelen zijn kpi's geformuleerd en er zijn kpi's geformuleerd die niet één op één aan een beleidsdoel te koppelen zijn. De kpi's die wel duidelijk aan een beleidsdoel te koppelen zijn, sluiten aan bij de informatiebehoefte van de raad.	Deels voldaan
De kpi's kunnen jaarlijks in kaart worden gebracht.	Niet alle kpi's kunnen jaarlijks in kaart worden gebracht omdat het managementinformatiesysteem niet is ingericht op monitoring, maar op operationele informatie. Met wat handwerk zouden de meeste kpi's wel in kaart kunnen worden gebracht. De raad heeft behoefte aan meer (ook kwalitatieve) informatie over de voortgang van de beleidsdoelen. Deze informatie kan jaarlijks in kaart worden gebracht, maar er zijn geen afspraken tussen raad en college over welke informatie de raad in welke vorm jaarlijks wil ontvangen. Verantwoording gebeurt nu dan ook op ad hoc basis en op initiatief van de beleidsmedewerker.	Deels voldaan
In afspraken met uitvoerders en samenwerkingspartners is beschreven hoe de evaluatie en verantwoording plaats zal vinden.	In het convenant vroegsignalering en budgetbeheer is aandacht voor verantwoording en monitoring, in die zin dat wordt aangekondigd dat er jaarlijks geëvalueerd zal worden. Welke informatie precies verzameld zal worden, staat nog niet vast, maar is momenteel wel onderwerp van gesprek. In de uitvoeringsovereenkomst van WNL, heeft WNL kwalitatieve doelen op een hoog aggregatieniveau beschreven. De gemeente en WNL zijn overeengekomen dat WNL eerst vooral kwalitatief verantwoordt in het jaarverslag. Daarnaast legt WNL verantwoording af over de resultaten van de wijkteams jeugd. Er zijn geen concrete afspraken over verantwoording van activiteiten die specifiek bij schuldhulpverlening horen. Het team SHV beschikt wekelijks over cijfers uit het managementinformatiesysteem die gebruikt worden om de interne processen te monitoren en de caseload te verdelen. Deze informatie kan ook beperkt gebruikt worden om de raad, via het college, te informeren over in-, door- en uitstroom, maar het team heeft hiervoor geen duidelijke opdracht en weet ook niet wat er op dat gebied van hen verwacht wordt.	Niet voldaan
De ketenpartners zijn in staat om de afgesproken voortgangsinformatie jaarlijks aan te leveren.	WNL en STMR maken jaarverslagen die bestuurlijk respectievelijk ambtelijk besproken worden. Er wordt uitsluitend kwalitatieve informatie gevraagd, met uitzondering van cijfers over de wijkteams. Deze informatie kan geleverd worden. Meer afspraken over verantwoording zijn er niet.	Voldaan

5.2 Conclusies

In deze paragraaf worden de hoofdonderzoeksvragen beantwoord. De conclusies zijn opgesteld aan de hand van het ingevulde normenkader en de antwoorden op de deelvragen zoals geformuleerd in paragrafen 2.2, 3.5 en 4.5.

5.2.1 Hoofdonderzoeksvragen

De eerste hoofdonderzoeksvraag luidt:

1. Zijn er heldere beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de (inrichting rondom de) schuldhulpverlening?

In het beleidsplan zijn vijf beleidsdoelen opgenomen die samen de vijf voorwaarden voor een doeltreffende schuldhulpverlening vormen: schuldhulpverlening is breed toegankelijk, integraal, maatwerk, afgestemd op de leefwereld van de schuldenaar en preventief. Deze vijf voorwaarden sluiten aan op de uitgangspunten van de Wgs, de gedragscode van de NVVK en de meest recente kennis over schuldhulpverlening. De beleidsdoelen zijn helder geformuleerd.

De tweede onderzoeksvraag luidt:

2. Zijn er toetsbare beleidsdoelen geformuleerd ten aanzien van de uitvoering?

Met de uitvoering van schuldhulpverlening wil de raad twee dingen bereiken: voorkómen dat mensen in de schulden raken en schulden oplossen waar mogelijk (output), zodat positieve maatschappelijke effecten kunnen worden bereikt (outcome). Aan deze gewenste resultaten zijn concrete en meetbare kpi's gekoppeld.

De beleidsdoelen zijn echter geformuleerd op de te hanteren werkwijze (throughput). De beleidsdoelen zijn niet direct toetsbaar. Voor de monitoring van de te hanteren werkwijze zijn ook kpi's geformuleerd, maar deze zijn onvolledig en nog niet voldoende geconcretiseerd, terwijl deze informatie vooral in de eerste jaren van het beleidsplan essentieel is. Er zijn geen afspraken over een andere manier van verantwoording over de beleidsdoelen.

De kpi's kunnen op dit moment niet allemaal in kaart worden gebracht, omdat de klantstromen niet inzichtelijk zijn, er geen methode is om klanttevredenheid te meten en omdat afspraken met externe uitvoerders over monitoring nog niet volledig zijn.

De derde onderzoeksvraag gaat over rechtmatigheid en luidt:

3. Voldoet het 'Beleidsplan schuldhelpverlening 2018-2021' aan de wettelijke eisen zoals beschreven in de Wgs?

Het beleidsplan voldoet aan de wettelijke eisen van de Wgs en het project vroegsignalering voldoet aan de eisen van de AVG.

5.2.2 Centrale vraag

De centrale vraag die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd luidt:

'Op welke wijze dragen het gestelde beleidskader en de beleidsdoelen bij aan een doeltreffende uitvoeringsagenda om te komen tot een schuldenvrije gemeente Tiel?'

Het beleidsplan 2018-2021 is zorgvuldig opgesteld naar aanleiding van een gedegen evaluatie van het vorige beleidsplan en voldoet aan de eisen van de Wgs. Het uitvoeringsplan 2018 is een goede vertaling van het beleidsplan: per beleidsdoel worden activiteiten genoemd waarmee aan de beleidsdoelen gewerkt wordt en er zijn duidelijk prioriteiten aangebracht. Het uitvoeringsplan beperkt zich echter tot één jaar, waardoor niet duidelijk is welke activiteiten in de resterende jaren (voorlopig) gepland zijn.

Maatschappelijke partners zijn niet betrokken geweest bij het vaststellen van de activiteiten in het uitvoeringsplan van 2018, waardoor afstemming niet is geborgd. Het uitvoeringsplan is niet vastgesteld door het college, waardoor de beleidslijnen niet geborgd zijn.

6 AANBEVELINGEN

Het beleidskader draagt bij aan de gestelde beleidsdoelen en ambities, het stellen van nieuwe kaders is dan ook niet wenselijk. De aanbevelingen zijn daarom uitsluitend gericht op controleren en bijsturen.

1. Besluit als raad over welke kpi's je op welke wijze geïnformeerd wilt worden

Uit het onderzoek komt een heel aantal relevante kpi's naar voren die een goed beeld kunnen geven van de voortgang in het behalen van de beleidsdoelen. Met een deel van de raads- en commissieleden is dit onderwerp besproken. Het zou goed zijn als de raad zich als geheel over deze vraag buigt en een beslissing neemt over de kpi's waarover de raad informatie wil om de voortgang te kunnen controleren en over de wijze waarop deze rapportage plaatsvindt.

2. Benut het uitvoeringsplan om te kunnen controleren en bijsturen

In het beleidsplan is toegezegd jaarlijks via de uitvoeringsplannen te verantwoorden over resultaten en kpi's, maar het college kan deze afspraak niet nakomen omdat een deel van de informatie niet opgeleverd kan worden. Over wat dan wel gerapporteerd kan worden zijn geen duidelijke afspraken gemaakt. Het uitvoeringsplan zou met aanvullende informatie kunnen dienen als sturingsdocument, zeker omdat er consensus is over wat de relevante informatie is.

Maak afspraken met het college over hoe het uitvoeringsplan benut kan worden als sturingsdocument.

3. Maak afspraken met het college over de verantwoordingsinformatie

Maak afspraken met het college over welke verantwoordingsinformatie in het uitvoeringsplan opgenomen wordt. Vraag daarbij voor de eerste twee jaar om kwalitatieve voortgangsinformatie over input (professionalisering, ontwikkelingen armoedepact en project vroegsignalering, preventie-activiteiten door maatschappelijke organisaties), een beperkt aantal kpi's voor throughput (klantstromen en het aantal gezinnen dat naar (schuld)hulpverlening is geleid via het project vroegsignalering) en naar output: klanttevredenheid en recidive. Vraag aan het einde van de beleidsperiode de resultaten op het niveau van outcome (maatschappelijke effecten).

4. Overweeg om te investeren in de uitvoerbaarheid van de monitoring

De gewenste informatie over klantstromen en klanttevredenheid is niet beschikbaar, omdat de informatiesystemen hierop niet zijn ingericht. Inzicht in de klantstromen is belangrijk voor alle beleidsdoelen. Deze klantstromen zijn handmatig inzichtelijk te maken, maar dat vergt tijd van de medewerkers of een verbetering van de systemen. Onze aanbeveling is om vanwege de omvang van de klantstromen, niet te investeren in een nieuw systeem, maar tijd te reserveren zodat de medewerkers dit handmatig kunnen bijhouden.

5. Vraag het college om een vooruitblik

Het uitvoeringsplan is telkens voor één jaar. Om de beleidslijn in zicht te houden, kan een vooruitblik voor de resterende jaren opgenomen worden met globaal de doelen, maatregelen, resultaten en kpi's die in elk jaar aan de orde komen.

6. Vraag het college om de maatschappelijke organisaties een plek te geven in het uitvoeringsplan

In het uitvoeringsplan is aandacht voor samenwerking met maatschappelijke organisaties. In het uitvoeringsplan van 2018 worden concrete samenwerkingsafspraken aangekondigd op het gebied van preventie, doorverwijzing, flankerende hulp en casusregie, maar deze zijn nog niet tot stand gekomen. Vraag het college om het uitvoeringsplan met de maatschappelijke organisaties af te stemmen.

7 REACTIE COLLEGE VAN B&W

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met enige trots heeft het college kennis genomen van het Onderzoeksrapport Schuldhelpverlening, welke in opdracht van de rekenkamercommissie is uitgevoerd. De afgelopen twee jaar is zowel tijd als geld geïnvesteerd in de kwaliteit, het bereik en de toegankelijkheid van schuldhelpverlening. Het onderzoek laat zien dat het beleid zoals het nu wordt uitgevoerd voldoet aan de eisen zoals gesteld in de Wet Gemeentelijke Schuldhelpverlening. Het project Vroegsignalering is van start en voldoet aan de eisen van de Algemene Gegevens Gegevensbescherming. Wachttijden zijn teruggebracht en de toegang tot schuldhelpverlening is toegankelijker geworden. De gemeente Tiel is daarmee goed op weg om de behaalde doelen uit het beleidsplan te realiseren.

Het rapport geeft tevens een aantal aanbevelingen gericht op het controleren en bijsturen door de raad. Onderstaand een reactie van het college op deze aanbevelingen:

1. Het college kan zich vinden in de aanbeveling, waarbij de raad besluit over welke kpi's de raad informatie wil ontvangen en op welke wijze zij hierover geïnformeerd wil worden. In aanvulling hierop adviseert het college aan de raad, dat de raad afweegt welke informatie echt nodig is om te kunnen sturen, zodat hier kpi's op vastgesteld kunnen worden. De terugkoppeling van informatie vindt nu plaats via de reguliere P&C cyclus. Deze wordt aangevuld met een jaarlijkse evaluatie. Het college vraagt de raad uitspraak te doen of deze terugkoppelingsmomenten voldoende zijn, of dat extra informatiemomenten gewenst zijn.
2. Het college plaatst een kanttekening bij de tweede aanbeveling, waarbij het uitvoeringsplan benut kan worden als sturingsinstrument. De uitvoering van het beleid is een verantwoordelijkheid van het college en niet van de raad. Het uitvoeringsplan dient als instrument om de doelen in het beleidsplan te bereiken. Op basis van het uitvoeringsplan en de behaalde resultaten wordt jaarlijks een evaluatie gehouden. Deze evaluatie wordt in december voorgelegd aan de raad.
3. Het college kan zich vinden in de derde aanbeveling. Deze aanbeveling sluit aan op de eerste aanbeveling, waarin afspraken worden gemaakt over de verantwoordingsinformatie.
4. Het college heeft in het 3^e kwartaal van 2018 een start gemaakt met de implementatie van een Datawarehouse en business intelligence software. Deze implementatie moet het op termijn mogelijk maken om te beschikken over betere stuurinformatie. In de tussenliggende tijd wordt nog steeds gewerkt aan de verbetering van de huidige sturingsinformatie. Als duidelijk is over welke kpi's de raad geïnformeerd wil worden, kan de sturingsinformatie hierop ingericht worden.
5. Er wordt aanbevolen het college te vragen om een vooruitblik. Via de jaarlijkse evaluatie informeert het college de raad over de resultaten en de lokale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van schuldhelpverlening. In het beleidsplan staan de doelen benoemd waar naar toe wordt gewerkt in de periode 2018-2021. Om dit mogelijk te maken is in 2017 extra geld geïnvesteerd in capaciteit van medewerkers. Bijkomende kosten zijn nu nog niet allemaal in beeld. Het college stemt de uitvoeringsplannen af op de financiële mogelijkheden die er zijn.
6. Als laatste aanbeveling wordt aan het college gevraagd maatschappelijke

organisaties een plaats te geven in het uitvoeringsplan. Het college sluit zich aan op deze aanbeveling. Effectieve schuldhulpverlening vraagt om een integrale benadering. Dit is niet mogelijk zonder de maatschappelijke partners hier bij te betrekken. Momenteel worden vanuit de ambtelijke organisatie dan ook gesprekken gevoerd met diverse maatschappelijke partners. Er wordt gewerkt aan samenwerkingsafspraken op het gebied van aanpak armoede en schulden.

Wij zien het onderzoeksrapport als goede aanleiding om met de raad in gesprek te gaan over welke resultaten en op welke manier de verantwoording aan de raad wordt teruggekoppeld.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders

De secretaris,

de burgemeester,

Drs. I. van der Valk

ir. J. Beenakker

8 NAWOORD

De Rekenkamercommissie is verheugd over de positieve reactie van het College en de bereidheid om de aanbevelingen grotendeels over te nemen.

Hiermee komt in de toekomst voor de Gemeenteraad belangrijke informatie beschikbaar op specifieke terugkoppelmomenten waardoor de mogelijkheid gegeven wordt om daadwerkelijk bij te kunnen sturen op de realisatie van vastgestelde beleidsdoelen.

De Rekenkamercommissie kan zich vinden in de mogelijkheid om de jaarlijkse evaluatie hier voor te benutten.

Bijlagen

- I. Begrippenkader
- II. Het proces van schuldhulpverlening
- III. Uitgangspunten van de Wgs
- IV. Geraadpleegde documenten
- V. Geïnterviewde personen

I. Begrippenkader

Beleidsplan	Het beleidsplan 2018 waarin de visie, missie, doelstellingen en de maatregelen voor schuldhulpverlening zijn vastgelegd. Het beleidsplan is vastgesteld door de raad en vormt, samen met de Wgs, het kader voor de uitvoering van schuldhulpverlening.
Beleidsregels	In de beleidsregels schuldhulpverlening is de grondslag voor de uitvoering van schuldhulpverlening vastgelegd. In de beleidsregels budgetbeheer is de grondslag voor budgetbeheer vastgelegd.
Uitvoeringsplan schuldhulpverlening	Het team schuldhulpverlening maakt jaarlijks een uitvoeringsplan waarin wordt beschreven wat in het voorgaande jaar is gerealiseerd en wat voor het volgende jaar geagendeerd staat. Daarbij worden telkens twee vragen beantwoord: wat willen we dit jaar bereiken en wat gaan we daarvoor doen.
Uitvoeringsprogramma WNL	WNL maakt een uitvoeringsprogramma waarin voor alle taken van de deelnemende organisaties wordt beschreven op welke thema's ingezet wordt, welke producten en diensten aangeboden worden, wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn en welke samenwerkingspartners daarbij betrokken zijn. Voor schuldhulpverlening is programma 5 relevant: 'Preventie en grip krijgen op financiën'
WNL	Een overkoepelende organisatie van STMR, Mozaïek, MEE en Dynamiek om 'Welzijn Nieuwe Stijl' in te richten.
STMR	STMR verzorgt een breed pakket, waaronder: thuisadministratie, zorg, kleinschalig wonen, schoolmaatschappelijk werk, wijkteams, jeugdgezondheidszorg en algemeen maatschappelijk werk (AMW) voor de doelgroep 23+. Voor schuldhulpverlening is het AMW en de thuisadministratie relevant.
Mozaïek	Mozaïek is een brede welzijnsorganisatie en bestaat uit diensten van 0 – 100 in een doorgaande lijn, de pijlers: VvE, schoolcontactwerk, contact met primair- en voortgezet onderwijs, jongerenwerk en -coaching, Matchpoint en de formulierenbrigade, vrijwilligers- en mantelzorgondersteuning en de thuisadministratie.

Begrippen over schuldhulpverlening worden toegelicht in bijlage 2.

II. Het proces van schuldhulpverlening

Diensten die door de gemeente Tiel in het kader van schuldhulpverlening worden aangeboden zijn preventie, vroegsignalering, budgetbeheer, schuldregeling en duurzame financiële dienstverlening (verder genoemd: DFD).¹⁷ Voor vroegsignalering, budgetbeheer en preventie werkt de gemeente Tiel samen met andere organisaties en bedrijven (zie verder paragraaf 4.3).

Het totale proces van schuldhulpverlening begint met *preventie*. Hiertoe behoren alle diensten die gericht zijn op het voorkomen van problematische schulden. Voorbeelden zijn: voorlichting, workshops, formulierenbrigade en adviesgesprekken. Het team schuldhulpverlening van de gemeente Tiel heeft een begin gemaakt met preventieactiviteiten in de vorm van de NVVK-module 'Informatie en Advies'. Het doel van Informatie en Advies is om de klant inzicht te bieden in financiële keuzes en in staat te stellen de eigen financiën zelfstandig te regelen. Informatie en adviesgesprekken kunnen voorkomen dat een klant andere vormen van schuldhulpverlening nodig heeft. Om preventie met ketenpartners vorm te geven, is de gemeente Tiel in 2018 gestart met het aanjagen van een armoedepact (zie verder paragraaf 4.4).

Vroegsignalering is het 'vroegtijdig actief op zoek gaan naar inwoners die in de (problematische) schulden komen en hun vaste lasten binnen afzienbare tijd niet (meer) kunnen betalen.¹⁸ Het doel van het vroegsignaleringsproject is dat de gemeente Tiel met relevante samenwerkingspartners inwoners met schulden vroegtijdig signaleren om toekomstige problematische schulden te voorkomen en adequaat aan te pakken door tijdig (financiële) ondersteuning te bieden. Op deze manier kunnen inwoners die te maken krijgen met schulden weten hoe zij hulp kunnen vinden bij het oplossen van schulden¹⁹. Om problemen vroegtijdig te kunnen signaleren, heeft de gemeente Tiel een convenant afgesloten met N.V. Nuon Sales Nederland, Belastingssamenwerking Rivierenland BSR, Woningcorporatie SCW, Woningcorporatie Kleurrijk Wonen, Vitens NV, Centrale Zorgverzekeraars groep (CZ), VGZ Zorgverzekeraar NV en Menzis Zorgverzekeraar NV. Het convenant houdt in dat deze partners inwoners met betalingsachterstanden wijzen op de mogelijkheden die er zijn om verdere escalatie te voorkomen en gegevens over betalingsachterstanden aan de gemeente Tiel aanleveren, zodat de gemeente Tiel met deze signalen outreachend op pad kan gaan om de betreffende huishoudens te helpen. Dat wil zeggen dat schuldhulpverleners naar de betreffende huishoudens toe gaan en aanbellen om hun diensten aan te bieden. Follow-up kan zijn: geen actie ondernemen, direct doorverwijzen naar schuldhulpverlening of een verwijzing c.q. aanmelding bij de wijkteams jeugd, het maatschappelijk middenveld of in geval van meervoudige problematiek naar het MPH team.²⁰

¹⁷ Budgetbeheer, schuldregeling en DFD zijn modules van de branchevereniging NVVK en worden volgens de gedragscode van de NVVK uitgevoerd.

¹⁸ Convenant Vroegsignalering Schulden Tiel, maart 2018

¹⁹ Proces Vroegsignalering schulden gemeente Tiel, 2018

²⁰ idem

Budgetbeheer wordt ingezet ter ondersteuning van een schuldhulpverleningstraject (schuldregeling, 100%-betalingsregeling of DFD) en bestaat uit alle activiteiten in het kader van het beheren van de inkomsten van de cliënt en het verrichten van betalingen. Het doel van budgetbeheer is te zorgen ‘*dat betalingen tijdig gedaan worden en dat er geen (nieuwe) schulden of betalingsachterstanden ontstaan. Dit heeft minimaal betrekking op huur/hypotheek, nutsvoorzieningen en wettelijk verplichte verzekeringen*’.²¹ Budgetbeheer wordt niet preventief als enige dienst ingezet. Voor de uitvoering van budgetbeheer heeft de gemeente Tiel een convenant met de Rabobank gesloten voor het openen en beheren van de benodigde bankrekeningen.

Schuldregeling houdt in dat een schuldhulpverlener van de gemeente Tiel bemiddelt tussen de schuldenaar en de schuldeisers om een minnelijke regeling voor de totale schuldenlast te bewerkstelligen. De looptijd van een minnelijke schuldregeling is drie jaar. Bij een schuldbemiddeling wordt jaarlijks de afloscapaciteit bepaald en ontvangen schuldeisers gedurende drie jaar maandelijks een bedrag. Het restant van de schuld wordt na deze drie jaar kwijtgescholden. Als een minnelijke schuldregeling niet mogelijk is, kan een wettelijke schuldregeling worden aangevraagd. De wettelijke schuldregeling gaat via de rechter en is geregeld in de Wet schuldsanering natuurlijke personen (verder genoemd: Wsnp). Voorwaarde voor de wettelijke schuldregeling is dat aangetoond kan worden dat de minnelijke schuldregeling is mislukt of geen kans van slagen had. In de Wsnp is bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor het afgeven van een zogenaamde Wsnp-verklaring.

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

Tijdens en voorafgaand aan de schuldhulpverlening kan flankerende hulp worden ingezet. Bij flankerende hulp gaat het om vormen van sociaal-maatschappelijke hulpverlening en hulpverlening op het terrein van zorg en gezondheid. Hiervoor heeft de gemeente Tiel afspraken gemaakt met STMR.

Wanneer er sprake is van (problematische) schulden, kunnen de hierboven genoemde diensten onderdeel zijn van het proces van schuldhulpverlening. Dit proces bestaat uit de volgende opeenvolgende fasen: aanmelding, intake, stabilisatieperiode, verdere dienstverlening en beëindiging dienstverlening.

²¹ Zie o.a. Convenant budgetbeheer gemeente Tiel - Rabobank

Het team schuldhulpverlening heeft nog niet alle modules van de NVVK geïmplementeerd. Modules die nog niet geïmplementeerd zijn, zijn saneringskrediet, herfinanciering, budgetcoaching en nazorg. Het is de bedoeling dat ook deze modules in 2018 aangeboden zullen gaan worden.

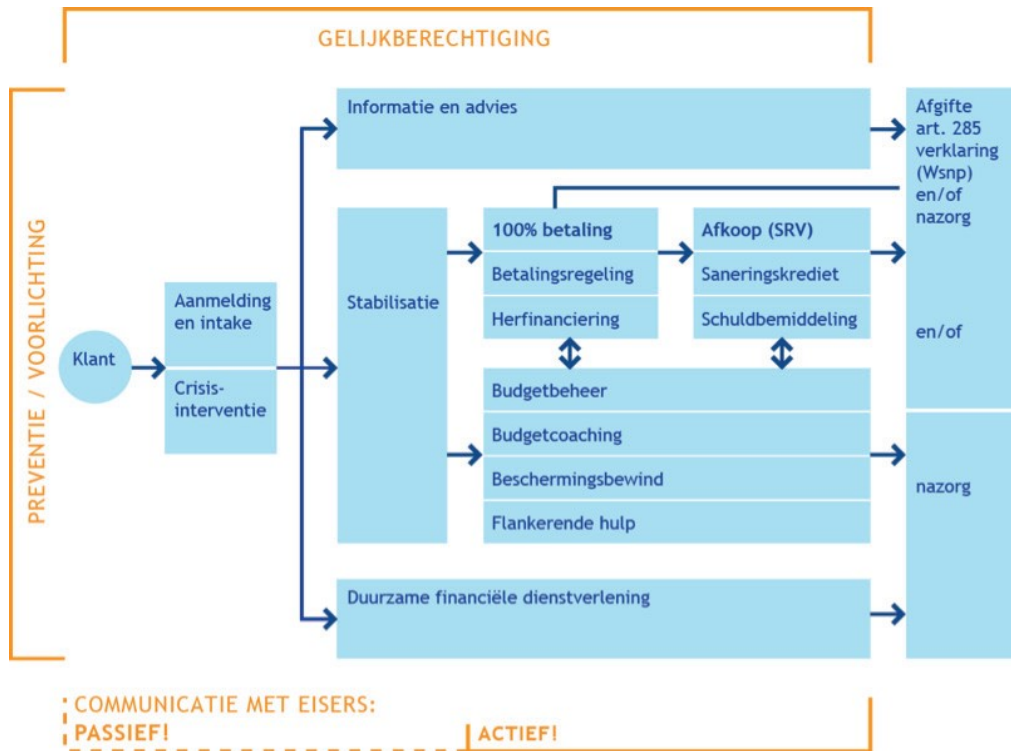
Bij een *saneringskrediet* doet de gemeente Tiel de schuldeisers een aanbod om de schulden ineens af te kopen. De hoogte van het aanbod wordt vastgesteld op basis van de afloscapaciteit van de schuldenaar. Als de schuldeisers akkoord gaan, heeft de schuldenaar een schuld bij de gemeente Tiel die binnen drie jaar wordt afgelost. Na drie jaar is de schuldenaar schuldenvrij. Deze vorm van een minnelijke schuldregeling is minder arbeidsintensief dan een schuldbemiddeling waarbij elk jaar de afloscapaciteit opnieuw moet worden berekend.

Herfinanciering heeft tot doel een financieringsovereenkomst tot stand te brengen tussen de schuldenaar en de kredietverstrekker, waarmee de vastgestelde vordering(en) ineens en voor 100% wordt(en) voldaan. Een herfinanciering vermindert de lastendruk (in termen van vermindering van rente en verlenging van looptijd) voor een schuldenaar maakt de totale schuldenlast overzichtelijk door het minimaliseren van het aantal schulden en schuldeisers

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

Het totale proces van schuldhulpverlening eindigt met nazorg, waarmee in feite de cirkel weer rond is: het doel van nazorg is de preventie van terugval en recidive. Het proces van schuldhulpverlening is schematisch weergegeven in figuur 1.

Figuur 1 Het proces van schuldhulpverlening



Bron: gedragscode NVVK

Ten slotte: *beschermsbewind* is mogelijk voor personen die wegens ernstige lichamelijk en/of geestelijke beperkingen niet in staat zijn hun eigen vermogen te beheren. Beschermsbewind zegt niets over de vermogenspositie van de cliënt; het gaat om het onvermogen de eigen financiën te regelen. Het doel van *beschermsbewind* is een stabiele financiële situatie. Beschermsbewind wordt uitgesproken door de rechter. Beschermsbewind is geen vorm van gemeentelijke schuldhulpverlening.

III. De uitgangspunten van de Wgs

Schuldhelpverlening wordt in de Wgs gedefinieerd als *'het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg'*.²² Volgens de memorie van toelichting (verder genoemd: MvT) bij de Wgs is de hoofddoelstelling van het kabinet 'het voorkomen en wegnemen van drempels die de participatie van burgers in gevaar brengen of zelfs belemmeren.' Problematische schulden zijn een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. In de MvT staat dan ook dat problematische schulden zo veel mogelijk voorkomen, dan wel opgelost moeten worden. Een effectieve schuldhelpverlening moet bijdragen aan dit doel. De Wgs is volgens de MvT een belangrijke maatregel om een effectievere schuldhelpverlening te bereiken.

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

Integrale aanpak

Een belangrijk uitgangspunt van de Wgs is dat de gemeentelijke schuldhelpverlening integraal zou moeten zijn. De Wgs geeft geen definitie van integrale schuldhelpverlening, maar uit de MvT kan opgemaakt worden dat integrale schuldhelpverlening betekent dat er naast aandacht voor de financiële problemen van een cliënt, ook aandacht zou moeten zijn voor omstandigheden die op 'enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van de cliënt'. Het wegnemen van oorzaken of omstandigheden die een structurele oplossing van problematische schulden in de weg staan, is dus essentieel. In de MvT staat dat het wenselijk is dat de gemeente de regierol heeft bij integrale schuldhelpverlening.

Preventie

De MvT benadrukt het belang van preventie als onderdeel van de integrale schuldhelpverlening; 'activiteiten gericht op preventie om problematische schulden zoveel mogelijk te voorkomen door bijvoorbeeld voorlichting, vroegsignalering, bestrijding van niet gebruik of budgetbegeleiding zijn onderdeel van integrale schuldhelpverlening.'

²² Wgs, artikel 1. begripsbepalingen

Brede toegang

Een ander uitgangspunt voor gemeentelijke schuldhulpverlening is de brede toegang. In de MvT wordt verwezen naar onderzoek waaruit blijkt dat het slecht is voor de effectiviteit van de gemeentelijke schuldhulpverlening als bepaalde groepen worden uitgesloten van deze hulpverlening.

Schuldhulpverlening moet daarom breed toegankelijk zijn voor natuurlijke personen en op voorhand mag niemand uitgesloten worden. De Wgs geeft als uitzondering hierop dat schuldhulpverlening geweigerd kan worden aan personen die eerder gebruik maakten van schuldhulpverlening en aan personen die fraude hebben gepleegd en die hiervoor een sanctie hebben gekregen. In de MvT wordt als uitzondering aangegeven dat schuldhulpverlening ook geweigerd kan worden aan ondernemers. Zij dienen de onderneming eerst te staken om in aanmerking te komen voor schuldhulpverlening.

Maatwerk

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

Gezinnen met kinderen

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

De kaders voor de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn dus te vinden in de Wgs en in de MvT bij de Wgs. Het is aan de gemeenten om het beleid voor schuldhulpverlening nader in te vullen. De Wgs vereist dat de raad het beleidsplan telkens voor een periode van maximaal 4 jaar vaststelt. In de MvT staat dat het gewenst is dat het college beleidsregels vaststelt waarin wordt vastgelegd op basis van welke individuele omstandigheden de toegang tot de integrale schuldhulpverlening eventueel wordt ontzegd.

IV. Geraadpleegde documenten

04.5a Informatienota ontwikkelingen Schuldhulpverlening terugblik 2017
04.5b Memo 'Terugblik op 2017'- ontwikkelingen schuldhulpverlening in vogelvlucht
05a1. Raadsvoorstel beleidsplan schuldhulpverlening Tiel 2017
05a8. Bijlage Memo Vragen evaluatie Beleidskader SHV
06a. Raadsvoorstel gewijzigde planning Evaluatienota Beleidsplan Schuldhulpverlening
06d1. Raadsvoorstel beleidsplan SHV 2018-2021
09a Raadsvoorstel evaluatienota en keuzenota beleidsplan Schuldhulpverlening 2013-2016
09c Keuzenota Raad evaluatie Beleidsplan Schuldhulpverlening
09d Evaluatienota Beleidsplan SHV
10a. Raadsvoorstel beleidsplan SHV 2018-2021
10c. Beleidsplan SHV Tiel 2018-2021
10d. Advies Cliëntenraad over Beleidsplan SHV 2018-2021
11g Bijlage memo omgevingsanalyse schuldhulpverlening
13.3 Subsidieaanvraag Welzijn Next Level 2018
Beleidsplan Schuldhulpverlening Tiel 2013 - 2016
Beleidsregels schuldhulpverlening gemeente Tiel (dd 28-2-2017)
Beleidsplan 2017 Schuldhulpverlening Tiel
Uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2018
2e voortgangsrapportage 2017
collegebesluit budgetbeheer

Klantfeedback schuldhulpverlening 2017
Teamplan FO 2018
Verslag audit NVVK 2017 gemeente Tiel definitief
Stuurinformatie Impact Analyse Gemeente Tiel V0.93
Bespreking concept rapport Stuurinformatie Impactanalyse (SIA) Gemeente Tiel

Convenant Vroegsignalering Schulden Tiel, met bijlagen
ondertekende overeenkomst met Rabobank
collegebesluit budgetbeheer
bijlage 4 bij collegevoorstel -Evaluatie pilot Budgetbeheer 2012-2014 Tiel
procesvoorstel Armoedepact 2017-11
bijlage uitnodiging Armoedepact startbijeenkomst
schouders eronder doelen-en-resultaten-definitief-01022018
Uitvoeringsprogramma WNL 20172019
13.4 Informatienota indicatoren Welzijn Next level
13.5 IN Vaststelling subsidie WNL 2018
Beschikking WNL 2018

V. Geïnterviewde personen

Gemeente Tiel, Josje Doorenbosch, beleidsmedewerker schuldhulpverlening

Gemeente Tiel (ingehuurd vanuit Kurtosis), Marijke Elfadly, procesregisseur

Gemeente Tiel, Evelien Verbrugge, teammanager schuldhulpverlening

Gemeente Tiel, Bob Vreman, schuldhulpverlener

Gemeente Tiel, Murat Olcücü, schuldhulpverlener

STMR, Mieke van de Graaf, maatschappelijk werker

WNL, Bernie Wiltenburg, manager STMR en wijkteams jeugd

Mozaïek, Marc Horsten, wijkcoach