

2015

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

Onderzoeksbureau DOMENIE Φ KERSTENS

12-5-2015



Colofon

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Schuldhelpverlening en wettelijk kader	5
1.2	Aanleiding voor dit onderzoek	6
1.3	Onderzoeksvragen.....	7
1.4	Normenkader	7
1.5	Onderzoeksmethode	9
1.6	Schuldhelpverlening in vogelvlucht.....	10
1.7	Leeswijzer.....	12
2	Beleid.....	13
	Inleiding	13
2.1	Integraliteit.....	13
2.2	Maatwerk.....	14
2.3	Kwaliteit	15
2.4	Brede toegang	16
2.5	Preventie en nazorg.....	19
2.6	Wacht- en doorlooptijden.....	21
2.7	Gezinnen met kinderen.....	22
3	Uitvoering.....	23
	Inleiding	23
3.1	Integraliteit.....	23
3.2	Maatwerk.....	26
3.3	Kwaliteit	29
3.4	Brede toegang	29
3.5	Preventie en nazorg.....	34

3.6	Wacht- en doorlooptijden.....	35
3.7	Gezinnen met kinderen.....	38
3.8	Algehele klanttevredenheid.....	39
4	Verantwoording en sturing	41
	Inleiding	41
4.1	Beleid en afspraken	41
4.2	Beschikbare verantwoordingsinformatie.....	42
4.3	Cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom	45
5	Vergelijking tussen Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel.....	47
	Inleiding	47
5.1	Vergelijking van beleid en werkprocessen.....	47
5.2	Vergelijking van uitvoeringspraktijken	49
5.3	Vergelijking van resultaten	53

1 Inleiding

1.1 Schuldhulpverlening en wettelijk kader

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

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

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

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

¹ Wgs, Memorie van toelichting, p. 1

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

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

De gemeente Tytsjerksteradiel heeft in het verlengde van de Wgs een vierjarig beleidsplan opgesteld² en gekozen voor samenwerking met de Stichting Kredietbank Nederland (verder genoemd: KBNL) voor de uitvoering van het beleid.

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

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

1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

De gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zijn eind 2009 een strategisch partnerschap aangegaan. Dit houdt in dat beide gemeenten bij voorkeur met elkaar samenwerken. Door samen te werken, willen de gemeenten de efficiëntie en effectiviteit van hun dienstverlening verbeteren. In de gemeente Tytsjerksteradiel behoort Schuldhulpverlening onder de afdeling Mienskip en er is nog geen sprake van samenwerking met de gemeente Achtkarspelen. Beide gemeenten hebben voor een verschillende uitvoeringswijze van de schuldhulpverlening gekozen. De gemeente Achtkarspelen voert de schuldhulpverlening zelf uit en de gemeente Tytsjerksteradiel heeft de schuldhulpverlening uitbesteed aan de KBNL en voert de regie op het geheel. In het verlengde hiervan is het logisch om de vraag te stellen welke uitvoeringspraktijk het beste voldoet aan de voorwaarden voor doeltreffendheid en daarbij ook nadrukkelijk te kijken naar de ervaringen van mensen die gebruik maken van schuldhulpverlening (de klanten).³

² Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012–2015, L. Bosman, Gemeente Tytsjerksteradiel.

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

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

1.3 Onderzoeksvragen

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

De eerste onderzoeksvraag luidt:

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

Deze eerste onderzoeksvraag richt zich op de aansluiting van het integrale beleidsplan bij de Wgs en de memorie van toelichting en de doorvertaling van het beleidplan naar beleidsregels en werkprocessen. Daarnaast is onderzocht of de werkprocessen ook in de uitvoeringspraktijk worden nageleefd. Ten slotte is gekeken op welke manier monitoring en controle plaatsvindt op de uitvoering van schuldhulpverlening.

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

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

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

1.4 Normenkader

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

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

Tabel 1: normenkader

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

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

1.5 Onderzoeksmethode

Documentenanalyse

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

Interviews

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

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

Klantenonderzoek

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

De klanten hebben een aankondigingsbrief ontvangen van de gemeente. Vervolgens zijn de klanten per brief uitgenodigd een online vragenlijst in te vullen. Bij de uitnodigingsbrief is ook een papieren versie van de vragenlijst en een antwoordervelop bijgesloten. Na twee weken hebben de klanten waarvan een e-mailadres bekend was een reminder per e-mail ontvangen (n=58). De klanten waarvan geen e-

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

In totaal zijn 85 klanten uitgenodigd voor het onderzoek. Tien uitnodigingen bleken onbezorgbaar. Van de 75 uitgenodigde klanten, hebben 28 klanten de vragenlijst ingevuld. Dit betekent een respons van 37% en dit percentage is gebruikelijk voor deze vorm van onderzoek.

In gemeente Achtkarspelen is een identiek onderzoek uitgevoerd onder klanten die gebruik maken van schulddienstverlening. Ook is exact dezelfde vragenlijst gebruikt. In Achtkarspelen zijn in totaal 70 klanten uitgenodigd voor het onderzoek, waarvan twee uitnodigingen onbezorgbaar bleken. Van de 68 uitgenodigde klanten, hebben 23 klanten de vragenlijst ingevuld, wat een respons betekent van 34%.

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

Stroomschema

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

1.6 Schuldhulpverlening in vogelvlucht

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

Fase 1: de fase van aanmelding tot schuldregelingsovereenkomst.

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

Stabilisatie: het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de klant. Hierbij worden inkomsten gemaximaliseerd en uitgaven tot een minimum beperkt, er is geen crisis en de beslagvrije voet - dit is het deel van het inkomen waarop de deurwaarder geen beslag mag leggen - wordt gegarandeerd.

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

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

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

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

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

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

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

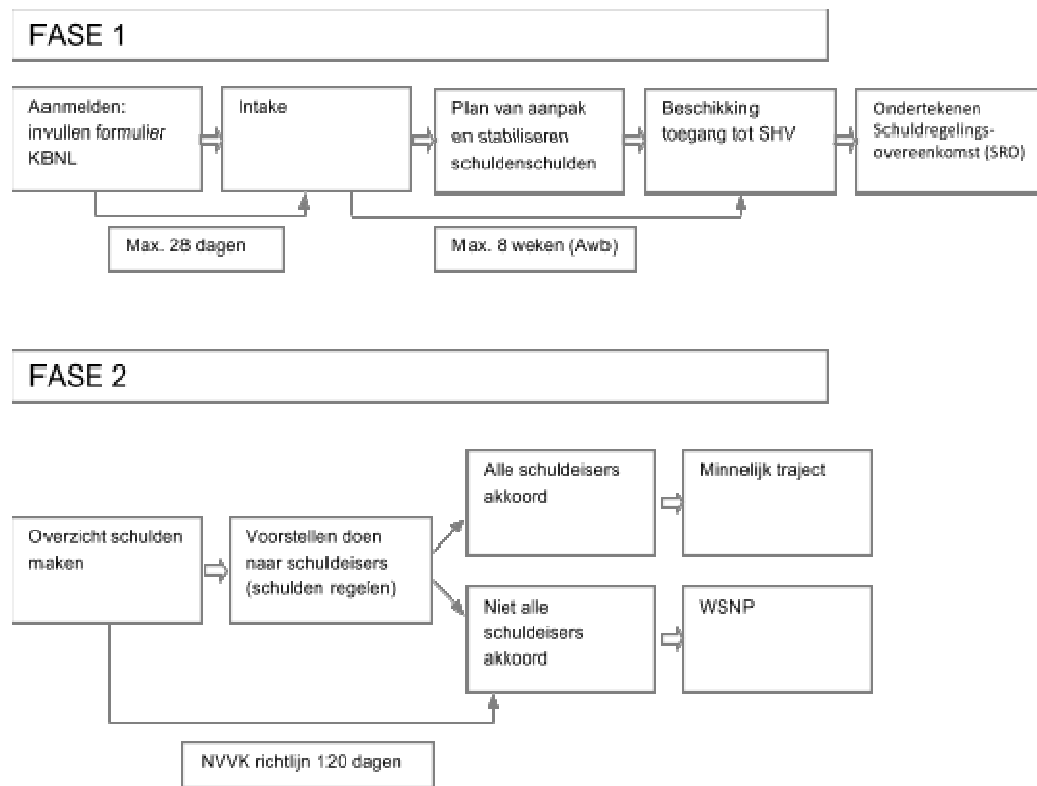
100% betaling – herfinanciering: door middel van het afsluiten van één of meer kredietovereenkomsten aflossen van de totale schuldenlast

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

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

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

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



1.7 Leeswijzer

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

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

2 Beleid

Inleiding

De Wgs schrijft voor dat de gemeente een vierjarig beleidsplan vaststelt dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening. De gemeente Tytsjerksteradiel heeft conform de Wgs op 1 mei 2012 een vierjarig beleidsplan vastgesteld⁵ en gekozen voor samenwerking met de KBNL voor de uitvoering van dit beleid. De KBNL heeft werkprocedures opgesteld. Deze werkprocedures zijn algemeen geldend voor alle gemeenten die de uitvoering van (een deel van) de schuldhulpverlening bij de KBNL hebben belegd.⁶ De werkprocedures zijn dus niet specifiek afgestemd op het beleidsplan van Tytsjerksteradiel.

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

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

2.1 Integraliteit

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

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

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

2.1.1 Aandacht voor integraliteit in beleidsstukken

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

⁵ Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012–2015, L. Bosman (2012), Gemeente Tytsjerksteradiel.

⁶ Informatieblad voor managers – intake SHV, G. de Groot (2015), KBNL.

'Niet alleen het oplossen van de schuldensituatie is van belang, maar nog belangrijker is de oorzaak voor het ontstaan van de schulden aan te pakken. Dit is een absolute voorwaarde voor het behalen van een duurzaam resultaat. Daarbij wordt gekeken of ook andere hulpverlening ingezet moet worden. Als dat het geval is, wordt een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld, zodat de hulpverlening goed op elkaar is afgestemd.'

In het beleidsplan wordt dus gesproken over het belang van een integrale aanpak, maar in het plan is niet opgenomen wat dit concreet betekent voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Wel wordt in de paragraaf over kwaliteitsdoelstellingen en streefcijfers het volgende genoemd:

*'In **alle** gevallen bij de intake wordt ook immateriële hulpverlening betrokken. Daar waar nog geen hulpverlening bij de situatie is betrokken, wordt Stichting Maatschappelijk Werk Fryslan ingeschakeld.'*

In het beleidsplan is als onderdeel van de visie opgenomen dat de gemeente de regie voert over het proces van schuldhulpverlening maar dat de klant probleemeigenaar blijft.

2.1.2 Integraliteit vertaald in werkprocessen

Over integraliteit wordt in het werkproces, zoals opgesteld door de KBNL, het volgende geschreven:

'Tijdens het intakegesprek moet worden beoordeeld of er flankerende hulp moet worden ingeschakeld voor gedragsverandering en voorkoming van terugval.'

Meer specifiek staat in het werkproces dat moet worden gekeken naar:

'Psyche en verslaving: Is aanvullende hulpverlening nodig voor gedragsverandering, verslaving of psychosociale problemen? Wat is het hulpverleningsverleden van de klant?'

In het werkproces staat dat binnen vijf werkdagen na het intakegesprek door de klantmanager van de KBNL een rapportageformulier moet worden ingevuld dat vervolgens digitaal moet worden opgeslagen. Bij de opsomming van de diverse onderdelen van dit rapportageformulier komt het onderdeel integraliteit en het indien nodig inschakelen van flankerende hulp echter niet terug.

In het werkproces wordt niet specifiek aangegeven hoe een integrale aanpak vorm krijgt. De afspraken die KBNL heeft met de organisaties voor flankerende hulp zijn ook niet geformaliseerd. Er zijn geen formele afspraken gemaakt over de regievoering.

2.2 Maatwerk

Uit de memorie van toelichting (p.2) blijkt dat eerder onderzoek⁷ heeft aangetoond dat de mate waarin ruimte is voor maatwerk een van de vijf belangrijkste factoren is die de effectiviteit van schuldhulpverlening bepaalt.

⁷ Hiemstra & De Vries (2008). Schulden? De gemeente helpt!

2.2.1 Aandacht voor maatwerk in beleidsstukken

In het beleidsplan wordt het belang van vraaggerichte dienstverlening genoemd. Welke vorm van hulp wordt ingezet en welke partners daarbij zijn betrokken, is afhankelijk van de situatie waarin de klant zich bevindt en welke problemen daaraan ten grondslag liggen. In het beleidsplan wordt benadrukt dat schuldhulpverlening per definitie maatwerk is. In bijlage 2 van het beleidsplan staat een overzicht van de diverse producten die de gemeente bij de KBNL afneemt. Ook hierin komt tot uitdrukking dat er oog is voor maatwerk: soms kan worden volstaan met een budgetadviesgesprek en in een ander geval is een langer traject nodig. Op basis van behoeftes van de klant wordt door de KBNL bepaald welke producten per klant worden geleverd.

2.2.2 Maatwerk vertaald in werkprocessen

De KBNL besteedt in de werkprocedures voor fase 1 (dit betreft de fase van aanmelding en intake tot aan het ondertekenen van de schuldregelingsovereenkomst) expliciet aandacht aan maatwerk: de hulpvraag van de klant staat centraal. Daarnaast wordt naar de mogelijkheden van de klant gekeken om problemen op een duurzame manier op te lossen.

Regelbaarheid van de klant

Voor klantmanagers van de KBNL zijn duidelijke richtlijnen opgesteld voor het screenen van (potentiële) klanten tijdens de intake. Met het oog op maatwerk wordt vooral gekeken naar de financiële zelfredzaamheid van de klant en de motivatie van de klant om tot een oplossing te komen. Beide ingrediënten bepalen de regelbaarheid van de schuldenaar. De resultaten van de screening vormen de basis voor het plan van aanpak.

Productdifferentiatie

In de werkprocedures van de KBNL voor fase 1 staat omschreven welke vaardigheden van de klant leiden tot welke producten. Afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid – de klant wordt ingedeeld op één van de zes traptreden van de zogenaamde zelfredzaamheidsladder – wordt gekozen voor beschermingsbewind, een meer of minder intensieve vorm van budgetbeheer, of voor budgetcoaching. Uit de werkprocedures komt niet naar voren op basis van welke criteria wordt gekozen voor een schuldbemiddeling, saneringskrediet of Wsnp-traject⁸.

2.3 Kwaliteit

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

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

⁸ Wet sanering natuurlijke personen; schuldhulptraject via de rechtbank

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

2.3.1 Aandacht voor kwaliteit in de beleidsstukken

In het beleidsplan van de gemeente Tytsjerksteradiel wordt gesteld dat gezien het ontbreken van certificering binnen de schuldhulpverlening *'lidmaatschap van de NVVK de beste objectieve maatstaf is voor kwaliteit'*. Het NVVK-lidmaatschap wordt dus gezien als kwaliteitskeurmerk. De NVVK heeft een Gedragscode Schuldhulpverlening ontwikkeld waarin richtlijnen voor goede schuldhulpverlening zijn opgenomen⁹. Deze gedragscode is bindend voor de leden. De gemeente heeft de schuldhulpverlening volledig uitbesteed aan de KBNL en de KBNL is (actief) lid van de NVVK. Daarmee wordt volgens de gemeente voldaan aan het in de Wgs gestelde criterium van kwaliteitsborging.

Daarnaast is de gemeente Tytsjerksteradiel als een van de eerste gemeenten gestart met de zogenaamde 'schuldhulpverlening nieuwe stijl'. Essentie van de vernieuwing is vraaggerichtheid (maatwerk) en het sturen op resultaten. Deze nieuwe werkwijze wordt inmiddels door de NVVK en het Rijk uitgedragen en in de meeste gemeenten geïmplementeerd.

Een laatste kwaliteitsaspect betreft een continue bedrijfsvoering. De wethouder van Tytsjerksteradiel ziet als voordeel van uitbesteding aan de KBNL dat de uitvoering minder kwetsbaar is. *'De KBNL is een grote organisatie die kredieten kan verstrekken en die de kwaliteit van dienstverlening beter kan borgen. Daarnaast levert de KBNL een veelheid aan producten. Voor een kleine gemeente is het bijna niet mogelijk om al deze producten zelf te kunnen leveren.'*

2.3.2 Kwaliteit vertaald naar werkprocessen

De KBNL werkt volgens de Gedragscode Schuldhulpverlening van de NVVK. De gedragscode beschrijft de kaders die van toepassing zijn op de producten en diensten die door NVVK-leden geleverd kunnen worden. NVVK-leden worden, aanvullend op andere kwaliteitsnormeringen, door een onafhankelijke partij geauditeerd op de inrichting van hun werkprocessen en de uitvoeringspraktijk.

De Gedragscode Schuldhulpverlening van de NVVK is door KBNL vertaald in werkprocedures. Verder werkt de KBNL met een digitaal registratiesysteem.

2.4 Brede toegang

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

- ⊕ het college kan schuldhulpverlening weigeren in geval een persoon al eerder gebruik heeft gemaakt van schuldhulpverlening;

⁹ De Gedragscode Schuldhulpverlening is geldig vanaf mei 2014 en vervangt de gedragscodes Schuldregeling, Budgetbeheer en Schuldhulpverlening voor ondernemers

⊕ Het college kan schuldhulpverlening weigeren in geval een persoon fraude heeft gepleegd en die persoon strafrechtelijk is veroordeeld of een bestuurlijke sanctie is opgelegd.

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

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

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

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

2.4.1 Aandacht voor brede toegang in de beleidsstukken

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

Ondanks dat schuldhulpverlening zo laagdrempelig mogelijk moet zijn, heeft de gemeente Tytsjerksteradiel toch enkele uitsluitingsgronden geformuleerd in de beleidsregels (bijlage 3 beleidsplan). Deze uitsluitingsgronden hebben te maken met recidive en verblijf in de crisisopvang.

Recidive

In de beleidsregels zijn de volgende uitsluitingsgronden opgenomen:

'Schuldenaren waarbij een eerder traject niet slaagde en de oorzaak van het niet slagen van het eerdere traject niet is weggenomen';

'Schuldenaren waarbij een vorig traject wel slaagde, maar de oorzaak voor het ontstaan van de vorige schuldsituatie wederom oorzaak is voor de nieuwe schuldsituatie en de schuldenaar zich niet aantoonbaar heeft ingespannen deze oorzaak weg te nemen.'

Recidivisten worden dus uitgesloten voor schuldhulpverlening, tenzij de oorzaak voor het niet slagen of ontstaan van de schuldsituatie is opgelost of hieraan hard wordt gewerkt. De eigen inzet van de schuldenaar om problemen duurzaam op te lossen, speelt dus een belangrijke rol bij toelating tot schuldhulpverlening.

Crisisopvang

In de beleidsregels staat verder dat schuldenaren die verblijven in de crisisopvang van de Blijenhof niet voor schuldhulpverlening in aanmerking komen. Een uitzondering op deze uitsluiting is mogelijk, wanneer zowel de schuldenaar, zijn/haar begeleider als de KBNL van mening zijn dat het opstarten van schuldhulpverlening tijdens het verblijf in de crisisopvang mogelijk en wenselijk is.

In het beleidsplan en in de beleidsregels is geen aandacht voor schuldhulpverlening aan daklozen en illegalen. Ook over het uitsluiten van klanten met fraudevorderingen is niets expliciet vastgelegd in het beleidsplan en de beleidsregels.

2.4.2 Brede toegang vertaald naar werkprocessen

In de werkprocedures van de KBNL wordt niet verwezen naar de beleidsregels van de gemeente Tytsjerksteradiel over toelating en uitsluiting. De rekenkamercommissie heeft geen formeel document ontvangen, waarin staat dat recidivisten of personen die verblijven in de crisisopvang niet in aanmerking komen voor schuldhulpverlening. Zoals eerder vermeld, heeft de KBNL een document met werkprocedures opgesteld dat wordt gebruikt voor alle gemeenten die (een deel van) de schuldhulpverlening aan de KBNL hebben uitbesteed. In de werkprocedures van de KBNL staat over brede toegang:

'Uitgangspunt is dat iedere klant een aanbod schuldhulpverlening krijgt (zowel bij oplossen schulden, hanteerbare schulden, informatie en advies, verwijzing, en alle overige werkzaamheden die wij kunnen doen).'

De KBNL streeft dus naar een laagdrempelige toegang voor iedereen met een problematische financiële situatie. Als tijdens de intake blijkt dat er sprake is van een niet regelbare schuld, kan ook niet worden gestart met een minnelijke schuldregeling. De KBNL noemt de volgende belemmeringen:

1. De schuldenaar heeft een eigen woning en het termijnbedrag rente en aflossing is niet inpasbaar in het budget;
2. De schuldenaar heeft geen inkomen;
3. De schuldenaar heeft niet saneerbare boetes;
4. De schuldenaar heeft gefraudeerd;
5. De schuldenaar heeft een alimentatieverplichting die niet past in het budget;
6. De schuldenaar ligt in echtscheiding (nog lopend);
7. De schuldenaar is ex-ondernemer waarbij de voormalige onderneming niet boekhoudkundig en/of fiscaal is afgerond;
8. De schuldenaar heeft geen verplichte belastingaangifte gedaan;
9. De schuldenaar verblijft illegaal in Nederland (is niet toegelaten als vluchteling, heeft geen verblijfsvergunning en geen inkomen);

10. De schuldenaar heeft betwiste vorderingen;
11. De schuldenaar heeft een voertuig niet in bezit, maar wel op naam.

De KBNL streeft ernaar om genoemde belemmeringen samen met de schuldenaar binnen vier maanden op te lossen. Gedurende deze periode wordt wel een begin gemaakt met andere vormen van schuldhulpverlening, zoals informatie en advies, aanmelding flankerende hulp en het stabiliseren van de schulden. Als de schulden na verloop van tijd toch onregelbaar blijken, wordt een Wsnp-traject gestart.

In het werkproces wordt de aandacht voor informatievoorziening als volgt beschreven: *'Belangrijk is dat de klant goed wordt voorgelicht en er sprake is van samenwerking met de klant naar een gezamenlijk doel.'* Deze voorlichting moet plaatsvinden tijdens het eenmalige intakegesprek. Buiten het intakegesprek worden in het werkproces geen vaste contactmomenten met de klant beschreven.

2.5 Preventie en nazorg

In artikel 2 lid 3 van de Wgs staat over preventie: *'Het plan bevat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende [...] het voorkomen dat personen schulden aangaan die ze niet kunnen betalen.'*

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

2.5.1 Aandacht voor preventie en nazorg in de beleidsstukken

In het beleidsplan staat dat de gemeente Tytsjerksteradiel een gedegen aanbod van diensten en producten heeft ontwikkeld dat het ontstaan van problematische schulden moet voorkomen. Naast een aanbod van preventieproducten, lopen in de gemeente Tytsjerksteradiel drie preventieprojecten:

- ⊕ **Vroegsignalering huurachterstanden.** Dit project is gericht op vroegtijdige signalering van huurachterstanden. De uitvoering is in handen van Woningcorporatie WoonFriesland en de KBNL.
- ⊕ **Schuldpreventie bijstandsgerechtigden.** Dit project is gericht op het tijdig signaleren van (problematische) schuldsituaties onder bijstandsgerechtigden. De uitvoering is in handen van De Wâlden.
- ⊕ **Schuldpreventie vluchtelingen.** Dit project is gericht op het vergroten van het financieel bewustzijn onder vluchtelingen die woonachtig zijn in de gemeente Tytsjerksteradiel. De uitvoering is in handen van Vluchtelingenwerk Noord-Nederland, de KBNL en KEARN.

De gemeente Tytsjerksteradiel heeft daarnaast een nazorgtraject ontwikkeld om schuldenaren (weer) financieel zelfredzaam te maken en het ontstaan van nieuwe schulden te voorkomen. Met de opbouw richting zelfredzaamheid kan al worden gestart tijdens het schuldregelingstraject. Indien nodig, wordt

vanaf 2010 ook na afloop van het schuldregelingstraject begeleiding en zorg aangeboden.¹⁰ Preventie en nazorg zijn onderling nauw verbonden en hebben een cyclisch karakter: nazorg is dan ook te beschouwen als een vorm van preventie.

2.5.2 Preventie en nazorg vertaald naar werkprocessen

Preventieve producten

Het beleid van de gemeente Tytsjerksteradiel op het gebied van preventie is vertaald in een aanbod van diverse preventieve producten. De gemeente heeft hiervoor een samenwerkingsovereenkomst met de KBNL afgesloten, waarbij de KBNL de volgende producten levert:

- ⊕ budgetadviesgesprekken (deze worden ingezet onder de naam Ping);
- ⊕ preventief budgetbeheer;
- ⊕ educatieve activiteiten in het basis- en voortgezet onderwijs om leerlingen beter met geld te leren omgaan.

Preventieprojecten

Het college heeft een positief besluit genomen om drie preventieprojecten te starten en deze ook te bekostigen. Er is een formeel document opgesteld waarin werkprocessen staan beschreven voor het project Vroegsignalering huurachterstanden.¹¹ Ook is er een document opgesteld met werkprocessen voor het project Schuldpreventie onder bijstandsgerechtigden.¹² Het project Schuldpreventie onder vluchtelingen is vertaald in een document met een beschrijving van de wijze waarop invulling aan het project wordt gegeven.¹³

Nazorg

In februari 2010 is door de gemeente Tytsjerksteradiel een projectplan opgesteld over nazorg en het voorkomen van terugval in een schuldsituatie. In dit plan staat beschreven welke instanties bij het project betrokken zijn en wat ieders verantwoordelijkheid is. De KBNL is verantwoordelijk voor het afbouwen van budgetbeheer en de opbouw van financiële zelfredzaamheid. Als de ex-schuldenaar terug dreigt te vallen in het oude patroon, zal de KBNL de ex-schuldenaar stimuleren om in preventief budgetbeheer te gaan. Stichting Maatschappelijk Werk Fryslân (verder genoemd: SMWF) heeft als taak om ook na afloop van de schuldregeling aandacht te besteden aan de onderliggende problematiek en deze aan te pakken. KEARN schakelt vrijwilligers in die administratieve ondersteuning bieden in de thuissituatie van de ex-schuldenaar. De vrijwilligers worden hiertoe geschoold. De laatste organisatie die bij dit project is betrokken is de Werkgroep armoede in eigen omgeving. Ook zij zetten vrijwilligers in die de ex-schuldenaren ondersteuning bieden. KEARN coördineert de inzet van deze vrijwilligers. Wel behoudt de werkgroep haar eigen identiteit binnen dit nazorgproject. Het projectplan is ondertekend door de vier genoemde instanties en door de burgemeester. Genoemd projectplan dateert uit 2010 en is geëvalueerd in 2011. Op basis van de evaluatie heeft het college besloten het project te continueren.

¹⁰ Projectplan nazorg schuldhulpverlening (2010). L. Bosman.

¹¹ Preventieproject vroegsignalering WoonFriesland (zonder datum). KBNL

¹² Notitie over aanpak preventie schulden (concept versie, 2014).

¹³ Preventieproject vluchtelingen in de gemeente Tytsjerksteradiel (2012). KBNL.

2.6 Wacht- en doorlooptijden

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

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

2.6.1 Aandacht voor wacht- en doorlooptijden in de beleidsstukken

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

In het beleidsplan wordt verwezen naar het processchema van de KBNL voor doorlooptijd. In het eerste evaluatierapport stelt de gemeente Tytsjerksteradiel dat als het minnelijke traject na 180 dagen niet geslaagd is, een Wsnp-verklaring afgegeven moet worden om de doorlooptijd te beperken. De rechtbank start namelijk opnieuw met 36 maanden als de verklaring is ontvangen.

2.6.2 Wacht- en doorlooptijden vertaald naar werkprocessen

In de werkprocessen van de KBNL worden dezelfde wacht- en doorlooptijden genoemd als in het beleidsplan van de gemeente: de wachtijd van aanmelding tot intake is maximaal 4 weken, de wachtijd in crisissituaties is maximaal 3 dagen.

De KBNL hanteert de volgende doorlooptijden (dit zijn richtlijnen en geen eisen):

- ⊕ intakefase (dit is de periode van aanmelding en intake tot aan ondertekening van de schuldregelingsovereenkomst): 4 tot 6 maanden;
- ⊕ regelen van schulden (dit is de periode vanaf ondertekening schuldregelingsovereenkomst tot aan het moment dat duidelijk wordt of met alle schuldeisers een regeling kan worden getroffen (minnelijk traject) of niet (Wsnp-traject): 120 dagen.

2.7 Gezinnen met kinderen

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

2.7.1 Aandacht voor gezinnen met kinderen in de beleidsstukken

In het beleidsplan is een paragraaf opgenomen over gezinnen met kinderen: *'Speciale aandacht gaat uit naar gezinnen met inwonende kinderen. Bij de beoordeling van de schuldsituatie en de achterliggende problematiek wordt altijd nadrukkelijk stil gestaan bij aanwezige kinderen en het effect van deze situatie op hen.'* In het beleidsplan wordt verder niet uitgelegd wat die speciale aandacht concreet betekent. De betreffende paragraaf sluit af met de zin: *'De ervaring leert ons dat ons huidige aanbod voldoet voor deze doelgroep, waarbij naast ondersteuning van de ouder(s) expliciet aandacht uitgaat naar de begeleiding.'* Het lijkt er dus op dat art.2.4.d van de Wgs niet heeft geleid tot een aanpassing van het beleid.

2.7.2 Beleid voor gezinnen met kinderen vertaald naar werkprocessen

De rekenkamercommissie heeft geen documenten ontvangen, waarin beleid voor gezinnen met kinderen is vertaald naar werkprocessen.

3 Uitvoering

Inleiding

In het normenkader zijn criteria opgesteld om de uitvoering van schulddienstverlening te toetsen aan de voorwaarden voor doeltreffendheid zoals geformuleerd in de Wgs en in de memorie van toelichting. De criteria uit het normenkader sluiten niet volledig aan bij de uitvoeringspraktijk en de inrichting van hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoeringspraktijk daarom aan de hand van de zeven voorwaarden voor doeltreffendheid die beschreven staan in hoofdstuk 2. Elke paragraaf begint wel met de criteria en in de conclusies wordt, indien mogelijk, een uitspraak gedaan over de uitvoering volgens de criteria.

3.1 Integraliteit

Over Integraliteit zijn drie criteria opgenomen in het normenkader:

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

3.1.1 Ketenpartners

In het Sociaal team van Tytsjerksteradiel, waarin ook de KBNL zitting heeft, worden multiprobleemgezinnen individueel besproken. Niet al deze gezinnen hebben ook een schuldenproblematiek. Het Sociaal team heeft primair een signaleringsfunctie en zorgt bij een gesignaleerd probleem dat de benodigde zorgverleners betrokken worden. Na bespreking van een casus, vindt een huisbezoek plaats. Als blijkt dat er sprake is van schulden, wordt de KBNL ingeschakeld.

Als klanten problemen ondervinden bij het invullen van aanmeldformulieren helpt SMWF de klant hier bij. Er is altijd iemand van SMWF aanwezig bij de intake, tenzij er al een andere hulpverlener is betrokken bij het gezin (Zienn, MEE, VNN, GGZ, etcetera). In dat geval is deze andere hulpverlener aanwezig bij de intake.

Indien sprake is van meer problemen dan alleen financiële problemen, stelt de KBNL in samenwerking met ketenpartners een plan van aanpak op. Gezamenlijk zorgen zij ervoor dat alle relevante zorgverlenende instanties bij het traject worden betrokken. In het plan van aanpak wordt de psychosociale hulpvraag vermeld. Ketenpartners hebben geen inzicht in het plan van aanpak van de KBNL, maar in het plan van aanpak van de KBNL staat wel een paragraaf over de betrokken hulpverleningsinstanties. De KBNL heeft op zijn beurt geen inzicht in het plan van aanpak van de betrokken hulpverleningsinstanties. De KBNL weet dus wel dat klant in begeleiding is bij een

hulpverlener, maar heeft geen weet van de inhoud van deze begeleiding. Er vindt indien nodig telefonisch overleg plaats over klanten.

Volgens een medewerker van SMWF verloopt de samenwerking met de contactpersoon van de KBNL erg goed: zij werken al tien jaar samen en de lijntjes zijn hierdoor erg kort. Ze geeft wel aan dat de tevredenheid afhankelijk is van degene die een zaak in behandeling heeft.

Volgens de medewerker van de KBNL is het voor ketenpartners niet altijd duidelijk wat de KBNL wel en niet voor de klanten kan doen. Sommige schuldeisers proberen bijvoorbeeld nog geld te incasseren bij klanten die nog geen schuldbemiddeling of saneringskrediet hebben, in de hoop dat klanten onder druk alsnog betalen. Ketenpartners bellen dan met de KBNL, omdat ze verwachten dat de klant geen brieven van schuldeisers meer krijgt op het moment dat ze klant zijn geworden. Schuldeisers kunnen echter blijven proberen om uitstaande vorderingen te incasseren totdat de schuldregeling loopt.

Er is een duidelijk verschil in de samenwerking tussen ketenpartners in fase 1 en in fase 2. In fase 1 vindt veel overleg plaats tussen ketenpartners en is er in Tytsjerksteradiel een vast aanspreekpunt namens de KBNL. Deze persoon is makkelijk aanspreekbaar. In fase 2 is er nog maar weinig overleg. De MEE-consulent is van mening dat hierdoor problemen kunnen ontstaan voor hun doelgroep: *'Klanten (met een verstandelijke beperking) verliezen de regie, omdat ze het traject niet meer overzien. De KBNL handelt zakelijk en legt de verantwoordelijkheid bij de klant. Tegelijkertijd is er in fase 2 weinig begeleiding meer. Klanten kunnen daardoor ongewild nieuwe schulden maken. Ze moeten zelf veranderingen aan de KBNL doorgeven, maar ze weten meestal niet wat ze moeten doorgeven of wanneer er sprake is van een verandering. Het door de KBNL ingestelde beschermingsbewind zou zichtbaarder moeten zijn en meer oog moeten hebben voor mensen met een licht verstandelijke beperking.'* SMWF is van mening dat de administratieve last voor schuldenaren erg hoog is. Als de geïnterviewde medewerker merkt dat een klant vragen heeft in fase 2, neemt ze contact op met een van de budgetcoaches. Meestal krijgt ze dan ook antwoord op haar vragen. Dit bespreekt ze aansluitend met haar klant. De MEE-consulent vindt daarentegen dat het contact met bewindvoerders en budgetcoaches stroef verloopt. Op de meeste telefoontjes wordt niet gereageerd.

Al met al is er geen structureel contact meer in fase 2.

3.1.2 Gemeentelijke partners

De Wâlden verzorgt voor de gemeente Tytsjerksteradiel de uitvoering van de Wet werk en bijstand (verder genoemd: WWB). De WWB regelt ondersteuning bij arbeidsinschakeling en bijstand voor mensen die weinig inkomen hebben en ook weinig of geen vermogen. De wet is per 1 januari 2015 gewijzigd en heet sindsdien Participatiewet. Door de consulent van de Wâlden wordt altijd gekeken naar achterliggende problematiek en er wordt ook doorverwezen naar andere hulpverlenende instanties. Als bij afdeling Werk & Inkomen van de Wâlden (verder genoemd: WI) naar voren komt dat een klant financiële problemen heeft, wordt doorverwezen naar de KBNL. WI is alert op signalen (vorderingen, deurwaarders, afspraken afzeggen omdat er geen geld is voor de bus). Maar mensen kunnen heel lang op veel verschillende plekken schulden maken, voordat dit gesignaleerd wordt. Mensen kunnen zelfs onder de beslagvrije voet komen, doordat er bijvoorbeeld beslag ligt op het inkomen en de zorgtoeslag.

De consulenten van WI zouden door slim gebruik te maken van het registratiesysteem kunnen weten wanneer er door een schuldeiser beslag wordt gelegd op een uitkering. Dit is een sterk signaal dat de klant financiële problemen heeft en er zou in dat geval altijd een signaal moeten gaan naar de KBNL. De inkomensconsulenten merken deze signalen echter lang niet altijd op of zij hebben geen tijd om proactief signalen door te geven aan de KBNL. De KBNL en WI zien hierin een verbeterpunt.

Inwoners die geen uitkering hebben en contact opnemen met de gemeente voor schuldhulpverlening worden vaak al door de medewerkers van het Klant Contact Centrum naar de KBNL verwezen.

3.1.3 Vrijwilligersorganisaties

KEaRN levert budgetmaatjes: vrijwilligers die mensen ondersteunen bij het invullen van formulieren die niet van de KBNL zijn, bijvoorbeeld voor het aanvragen van zorgtoeslag of vrijstelling van gemeentelijke belastingen. Ook in het nazorgtraject worden vrijwilligers ingezet die door KEaRN geworven worden en in samenwerking met de KBNL getraind worden. De KBNL is van mening dat meer inzet van vrijwilligers bij de uitvoering van budgetbeheer en budgetbegeleiding (zie H3.4) een kostenbesparing zou kunnen betekenen. Vrijwilligers kunnen mogelijk ook meer tijd en aandacht aan de klant besteden dan de KBNL.

De samenwerking met KEaRN is geformaliseerd in het project nazorg. KEaRN is (nog) niet betrokken bij het Sociaal team.

Op het gebied van schuldhulpverlening ligt er geen opdracht bij Humanitas en/of de Diaconaal Vertrouwenspersoon. Vrijwilligers van deze organisaties worden via KEaRN en in overleg met de klant betrokken bij de hulpverlening. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de ketenpartners het als een gemis ervaren dat er geen directe samenwerkingsrelatie is met Humanitas. Zij zien een duidelijke meerwaarde in het intensiever begeleiden van (potentiële) schuldenaren.

3.1.4 De regierol

Als er in een gezin sprake is van multiproblematiek, is de hulpverlener de schakel tussen klant en KBNL. De KBNL is nooit regiehouder en de gemeente ook niet. Volgens de ketenpartners is het voor de klant meestal wel duidelijk wie hij/zij moet bellen bij vragen over het schuldhulpverleningstraject. In fase 2 krijgt een deel van de klanten geen telefoonnummer van hun bewindvoerder en/of coach om grensoverschrijdend belgedrag te vermijden. Het is dus belangrijk dat een klant weet tot welke hulpverlener hij of zij zich wèl kan melden met vragen.

3.1.5 Klanten over integraliteit

De meeste klanten hebben zelf contact gezocht met de KBNL of met de gemeente. Drie van de 28 respondenten zijn naar het schuldhulpverleningstraject doorverwezen door een organisatie (maatschappelijk werk, verslavingszorg, vrijwilligersorganisatie, et cetera), twee zijn doorverwezen door de woningstichting en nog eens twee respondenten zijn doorverwezen door een afdeling van de gemeente. Dat betekent dat ongeveer een kwart van de klanten met schuldhulpverlening in aanraking is gekomen door partners van de KBNL.

Ongeveer een derde van de respondenten (10 van 28) heeft behalve met instanties die betrokken zijn bij schuldhulpverlening ook nog met andere hulpverlenende instanties te maken, zoals MEE, verslavingszorg, jeugdzorg of maatschappelijk werk. Aan deze tien respondenten is gevraagd: *'Zijn de hulpverleners van de andere hulpverlenende instanties op de hoogte van uw traject voor*

schuldhulpverlening? Zeven respondenten zeggen 'ja, helemaal' en drie zeggen 'min of meer'. Vervolgens is aan hen gevraagd: 'Hoe werken de dienstverleners van schuldhulpverlening en de andere hulpverleners met elkaar samen?' Hierop antwoorden vijf respondenten 'goed'; twee respondenten 'matig' en twee zeggen 'slecht' (één respondent heeft deze vraag niet beantwoord).

3.2 Maatwerk

Over maatwerk zijn drie criteria opgenomen in het normenkader:

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

3.2.1 Klantprofiel

Als de klant zichzelf heeft aangemeld, wordt de klant gevraagd een budgetplan in te vullen (wat zijn de maandelijkse kosten). Hoe de klant dit formulier invult, is een indicator voor hoe zelfredzaam de klant is. Daarnaast gebruikt de KBNL het diagnose-instrument MESIS als screeningsinstrument om de vaardigheden en de motivatie van de klant vast te stellen. Een half uur vóór het intakegesprek wordt de MESIS-vragenlijst ingevuld en de uitkomst daarvan is bekend tijdens het intakegesprek. Uiteindelijk schat de consulent, in samenspraak met SMWF en/of een budgetcoach, in hoe vaardig en gemotiveerd de klant is. Met deze aanpak wordt beoogd beter en eerder in te zoomen op specifieke problemen en maatwerk te leveren.

Het budgetplan is ook de input voor de budgetcoach. Als er bijvoorbeeld toeslagen aangevraagd moeten worden, wordt ingeschat of de klant dit zelf kan. Zo niet, dan helpt de budgetcoach.

Als de betrokkenen (KBNL, SMWF en/of de budgetcoach) inschatten dat de klant wel zelfredzaam is, maar niet gemotiveerd (genoeg), dan wordt de drempel naar schuldhulpverlening iets verhoogd. Als de klant bijvoorbeeld de gevraagde informatie niet bij zich heeft tijdens het intakegesprek, krijgt hij of zij een hersteltermijn van 21 dagen en nog geen beschikking. Als ingeschat wordt dat de klant niet zelfredzaam is, dan wordt in hetzelfde geval wel een beschikking afgegeven.

3.2.2 Passend aanbod

Tijdens het intakegesprek wordt ingeschat of er sprake is van een problematische schuld. Als de klant geholpen kan worden met een 100% terugbetaling (via herfinanciering of een betalingsregeling), is geen sprake van een problematische schuld en wordt het schuldhulpverleningstraject beëindigd. Eventueel kan wel flankerende hulp in de vorm van budgetcoaching of budgetbeheer opgestart worden.

Als er wel sprake is van een problematische schuld, wordt op basis van de door de consulent en via MESIS verzamelde informatie een gericht plan van aanpak gemaakt. In het plan van aanpak staat beschreven welke hulp nodig is: materieel (geld) en immaterieel (aanpak psychosociale problematiek). Het plan van aanpak wordt door de KBNL gezien als een routekaart: de klant staat bij punt A (pakket schulden) en wil naar punt B (duurzame schuldenvrije toekomst). De KBNL begint met de beschikking. Dan wordt als eerste de oorzaak van de schulden in kaart gebracht, dan een inventarisatie van de

benodigde producten en de inschatting van hoe lang producten zouden moeten lopen. Tot slot wordt het financiële product bepaald.

Als er onoplosbare schulden of andere belemmeringen zijn die een geslaagd schuldhulpverleningstraject in de weg staan (verslavingsproblematiek, fraudevorderingen, etcetera), dan wordt in het plan van aanpak opgenomen hoe lang het naar verwachting zal duren voordat de belemmeringen opgelost zijn en het plan van aanpak wordt dan zo lang 'bevroren'. De inschatting voor het oplossen van de belemmering mag maximaal één jaar zijn. In die tijd houdt de KBNL contact met de partners die met die klant bezig zijn (ketenpartners en gemeentelijke partners).

Schuldbemiddeling versus saneringskrediet

De KBNL kiest voor een saneringskrediet, als de kans zeer groot is dat de inkomenssituatie van de klant de komende drie jaar gelijk zal blijven (ofwel, de maximale aflossingscapaciteit zal hoogstwaarschijnlijk niet veranderen). Als er een kans is dat de inkomenssituatie wel verandert – en daarmee de aflossingscapaciteit – , wordt gekozen voor schuldbemiddeling. Bij schuldbemiddeling vindt jaarlijks een hercontrole plaats: de maximale aflossingscapaciteit wordt dan opnieuw vastgesteld. Het verstrekken van een saneringskrediet komt op dit moment vaker voor dan het inzetten van schuldbemiddeling (verhouding is naar schatting van de KBNL circa 60% - 40%).

Wsnp-traject versus minnelijk traject

De KBNL geeft de voorkeur aan een minnelijk traject boven een Wsnp-traject. De KBNL heeft de 120-dagen richtlijn van de NVVK voor de periode tussen de schuldregelingsovereenkomst en uitsluitel over het al dan niet slagen van een minnelijk traject vastgesteld op 180 dagen. Als er geen duidelijkheid is na 180 dagen, dan wordt liever gestreefd naar een minnelijk traject op langere termijn dan naar een Wsnp-traject. Als een minnelijk traject niet geslaagd is en de klant toestemming geeft om een Wsnp-verklaring af te geven, stopt het schuldregelingstraject. Het kan wel zijn dat er dan nog andere producten aangeboden worden (budgetbeheer bijvoorbeeld).

3.2.3 Tussentijdse bijsturing

Het plan van aanpak is volgens de geïnterviewde consulent een dynamisch document. Als de omstandigheden veranderen tijdens fase 1 (iemand vindt bijvoorbeeld een baan), dan verandert de situatie en wordt het plan van aanpak aangepast. Als er gedurende fase 2 iets verandert wat invloed heeft op het plan van aanpak (bijvoorbeeld er ontstaat instabiliteit in het gezin), dan zou je een stap terug moeten in het proces omdat de klant niet meer regelingsgeschikt is. Deze situatie doet zich echter zeer zelden voor. Een plan van aanpak wordt in principe niet meer herzien als een klant eenmaal in fase 2 terecht is gekomen.

Als een klant nieuwe schulden maakt, is wat er vervolgens gebeurt afhankelijk van de hoogte van de nieuwe schulden en van hoe ver de klant in het traject zit. Kleine nieuwe schulden (voor 30 euro iets bestellen bij Wehkamp) wordt bijvoorbeeld verrekend met het huishoudgeld, grote nieuwe schulden kunnen vanwege de BKR-registratie niet gemaakt worden. Voor alle onvoorziene omstandigheden geldt maatwerk.

3.2.4 Ontwikkelingen maatwerk

Door de crisis is er een andere groep schuldenaren (hoger opleidingsniveau, eigen woning) gekomen. Bij deze groep kan de schuld verder oplopen dan bij mensen die al in de bijstand zitten, doordat ze vaak

hogere kredieten hebben kunnen aanvragen. Verder speelt dat woningen lastig verkoopbaar zijn, de huizenprijzen gedaald zijn en banken tegenwoordig minder snel een lening verstrekken. Als schuldhelpverlening niet direct kan worden gestart - bijvoorbeeld wanneer de eigen woning nog moet worden verkocht -, probeert de KBNL in elk geval te stabiliseren en te voorkomen dat schulden verder oplopen.

Schuldhelpverlening is volgens de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsmedewerker (hierna genoemd: beleidsmedewerker) in de afgelopen jaren flexibeler geworden en er is meer ruimte voor maatwerk. Zo gaat de deur niet meer direct dicht als de schuldenaar bijvoorbeeld zijn auto niet wil verkopen, omdat hij deze nodig heeft om werk te vinden.

De wethouder stelt dat de overheid enerzijds aan gemeenten vraagt om maatwerk te leveren, maar tegelijkertijd met allerlei regels en wetten komt die maatwerk onmogelijk maken. Zij wil dan als bestuurder het verschil maken. De wethouder wil de regels niet al te rigide toepassen, maar vooral zorgen voor een sociaal beleid, waarbij schuldenaren worden ondersteund.

3.2.5 Klanten over maatwerk

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

Oog voor problematiek tijdens de intake

De helft van de respondenten (14 van 28) heeft naar eigen zeggen te maken met nog andere problemen dan de schuldenproblematiek. Aan deze respondenten is gevraagd of de KBNL tijdens het intakegesprek aandacht heeft besteed aan deze problematiek. Zes van de veertien respondenten geven aan dat er geen aandacht is besteed aan andere problematiek (tabel 2).

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

ja, helemaal	5
min of meer	3
nee	6
<i>n.v.t.</i>	14

Het plan van aanpak

Ruim drie kwart van de respondenten (22 van 28) geeft aan dat er een plan van aanpak is gemaakt; zes respondenten weten het niet. Aan de 22 personen die weten dat er een plan van aanpak is gemaakt, zijn drie vragen voorgelegd (tabel 3):

Slechts één respondent vindt dat het plan van aanpak niet is afgestemd op de persoonlijke situatie. Ruim de helft (12 van 22) vindt dat de KBNL 'helemaal' handelt naar het plan van aanpak en nog eens een derde 'min of meer'. Het feit dat een kwart van de respondenten niet weet dat er een plan van aanpak is opgesteld, is wel een opvallende bevinding. Het plan van aanpak wordt wellicht niet als zodanig herkend.

Tabel 3: Klanten over het plan van aanpak

	Ja, helemaal	min of meer	nee
Bent u zelf betrokken geweest bij het maken van het plan van aanpak?	10	6	6
Is het plan van aanpak afgestemd op uw persoonlijke situatie?	15	6	1
Wordt door de KBNL ook gehandeld volgens het plan van aanpak?	12	7	3

Klanttevredenheid over aandacht voor de persoonlijke situatie

Aan het einde van de vragenlijst is een aantal kenmerken voorgelegd waarover respondenten hun tevredenheid konden aangeven. Een van deze kenmerken was 'aandacht voor uw persoonlijke situatie'. Het blijkt dat ruim de helft van de respondenten (15 van de 28) '(zeer) tevreden' is over de aandacht voor de persoonlijke situatie; een kwart (7 van 28) is '(zeer) ontevreden' (tabel 4).

Tabel 4: Klanttevredenheid over aandacht voor de persoonlijke situatie

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
De aandacht voor uw persoonlijke situatie	4	3	6	9	6

3.3 Kwaliteit

Over kwaliteit is één criterium opgenomen in het normenkader:

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

De KBNL is een door de NVVK geauditeerde uitvoerder van schuldhulpverlening. De KBNL vindt dat een uitvoerder van schuldhulpverlening slagvaardig moet zijn en doorzettingskracht moet hebben. Continuïteit is zeer belangrijk. Daarvoor is volgens de KBNL bepaalde schaalgrootte nodig. De KBNL is een grote speler.

3.4 Brede toegang

Over brede toegang zijn drie criteria opgenomen in het normenkader:

- ⊕ Er worden voldoende activiteiten verricht om alle potentiële deelnemers voor de schuldhulpverlening te bereiken.
- ⊕ De beleidsregels voor (brede) toegang en uitsluiting worden nageleefd.

⊕ (Potentiële) klanten worden duidelijk geïnformeerd over het traject.

3.4.1 Laagdrempelige toegang

Er zijn meerdere manieren waarop de klant toegang heeft tot schuldhulpverlening. De klant kan zichzelf digitaal, telefonisch, fysiek of schriftelijk aanmelden bij de KBNL. Een deel van de klanten wordt aangemeld door instanties als het maatschappelijk werk of de woningbouwcoöperatie, al dan niet via een vroegsignaleringsproject (zie hoofdstuk 3.5).

Als een klant zich bij de gemeente Tytsjerksteradiel meldt, schat de medewerker in of er sprake is van problematische schulden of niet. Als niet duidelijk is hoe ernstig de problemen zijn, verwijst de gemeente door naar loket PING van de KBNL voor een budgetadviesgesprek. PING verwijst in het geval van problematische schulden door naar de fase 1-consulent van de KBNL.

Volgens de fase 1-consulent van de KBNL en de inkomensconsulent van de gemeente is het invullen van het aanmeldformulier vermoedelijk voor een deel van de potentiële klanten een belemmering om schuldhulpverlening aan te vragen. Mensen die van regelingen afhankelijk zijn, kunnen vaak het minst goed uit de voeten met formulieren en ook de administratieve last is vaak het hoogst voor juist deze mensen. Als de klant bekend is bij de gemeente, SMWF of een andere ketenpartner uit het Sociaal team, dan kan de klant geholpen worden met het invullen van de formulieren, meestal door SMWF. Als de klant echter onbekend is, dan wordt op het formulier niet verwezen naar een organisatie die kan helpen. *‘Om geholpen te kunnen worden, moeten ze eerst van alles en dat kunnen ze niet. Dat frustreert en maakt mensen boos. Het kan gebeuren dat iemand met schulden die zich meldt bij de gemeente wordt doorverwezen naar de KBNL, wordt doorgestuurd naar UWV, wordt doorgestuurd naar Werk en Inkomen, wordt doorgestuurd naar maatschappelijk werk.’*

De KBNL komt sowieso in actie als er een aanvraagformulier binnenkomt, ongeacht hoe volledig dit is ingevuld: *‘als de voorkant maar ingevuld is, dan komt de KBNL in actie.’* Op de voorkant worden alleen persoonsgegevens gevraagd. De actie bestaat uit het uitnodigen voor een intakegesprek. Daaraan gaat geen screening vooraf, iedereen die een aanmeldformulier opstuurt, wordt uitgenodigd.

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

3.4.2 Beleidsregels

Uitsluitingsgronden

Recidivisten worden niet op voorhand uitgesloten van schuldhulpverlening. *‘Als een persoon zich eerder teruggetrokken heeft en zich weer meldt, dan kan dat betekenen dat hij er toen niet klaar voor was en nu wel.’* De recidive onder mensen die het hele schuldhulpverleningstraject hebben doorlopen (draaideurklanten) is de laatste jaren erg afgenomen (nu nog zo’n 5 %, zie verder 3.5 en 4).

De KBNL stelt dat als er sprake is van fraude, de fraudevordering en boete eerst moeten worden afgelost. Dan pas kan er een start worden gemaakt met schuldhulpverlening, want fraude mag niet geschikt worden. Als de fraude niet binnen 12 maanden 100% terugbetaald kan worden, is een minnelijk traject uitgesloten en is enkel duurzame financiële dienstverlening of budgetbeheer nog een optie. Mensen kunnen volgens de wethouder echter onbedoeld frauderen, bijvoorbeeld omdat ze de taal

onvoldoende beheersen of niet begrijpen hoe ze moeten handelen. Ze vindt dat met de nieuwe fraudewet ook goedwillende burgers hard worden bestraft. Ze pleit ervoor om in zulke gevallen de grenzen van de wet op te zoeken, zodat deze mensen toch geholpen kunnen worden. In deze gevallen wil de wethouder nog wel eens op persoonlijke titel ingrijpen.

Als een klant verblijft in de Blijenhof (crisisopvang) wordt *in principe* geen schuldhulpverlening gestart. Als er in de persoonlijke omstandigheden van de klant geen belemmeringen zijn voor een kansrijke schuldhulpverlening kan in overleg met de Blijenhof en de KBNL gekeken worden naar uitzonderingen.

Verder noemt de fase 1 consulent als uitsluitingsgrond: mensen die niet in de gemeente ingeschreven staan of er niet feitelijk wonen. Hiermee worden illegaal in Nederland verblijvende personen uitgesloten.

Belemmeringen

Uitgangspunt is dat de vermogenspositie van de klant moet worden vastgesteld – dit neemt soms enige tijd in beslag (taxatie/verkoop van eigen woning, echtscheiding, staking onderneming). Mensen met een eigen woning kunnen soms wel in de eigen woning blijven en schuldhulpverlening krijgen: als verkoop van de woning de schulden alleen maar groter zou maken, er geen achterstanden op de aflossing zijn en de kosten van de eigen woning betaald kunnen worden.

In het geval van een belemmering en een dreigende ontruiming, wordt geprobeerd de schulden te stabiliseren. Een dergelijke klant komt in ‘duurzame financiële dienstverlening’ of ‘vaste lasten beheer plus’ terecht. Als de situatie langer dan een jaar duurt, wordt de klant uit fase 1 gezet en is stabilisatie de hoogst haalbare oplossing. Als de belemmeringen zijn opgelost, kan opnieuw schuldhulpverlening worden aangevraagd.

3.4.3 Informatievoorziening aan de klant

Tijdens het intakegesprek wordt verteld wat de klant van de KBNL kan verwachten en wat de KBNL van de klant verwacht. De klant komt aan het einde van fase 1 nogmaals langs om de schuldregelingsovereenkomst te tekenen. De KBNL geeft dan uitleg over het vervolg van het traject. Het dossier wordt afgerond en overgedragen aan de afdeling schuldregeling (fase 2).

De afdeling schuldregeling stuurt de klant een welkomstbrief. In fase 2 is er geen vaste contactpersoon, maar een afdeling is verantwoordelijk voor de casus. Daar is bewust voor gekozen, omdat niet iedereen fulltime werkt. De fase2 consulenten kunnen alle klanten te woord staan.

De consulent van MEE vindt fase 2 onvoldoende transparant. Als reden hiervoor haalt ze aan dat andere (minder goed benaderbare) personen in fase 2 het werk uitvoeren dan in fase 1, deels omdat zij werken vanuit Almere. Het is dan minder duidelijk bij wie je moet zijn voor bepaalde vragen en bovendien wordt er niet of nauwelijks gereageerd op mail en telefoon. De medewerker van SMWF is van mening dat dit wel meevalt.

De fase 1-consulent van de KBNL zou graag meer tijd aan elk dossier willen besteden. *‘De tijd is nu gelimiteerd om de klant alles goed uit te leggen. Communiceren op hetzelfde niveau als de klant is heel moeilijk. Meer tijd zou kunnen leiden tot meer begrip bij de klant. Dat zou het imago van de KBNL ook ten goede komen, waardoor mensen misschien ook eerder hulp vragen.’*

3.4.4 Klanten over brede toegang

Aanmelding en intake

Aan de klanten is gevraagd of zij het proces van aanmelding en intake wilden toelichten. Daarop kwamen 13 opmerkingen. Niet alle opmerkingen gingen over het proces van aanmelding en intake. De volgende opmerkingen in meer of mindere mate wel:

- ⊕ *Dhr. X heeft ons super geholpen ook toen bleek dat de schuldsanering voor mij nog niet in kon gaan, omdat er nog geen totaalbedrag van de schuld bekend was.*
- ⊕ *Ik heb in okt. 2011 het aanvraagformulier bij de receptie afgegeven, deze was daarna onvindbaar. januari 2012 nieuwe aanvraag opnieuw afgegeven bij de balie van de werk & inkomen.*
- ⊕ *Heeft u een paar dagen??? Ik heb nog nooit zo veel tegenwerking ervaren bij een aanvraag in mijn leven. Zelfs mijn hulpverleners van GGZ en Zienn hadden dit nog nooit meegemaakt. De gemeente zegt dat de KBNL mijn aanvraag moet behandelen en de KBNL wou mij niet helpen. Op een gegeven moment heeft de GGZ het Sociaal team aangesproken en hebben we met zijn allen het probleem besproken in een vergadering waarna de KBNL had beloofd om mijn zaak op te pakken. Twee weken later kreeg ik weer bericht van de KBNL dat ze mij niet wilden helpen, al met al heeft het Sociaal team het toch voor elkaar gekregen dat de KBNL mijn zaak gingen oppakken [...].*

Informatievoorziening

In het klantenonderzoek is aandacht besteed aan informatievoorziening voorafgaande en tijdens het intakegesprek, de periode tussen de intake en de schuldregelingsovereenkomst en tijdens fase 2. Uit tabel 5 valt op te maken dat voor elke fase geldt dat slechts voor één à vier respondenten onduidelijk was wat er van hem werd verwacht of wat hij van schuldhulpverlening kon verwachten. Voor de rest van de klanten was het in meer of mindere mate duidelijk. Wat verder positief opvalt, is dat voorafgaande aan en na afloop van het intakegesprek voor ongeveer twee derde van de respondenten helemaal duidelijk was wat de wederzijdse verwachtingen waren. Wat enigszins negatief opvalt, is dat het voor de helft van de respondenten die nu in fase 2 zitten niet (helemaal) duidelijk is hoe de rest van het traject eruit gaat zien. Wat ook enigszins negatief opvalt, is dat het voor ongeveer de helft van de klanten niet (helemaal) duidelijk is wat er gebeurde in de periode tussen het intakegesprek en de schuldregelingsovereenkomst.

Tabel 5: Klanten over informatievoorziening

	Ja, helemaal	min of meer	nee	geen antwoord
<i>Intakegesprek</i>				
Was het voor u duidelijk hoe u zich voor moest bereiden op het intakegesprek en welke informatie en documenten u mee moest nemen?	19	5	4	-
Was aan het einde van het intakegesprek voor u duidelijk wat de gemeente voor u zou gaan doen?	17	8	3	-
Was aan het einde van het intakegesprek voor u duidelijk wat er van u werd verwacht tijdens een schuldhulpverleningstraject?	19	8	1	-
<i>Schuldregelingsovereenkomst</i>				
Was het voor u duidelijk wat er gebeurde in de periode tussen het intakegesprek en de schuldregelingsovereenkomst?	14	9	4	1
<i>Fase 2</i>				
Is het voor u nu duidelijk hoe de rest van het traject er uit gaat zien?	10	10	1	7
Is het voor u duidelijk wat van u wordt verwacht tijdens de rest van het traject?	13	6	2	7
Is het voor u nu duidelijk waar u terecht kunt met vragen en opmerkingen over uw schuldhulpverlening?	14	4	3	7

Klanttevredenheid over brede toegang

Aan het einde van de vragenlijst is een aantal kenmerken voorgelegd waarover respondenten hun tevredenheid konden aangeven. Een van deze kenmerken was 'de informatievoorziening'. Het blijkt dat ongeveer twee derde van de respondenten (18 van 28) '(zeer) tevreden' is over de informatievoorziening; ruim een kwart (8 van 28) is '(zeer) ontevreden' (tabel 6).

Tabel 6: Klanttevredenheid over informatievoorziening

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
De informatievoorziening	4	4	2	13	5

3.5 Preventie en nazorg

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

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

3.5.1 Preventieprojecten

Pilot vroegsignalering

Er is onder ketenpartners en de medewerkers van de KBNL veel consensus over nut en noodzaak van vroegsignalering. Begin 2014 is in samenwerking met de gemeente Achtkarspelen een pilot vroegsignalering uitgevoerd. Zorgverzekeraars, nutsbedrijven, beslag & bronheffing en de woningbouwstichtingen stuurden elke maand een lijst met burgers met betalingsachterstanden naar de gemeente Tytsjerksteradiel. De gemeente stuurde binnen een week een brief met foldermateriaal van PING naar alle burgers op die lijsten. Na een week werd gestart met nabellen. Er is geen evaluatieverslag geschreven over de pilot, maar de pilot is wel verlengd. In het collegebesluit wordt hierover geschreven: *'de eerste resultaten laten een positief beeld zien en alle betrokken partijen zijn ervan overtuigd dat het project meerwaarde heeft.'*¹⁴

Pilot bijstandsgerechtigden

Hoe de pilot onder bijstandsgerechtigden is uitgevoerd en wat deze pilot heeft opgeleverd, is bij de Rekenkamercommissie niet bekend, er heeft geen evaluatie plaatsgevonden.

Pilot schuldpreventie vluchtelingen

De pilot onder vluchtelingen is uitgevoerd en de evaluatie laat zien dat er een positief effect bereikt is¹⁵. De aanpak is gecontinueerd.

3.5.2 Actuele preventieproducten

Vroegsignalering

Woningbouwcoöperaties, energieleveranciers, zorgverzekeraars en banken sturen ook na afloop van de pilot signaallijsten en volgens de KBNL zijn hierdoor problemen in een vroeg stadium in kaart gebracht. Hierdoor zijn schuldhulpverleningstrajecten voorkomen. De KBNL investeert vooral in contact met woningstichtingen, omdat een huurachterstand een duidelijk signaal van financiële problemen is. De KBNL heeft wekelijks contact met WoonFriesland en maandelijks ontvangt de KBNL een lijst van mensen met een huurachterstand. Meestal vindt een huisbezoek plaats door iemand van WoonFriesland en de consulent van de KBNL. De consulent van de KBNL neemt een aanvraagformulier schuldhulpverlening mee, maar het kan ook zijn dat alleen verwezen wordt naar Ping of een afspraak tussen de verhuurder en huurder bewerkstelligd wordt.

¹⁴ Evaluatie pilot vroegsignalering Woon Friesland (2014). Gemeente Tytsjerksteradiel.

¹⁵ Evaluatie pilot schuldpreventie vluchtelingen (2014). Gemeente Tytsjerksteradiel.

PING

Als burgers zich melden bij de gemeente of bij WI met financiële problemen, wordt door de medewerker ingeschat of er sprake is van een problematische schuld. Als deze niet vermoed wordt, wordt de burger doorverwezen naar loket PING dat budgetadviesgesprekken uitvoert. PING is onderdeel van de KBNL, maar het loket is ingericht op het gemeentehuis. Het is de bedoeling dat PING hierdoor laagdrempeliger is dan het loket van de KBNL in Leeuwarden, waardoor er een preventieve werking vanuit kan gaan. PING is volgens de geïnterviewde ketenpartners en de KBNL zelf onder burgers en ook onder ketenpartners onbekend. Mensen melden zich amper zelf bij PING en het aantal gevoerde gesprekken blijft achter bij de verwachtingen.

Educatieve activiteiten

In de uitvoeringsovereenkomst tussen de gemeente Tytsjerksteradiel en de KBNL zijn afspraken gemaakt over uitvoering van Klasse!Kas, een project van de KBNL om kinderen bewust te leren omgaan met geld. Hoe Klasse!Kas is uitgevoerd en wat dit project heeft opgeleverd, is bij de Rekenkamer niet bekend. Een evaluatierapport is niet aangeleverd.

Nazorg

Op basis van Mesis en de inschatting van fase1-consulent en eventueel betrokken ketenpartners, wordt ingeschat welke vaardigheden de klant heeft en hoe leerbaar hij is om de eigen financiën weer te gaan beheren. Als de zelfredzaamheid laag is, kan (preventief) budgetbeheer ingezet blijven worden of de klant kan preventief onder beschermingsbewind geplaatst worden. Als de klant het zelf kan, dan moet hij het zelf doen. Als een afbouwperiode nodig is, kan de klant ondersteuning krijgen van een vrijwilliger, die geworven en getraind wordt via KEARN. De inzet van vrijwilligers tijdens deze afbouwfase is bedoeld om de recidive omlaag te krijgen. Volgens de verantwoordelijke beleidsmedewerker van Tytsjerksteradiel en de consulent van de KBNL heeft de afbouwfase met inzet van vrijwilligers het gewenste effect, namelijk een daling van de recidive.

3.5.3 Vrijwilligersorganisaties

In het nazorgtraject zijn vrijwilligers van KEARN betrokken. De ketenpartners vinden het spijtig dat de sociaal raadslieden zijn wegbezuinigd. *'Dat was schil die veel opving. Het kan ook preventief werken en voorkomen dat mensen in de problemen raken.'* Ook Humanitas is niet meer actief in Tytsjerksteradiel. Het devies van de ketenpartners is om begeleiding op het gebied van geldzaken voordat er problematische schulden ontstaan weer op te pakken. Voorwaarde is dat het voor klanten heel laagdrempelig moet zijn om hulp bij allerlei praktische zaken te vragen en te krijgen.

3.6 Wacht- en doorlooptijden

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

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

3.6.1 4 weken tussen melding en intake

De KBNL stelt dat het intakegesprek binnen 4 weken na ontvangst van het aanmeldformulier plaatsvindt.

Fase 1 is bestaat uit intake, inventarisatie van de schulden, bepalen van de omvang van de problematiek, stabiliseren van de schuld en het bepalen welke flankerende hulp nodig is. Daarna kan worden bepaald of de klant 'schuldregelingsgeschikt' is. Deze periode van stabiliseren varieert van 1 week tot 6 maanden. De NVVK heeft geen richtlijnen opgesteld voor fase 1, de KBNL stelt dat fase 1 gemiddeld 4 tot 6 maanden duurt.

Binnen 8 weken na de datum van aanmelding/aanvraag wordt een beschikking afgegeven.

3.6.2 3 dagen in geval van crisis

In geval van crisis moet er binnen 3 dagen een interventie zijn opgestart. Een volledige intake binnen drie dagen lukt niet, maar dit is ook niet noodzakelijk, zolang er maar een interventie plaatsvindt. De klant vult het aanvraagformulier in (in ieder geval naam, adres, eventuele partner, burgerservicenummer en handtekening) en geeft mondeling toestemming dat de KBNL alles overneemt. De KBNL neemt in geval van een dreigende huisuitzetting eerst telefonisch contact op met de verhuurder om de huisuitzetting te voorkomen. Vervolgens neemt de KBNL, in geval van afsluiting van energie, contact op met Robin Energie (energiemaatschappij) om de klant aan te melden. Robin Energie vraagt geen waarborgen en neemt altijd nieuwe klanten aan. De klant moet per direct in budgetbeheer. Als de crisis is gestabiliseerd, wordt zo snel mogelijk een intakegesprek afgenomen.

Als bij contact met Woningcorporatie WoonFriesland blijkt dat er sprake is geweest van overlast of bijvoorbeeld wietteelt of de KBNL weet dat er sprake is van een fraudevordering die niet binnen 12 maanden op te lossen valt, dan kan de KBNL niets doen.

3.6.3 120-dagen model

Als een klant schuldregelingsgeschikt is, wordt een schuldregelingsovereenkomst opgesteld en deze wordt door de klant ondertekend. Dit is het begin van fase 2, die maximaal 36 maanden duurt. In eerste instantie wordt contact gezocht met schuldeisers voor het regelen van schulden. Volgens een richtlijn van de NVVK is binnen 4 maanden (120 dagen) duidelijk of een minnelijk traject geslaagd is. De KBNL hanteert een 180-dagenmodel. Deze richtlijn (180 dagen) wordt niet altijd gehaald, omdat schuldeisers niet direct reageren op contactverzoeken van de KBNL. Als duidelijk is dat een half jaar niet haalbaar is, prefereert de KBNL een minnelijke regeling op langere termijn boven een Wsnp-traject. Na 180 dagen wordt het minnelijke traject dus niet altijd gestaakt, zoals de gemeente Tytsjerksteradiel wenst¹⁶, maar verlenging vindt wel altijd plaats in overleg met de gemeente Tytsjerksteradiel. Een schuldenaar heeft gemiddeld 17 schuldeisers. Bij enkele crediteuren weet de KBNL al binnen één dag wat de hoogte van de schuld is. Echter, de laatste crediteur die reageert, bepaalt de snelheid van het traject. Dat kan de Belastingdienst zijn, vaak ook de ING. Crediteuren die niets van zich laten horen, worden door de KBNL actief benaderd (herinneringsbrief, telefonisch rappel, et cetera).

¹⁶ Evaluatie schuldhulpverlening 2012-2013, L. Bosman (2013), Gemeente Tytsjerksteradiel.

3.6.4 Klanten over wacht- en doorlooptijden

Van aanvraagformulier tot intakegesprek (maximaal 4 weken)

Aan de respondenten is gevraagd hoe lang het volgens hen duurde tussen het invullen van het aanvraagformulier en het intakegesprek. Zes respondenten weten dit niet meer. Van de 22 respondenten die het nog wel weten, geven 13 respondenten (59%) aan dat het maximaal 4 weken duurde en negen respondenten (41%) zeggen dat het langer duurde.

Van intakegesprek tot schuldregelingsovereenkomst (geen norm)

Aan 28 respondenten is gevraagd hoe lang het heeft geduurd van intakegesprek tot schuldregelingsovereenkomst (tabel 7). Volgens de KBNL duurt deze fase gemiddeld 4 à 6 maanden. Uit onderstaande tabel is af te lezen dat ongeveer twee derde van de respondenten (16 van 25) aangeeft dat de fase maximaal 6 maanden heeft geduurd.

Tabel 7: Klanten over doorlooptijd

minder dan 4 maanden	11
tussen 4 en 6 maanden	5
meer dan 6 maanden	9
<i>weet ik niet</i>	3

Van schuldregelingsovereenkomst tot schuldregeling (richtlijn van 180-dagen)

Vier respondenten (14%) geven aan dat nog niet duidelijk is of een regeling kan worden getroffen met de schuldeisers. De aangeschreven respondenten zijn klanten die zich tussen 1 juli 2012 en 31 december 2013 hebben aangemeld voor schuldhulpverlening. Voor deze klanten duurt het nu dus al minstens een jaar om tot een regeling te komen.

Van de overige 24 respondenten hebben veertien respondenten aangegeven hoe lang het volgens hen geduurd heeft van schuldregelingsovereenkomst totdat duidelijk werd of er een schuldregeling getroffen kon worden (180-dagenrichtlijn van de KBNL). Ruim een kwart (4 van 14) zegt dat de fase maximaal 4 maanden heeft geduurd. Twee respondenten geven aan dat het tussen 4 en 6 maanden duurde, één tussen 6 en 8 maanden en zeven respondenten zeggen dat het langer duurde dan 8 maanden.

In totaal geven dus zes van de 18 respondenten (een derde) aan dat de 180-dagenrichtlijn is gehaald en twee derde (12 van de 18) geeft aan dat het minstens een half jaar duurde (tabel 8).

Tabel 8: Klanten over 180 dagen richtlijn

meer dan een jaar (loopt nog)	4
meer dan 8 maanden	7
tussen 6 en 8 maanden	1
tussen 4 en 6 maanden	2
maximaal 4 maanden	4
weet ik niet	10

Klanttevredenheid over doorlooptijden

De tevredenheid over de doorlooptijden is op twee plaatsen in de vragenlijst gemeten. Over de tijd tussen het aanvraagformulier en het intakegesprek (maximaal 4 weken) is gevraagd hoe tevreden men was. Veertien van de 23 respondenten die deze vraag hebben beantwoord zijn hierover 'helemaal tevreden' (61%), vijf zijn 'min of meer' tevreden en vier zeggen 'ontevreden' te zijn (17%).

Aan het einde van de vragenlijst is een aantal kenmerken voorgelegd waarover respondenten hun tevredenheid konden aangeven. Een van deze kenmerken was 'de wachttijden'. Het valt te verwachten dat klanten dit hebben geïnterpreteerd als 'doorlooptijden'. Het blijkt dat 43% van de respondenten (12 van 28) '(zeer) tevreden' is over de wachttijden, 25% (7 van 28) geeft het oordeel 'neutraal' en 32% (9 van 28) is '(zeer) ontevreden' (tabel 9).

Tabel 9: Klanttevredenheid over doorlooptijden

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
De wachttijden	5	4	7	9	3

3.7 Gezinnen met kinderen

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

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

Op het gebied van schuldhulpverlening hanteert de gemeente Tytsjerksteradiel een brede toegang (zie 3.4). Er worden geen groepen uitgesloten van schuldhulpverlening. In het beleidsplan en de beleidsregels is dan ook geen speciale aandacht voor de toegang van schuldenaren met jonge kinderen. Iedereen wordt geholpen. Het Sociaal team moet ervoor zorgen dat probleemgezinnen met kinderen in beeld zijn en dat deze gezinnen hoge prioriteit hebben.

In het schuldhulpverleningstraject worden geen andere maatregelen genomen voor gezinnen met kinderen.

In schrijnende gevallen, bijvoorbeeld wanneer een gezin met kinderen uit huis dreigt te worden gezet, wil de wethouder persoonlijk geïnformeerd worden. In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente bijvoorbeeld een lening verstrekken om huisuitzetting te voorkomen.

Er is een preventieproject 'Klasse!Kas' ontwikkeld voor kinderen (zie 3.5).

3.7.1 Klanten over gezinnen met kinderen

Iets minder dan 20% (5 van 28) van de respondenten heeft thuiswonende minderjarige kinderen. Aan hen is gevraagd hoe de KBNL rekening heeft gehouden met het feit dat er thuiswonende minderjarige kinderen waren. Hierover zijn de volgende opmerkingen gemaakt:

- ⊕ *Geen;*
- ⊕ *Geen aandacht;*
- ⊕ *Geen aandacht aan besteed door KBNL*
- ⊕ *Niet echt volgens mij*
- ⊕ *Toen ik schuldhulpverlening aanvraag was ik zwanger van de eerste, hier gingen ze super mee om.*

Een van de vijf respondenten geeft aan dat de KBNL rekening heeft gehouden met kinderen; de rest geeft aan dat er geen rekening mee is gehouden.

3.8 Algehele klanttevredenheid

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

Aan de respondenten is gevraagd hoe tevreden zij zijn over 'de bereikbaarheid', 'de klantvriendelijkheid', en 'de oplossingen die worden geboden'. In tabel 10 valt te lezen dat de klanten verdeeld zijn over deze aspecten van dienstverlening door de KBNL. Klantvriendelijkheid scoort het hoogst. Hierover is 71% (20 van 28) '(zeer) tevreden' en 18% (5 van 28) '(zeer) ontevreden'. Over de bereikbaarheid is de helft (14 van 28) '(zeer) tevreden' en 36% (10 van 28) is '(zeer) ontevreden'. Over de oplossingen die worden geboden is 43% (12 van 28) '(zeer) tevreden', maar 25% (7 van 28) is '(zeer) ontevreden'.

Het algehele rapportcijfer voor schuldhulpverlening loopt uiteen van een 1 tot een 10. Acht mensen geven een onvoldoende. Het gemiddelde rapportcijfer is een 6,4 (tabel 11).

Tabel 10: Klanttevredenheid over bereikbaarheid, klantvriendelijkheid en geboden oplossingen

	zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevreden	zeer tevreden
De bereikbaarheid	4	6	4	10	4
De klantvriendelijkheid	4	1	3	13	7
De oplossingen die worden geboden	3	4	9	9	3

Tabel 11: Rapportcijfer voor schuldhulpverlening door de KBNL in het algemeen

Rapportcijfer	Aantal
1	2
2	2
3	-
4	2
5	2
6	2
7	8
8	5
9	-
10	4
Totaal	27

4 Verantwoording en sturing

Inleiding

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

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

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

In dit hoofdstuk beschrijven we de doelen en streefcijfers van de gemeente Tytsjerksteradiel op het gebied van schuldhulpverlening (par. 4.1). In paragraaf 4.2 staat een overzicht van beschikbare verantwoordingsinformatie, aangevuld met bevindingen hierover uit de interviews. Paragraaf 4.3 geeft een overzicht van cijfers op het gebied van instroom, doorstroom en uitstroom en paragraaf 4.4 sluit af met enkele conclusies.

4.1 Beleid en afspraken

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

- ⊕ *vergroten participatie*: investeren in schuldhulpverlening zodat schulden geen belemmering meer zijn voor inwoners om te participeren in de maatschappij;
- ⊕ *voorkomen van het ontstaan van schulden*: investeren in een goed preventief aanbod om het ontstaan van schulden en daarmee samenhangende maatschappelijke problemen te voorkomen;
- ⊕ *bereiken langdurig resultaat*: het resultaat van schuldhulpverlening is dat de inwoner weer financieel zelfredzaam is en niet terugvalt in een schuldsituatie;
- ⊕ *voorkomen van maatschappelijke kosten die voortvloeien uit schuldsituaties*: beperken van maatschappelijke risico's (o.a. schooluitval, huisuitzetting, criminaliteit) en daarmee samenhangende kosten;

- ⊕ *versterken van de aanpak op het terrein van Werk en Bijstand en WMO*: versterken van het succes op de terreinen van armoedebestrijding en participatie (re-integratie en zorg) door een succesvol beleid op schuldhulpverlening.

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

- ⊕ het aantal mensen dat deelneemt aan een schuldhulpverleningstraject neemt niet toe ten opzichte van 2011;
- ⊕ het gemiddeld aantal schuldeisers en de totale hoogte van de schuld per schuldenaar neemt af;
- ⊕ het aantal deelnemers aan budgetadviesgesprekken stijgt in de periode 2012-2015 met 50% ten opzichte van 2011;
- ⊕ in 80% van de gevallen wordt een minnelijke schikking getroffen;
- ⊕ bij de intake wordt altijd immateriële hulpverlening betrokken;
- ⊕ het slagingspercentage bedraagt 75%;
- ⊕ de recidive is maximaal 6,5%.

De gemeente Tytsjerksteradiel heeft conform de Wgs een beleidsplan opgesteld met daarin doelstellingen en streefcijfers. Ook staat in het beleidsplan dat de gestelde doelen jaarlijks zullen worden geëvalueerd en aan de gemeenteraad zullen worden voorgelegd. De beoogde verantwoordingssystematiek op het gebied van schuldhulpverlening is daarmee rechtmatig.

4.2 Beschikbare verantwoordingsinformatie

Jaarlijkse evaluatie en verantwoording aan de raad

In de memorie van toelichting (p. 8) staat dat het college minstens jaarlijks verantwoording aflegt aan de raad over doelbereik. De verantwoordelijke beleidsmedewerker van de gemeente Tytsjerksteradiel heeft in 2013 een evaluatierapport opgesteld.¹⁷ Deze evaluatie heeft betrekking op 2012 en de eerste helft van 2013. Voor de onderbouwing van de evaluatie is gebruik gemaakt van gegevens van de KBNL en van informatie vanuit SMWF en KEARN. Het evaluatierapport beschrijft de genomen maatregelen op het gebied van preventie en nazorg, ontwikkelingen in de schuldhulpverlening en een evaluatie van de gestelde doelen.

In het jaar 2014 is geen evaluatierapport opgesteld door de gemeente.¹⁸ Het college voldoet daarmee niet aan zijn jaarlijkse verantwoordingsplicht richting de raad.¹⁹

¹⁷ Evaluatie schuldhulpverlening 2012-2013, L. Bosman (2013), Gemeente Tytsjerksteradiel.

¹⁸ De decentralisaties en de invoering van de participatiewet met ingang van 1-1-2015 zorgden voor een zware taakbelasting voor de verantwoordelijke ambtenaren. Dit heeft tot gevolg gehad dat een aantal van de beoogde evaluaties niet hebben plaatsgevonden.

¹⁹ In het beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015 staat dat de gestelde doelen jaarlijks zullen worden geëvalueerd en dat deze evaluatie, conform de Wgs, aan de gemeenteraad zal worden voorgelegd.

In tabel 12 zijn de streefcijfers uit het beleidsplan van de gemeente Tytsjerksteradiel opgenomen met de stand van zaken na een jaar²⁰. Voor de huidige stand van zaken is voor dit onderzoek het aangeleverde cijfermateriaal en informatie uit interviews gebruikt.

Tabel 12: Resultaten schuldhulpverlening

Streefcijfer	Stand van zaken juli 2013	Huidige stand van zaken	Voldaan
Het aantal mensen dat deelneemt aan een schuldhulpverleningstraject neemt niet toe ten opzichte van 2011 (61).	Het aantal aanmeldingen in 2012 (84) steeg met 38% t.o.v. 2011. In de eerste vijf maanden van 2013 steeg het aantal aanmeldingen ook.	Uit de aangeleverde cijfers van de KBNL (zie paragraaf 4.3) bleek het aantal aanmeldingen in 2013 81 te zijn, een afname van 3% t.o.v. 2012 en een toename van 33% t.o.v. 2011.	nee
Het gemiddeld aantal schuldeisers en de totale hoogte van de schuld per schuldenaar neemt af.	In 2012 was de gemiddelde schuld 25.000 euro met 20 schuldeisers. De ontwikkelingen t.o.v. eerdere jaren worden niet beschreven.	Uit de aangeleverde cijfers van de KBNL (zie paragraaf 4.3) bleek de gemiddelde schuld in 2013 40.000 euro te zijn met 13 schuldeisers.*	deels
Het aantal deelnemers aan budgetadviesgesprekken stijgt in de periode 2012-2015 met 50% ten opzichte van 2011.	In 2012 zijn 12 budgetadviesgesprekken gevoerd, in de eerste vijf maanden van 2013 8. Dit is ver beneden de doelstelling.	Het is bij de Rekenkamer niet bekend hoeveel budgetadviesgesprekken in 2013 en 2014 hebben plaatsgevonden. Uit interviews blijkt dat bekendheid en gebruik nog altijd laag is.	nee
In 80% van de gevallen wordt een minnelijke schikking getroffen.	In de evaluatie zijn alleen voorlopige cijfers genoemd.	Uit de aangeleverde cijfers van de KBNL (zie paragraaf 4.3) blijkt dat 61% van het aantal schuldregelingen een minnelijke regeling betreft.**	nee
Bij de intake wordt altijd immateriële hulpverlening betrokken.	Bij iedere intake is SMWF aanwezig, tenzij er al contact is met een andere hulpverlenende instantie.	Uit interviews blijkt dat ook in 2013 en 2014 altijd flankerende hulp betrokken is bij de intake.	ja
Het slagingspercentage bedraagt 75%.	In de evaluatie zijn alleen voorlopige cijfers genoemd.	Het is onduidelijk hoe het slagingspercentage berekend wordt (zie paragraaf 4.3).	?
De recidive is maximaal 6,5%.	De recidive was 1,2% (1 persoon).	Over recidive in 2013 en 2014 zijn bij de Rekenkamer geen cijfers bekend, in interviews wordt aangegeven dat recidive nog steeds laag is.	ja

* Deze cijfers zijn een schatting door de KBNL.

**Hoe dit percentage door de gemeente Tytsjerksteradiel berekend wordt, is niet bekend. Er zijn verschillende systematieken mogelijk. Er is hier gekozen voor aandeel minnelijke trajecten (schuldbemiddeling of saneringskrediet) ten opzichte van het totaal aantal geslaagde schuldregelingen (Wsnp, schuldbemiddeling en saneringskrediet).

²⁰ Evaluatie schuldhulpverlening 2012-2013, L. Bosman (2013), Gemeente Tytsjerksteradiel.

Behalve streefcijfers, heeft de gemeente Tytsjerksteradiel in het beleidsplan ook een aantal activiteiten aangekondigd die bij moeten dragen aan verbetering van schuldhulpverlening. In onderstaande tabel 13 staat een overzicht van beoogde activiteiten in het kader van schuldhulpverlening, de status van deze activiteiten en de (tot nu toe bekende) resultaten ervan.

Tabel 13: Voortgang activiteiten ter verbetering van schuldhulpverlening

Beoogde activiteiten	Status	Resultaten
Pilot vroegsignalering	Is gestart: mensen met een huurachterstand krijgen huisbezoek van een consulent van de KBNL en een consulent van WoonFriesland	Eind 2013 zou een evaluatie plaatsvinden, maar dit is niet gebeurd.
Pilot schuldpreventie vluchtelingen	Is gestart: vluchtelingen krijgen begeleiding op financieel gebied	Eind 2013 zou een evaluatie plaatsvinden, maar dit is niet gebeurd.
Pilot schuldpreventie bijstandsgerechtigden, in samenwerking met De Wâlden	Onbekend	Onbekend
Ping: loket voor budgetadvies	Is gestart: inwoners kunnen kosteloos advies krijgen, bijvoorbeeld over het aanvragen van toeslagen en het verminderen van uitgaven.	Slechts enkele inwoners hebben gebruik gemaakt van Ping. Het aantal aanmeldingen blijft achter bij de verwachting.
Nazorg aan (ex)schuldenaren	Is gestart: (ex)schuldenaren worden begeleid door een budgetcoach met ondersteuning van een vrijwilliger.	In 2012 meldde zich één recidivist. Het is aannemelijk dat dit (ook) te maken heeft met de geboden nazorg.

Rapportages KBNL

De KBNL verstrekt elke maand een trajectrapportage. In deze rapportages staat het aantal personen dat zich in de betreffende maand heeft aangemeld voor schuldhulpverlening, de stand van zaken van klanten die in de intakefase zitten en het resultaat van de klanten die in die maand zijn uitgestroomd. Daarnaast verstrekt de KBNL elk jaar een jaaroverzicht. Het jaaroverzicht is zeer summier opgesteld en definities van 'succesvol' en 'niet succesvol' worden niet gegeven. De cijfers uit het jaarrapport zijn niet een-op-een te vertalen naar de streefcijfers uit het beleidsplan.

4.3 Cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom

De directeur van de KBNL stelt in het interview dat van alle klanten van de KBNL die een intake hebben gehad circa 75% het schuldhelpverleningstraject succesvol afrondt (einde van fase 2)²¹. Cijfers over instroom, doorstroom en uitstroom zijn niet uit het managementinformatiesysteem te genereren. Medewerkers van de KBNL hebben handmatig de volgende informatie geteld. Een en ander is schematisch weergegeven in tabel 14.

Fase 1

In 2013 hebben zich in totaal 81 burgers van Tytsjerksteradiel gemeld voor schuldhelpverlening. Met deze 81 burgers is een intakegesprek gevoerd. Van 30% van deze klanten (n=13) werd tijdens het intakegesprek duidelijk dat er geen sprake was van problematische schulden. Voor deze 13 klanten is budgetbeheer opgestart of een 100% betalingsregeling getroffen. Bij de overige 68 klanten was wel sprake van problematische schulden.

Van de 68 klanten met problematische schulden zijn in fase 1 zeven klanten uitgevallen op basis van de beleidsregels (vooral fraude), met dertien klanten is het traject beëindigd op basis van onvoldoende medewerking en elf klanten hebben zichzelf teruggetrokken om onbekende redenen. De overige 37 klanten hebben fase 1 afgerond en met hen is een schuldregelingsovereenkomst getekend.

Van de klanten met problematische schulden valt 46% uit in fase 1 (31 van 68). Slechts een klein deel daarvan (7 van 31) valt uit op basis van de beleidsregels.

Fase 2

Voor 28 van de 37 klanten met een schuldregelingsovereenkomst is een schuldregeling getroffen: voor drie klanten (11%) is een schuldbemiddeling getroffen, voor 14 klanten (50%) is een saneringskrediet afgesloten en voor 11 klanten (39%) is succesvol een Wsnp-verklaring afgegeven.

Vijf van de overige negen klanten hebben nog geen duidelijkheid over het vervolg van het traject. De andere vier klanten zijn in fase 2 uitgevallen, omdat zij geen medewerking meer wilden verlenen (2 keer) of omdat zij geen Wsnp-traject wilden opstarten (2 keer).

Totaal

In 2013 heeft de KBNL 81 intakegesprekken gevoerd met inwoners van Tytsjerksteradiel. In januari 2015 hebben deze intakegesprekken geleid tot 28 geslaagde schuldregelingen (Wsnp, schuldbemiddeling of saneringskrediet), van vijf klanten is nog niet bekend of een schuldregeling zal slagen. Het slagingspercentage zoals gedefinieerd door de directeur van de KBNL ligt daarmee op 35% (28 van 81) en kan nog oplopen tot maximaal 41% (33 van 81). Als we de klanten zonder problematische schulden als 'succesvol' beschouwen, dan ligt het slagingspercentage op 51% (41 van 81) en kan nog oplopen tot maximaal 57% (46 van 81).

²¹ Dit is een inschatting door de directeur van de KBNL van het landelijke succespercentage.

Tabel 14: instroom- en doorstroomcijfers

	Tytsjerksteradiel	
	n	%
<i>fase 1</i>		
Aanmeldingen totaal	81	
Geen problematische schulden, wel productaanbod	13	
Aantal klanten met problematische schulden	68	100%
Uitval vanwege onvoldoende medewerking	13	19%
Uitval vanwege terugtrekken klant	11	16%
Uitval op basis van beleidsregels zonder Wsnp-verklaring (vooral fraude)	7	10%
Aantal schuldregelingsovereenkomsten	37	54%
<i>fase 2</i>		
Aantal schuldregelingsovereenkomsten	37	100%
Aantal Wsnp-verklaringen	11	30%
Aantal schuldbemiddelingen	3	8%
Aantal saneringskredieten	14	38%
Uitval in fase 2	4	11%
Na één jaar nog geen duidelijkheid	5	14%

5 Vergelijking tussen Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel

Inleiding

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

5.1 Vergelijking van beleid en werkprocessen

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

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

Integraliteit

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

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

Maatwerk

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

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

Brede toegang

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

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

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

Preventie en nazorg

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

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

5.2 Vergelijking van uitvoeringspraktijken

Integraliteit

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

Uit het klantenonderzoek blijkt dat de samenwerking tussen dienstverleners van schuldhulpverlening en andere dienstverleners vanuit het oogpunt van de klanten significant beter verloopt in Achtkarspelen dan in Tytsjerksteradiel (tabel 15).

Tabel 15: samenwerking tussen dienstverleners van schuldhulpverlening en de andere hulpverleners

	goed	matig	slecht
Achtkarspelen	9	1	-
Tytsjerksteradiel	6	2	4

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

Maatwerk

De KBNL en het Team schulddienstverlening van Achtkarspelen bieden dezelfde producten aan, maar de KBNL differentieert meer in producten op basis van vaardigheden en motivatie van de klant. De KBNL zet vaker producten in die gericht zijn op zelfredzaamheid (budgetcoaching), terwijl Achtkarspelen vaker voor beschermende producten kiest (preventief budgetbeheer). Achtkarspelen geeft hiervoor als verklaring dat de lage sociaal-economische status van de inwoners van Achtkarspelen preventief budgetbeheer in de meeste gevallen onvermijdelijk maakt. Over de sociaal-economische status zijn geen vragen gesteld in het klantenonderzoek. Wel blijkt dat bijna de helft van de respondenten van

Achtkarspelen thuiswonende kinderen heeft, van de respondenten van Tytsjerksteradiel nog geen 20%. Ook is er een groep respondenten onder de 30 jaar in Tytsjerksteradiel; in Achtkarspelen zijn alle respondenten 30 jaar of ouder. Een tweede oorzaak is dat budgetcoaching een relatief nieuw product is van Achtkarspelen en dat de consulenten hiermee nog nauwelijks ervaring hebben.

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

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

In beide gemeenten wordt een plan van aanpak gemaakt waarin de persoonlijke situatie van de klant en de bijbehorende producten beschreven worden. In het plan van aanpak wordt ook de psychosociale kant van de schuld belicht. Het plan van aanpak wordt in samenwerking met de klant en eventuele flankerende hulporganisaties gemaakt. Opvallend is dat in beide gemeente een kwart tot een derde van de respondenten van het klantenonderzoek niet weet dat er een persoonlijk plan van aanpak is gemaakt. Van de respondenten die wel weten dat er een plan van aanpak is gemaakt, vindt een significant groter deel van de respondenten van Achtkarspelen dat de consulent ook handelt volgens het plan van aanpak (tabel 16).

Tabel 16: handelen volgens het plan van aanpak

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

Kwaliteit

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

Brede toegang

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

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

Door het formuleren van beëindigingsgronden en de gedegen persoonlijke intake, wordt in Achtkarspelen meer aandacht besteed aan verwachtingenmanagement. Ketenpartners bevestigen dat het Team schulddienstverlening heel duidelijk communiceert naar de klant. Uit het klantenonderzoek blijkt dat respondenten uit Tytsjerksteradiel op alle vragen over informatievoorziening iets slechter scoren dan de respondenten uit Achtkarspelen, hoewel deze verschillen statistisch niet significant zijn. Klanten uit Achtkarspelen weten tijdens het traject doorgaans beter waar ze aan toe zijn dan klanten uit Tytsjerksteradiel.

Preventie en nazorg

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

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

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

Wacht- en doorlooptijden

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

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

Gezinnen met kinderen

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

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

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

Klanttevredenheid

In het klantenonderzoek is gevraagd naar de klanttevredenheid over verschillende deelaspecten van schuldhulpverlening. Het blijkt dat klanten van Achtkarspelen significant tevredener zijn over alle aspecten van schuldhulpverlening, met uitzondering van de informatievoorziening (zie tabel 17).

Tabel 17: tevredenheid uit klantenonderzoek²²

	Gemiddelde Achtkarspelen	Gemiddelde Tytsjerksteradiel
Wachttijden	3.9*	3.0*
Informatievoorziening	4.0	3.4
Bereikbaarheid	4.1*	3.1*
Klantvriendelijkheid	4.3**	3.6**
Geboden oplossingen	3.9*	3.2*
Aandacht persoonlijke situatie	4.3*	3.4*
Algeheel rapportcijfer ²³	8.2*	6.4*

* significant met een toevalspercentage van 5%

** significant met een toevalspercentage van 10%

²² De tevredenheid is op een 5-puntsschaal van zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden, zeer tevreden gemeten en daarom is een gemiddelde wiskundig gezien niet te interpreteren als een cijfer, maar de verschillen tussen de gemeenten zijn op deze manier wel inzichtelijk te maken. Statistische toetsing heeft plaatsgevonden met behulp van een Mann-Witneytoest.

²³ Het verschil in rapportcijfers is met behulp van een t-toets getoetst.

5.3 Vergelijking van resultaten

In Achtkarspelen is - naar schatting van de consultants - in ongeveer de helft van de schuldregelingen sprake van een gerechtelijk traject (Wsnp). Dit relatief hoge percentage (50%) wordt vooral veroorzaakt doordat Stichting Woningbouw Achtkarspelen in het geval van zittende huurders niet wil meewerken aan een minnelijk traject. In Tytsjerksteradiel is - naar schatting van de directeur - in circa 30 procent van de gevallen sprake van een gerechtelijk traject en in circa 70 procent van de gevallen sprake van een minnelijk traject (waarvan de helft een saneringskrediet en de helft schuldbemiddeling). Uit de cohortstudie van 2013 door beide gemeenten komt een iets ander beeld naar voren (zie tabel 18).

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

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

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

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

Tabel 18: instroom- en doorstroomcijfers

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

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

**Schatting van de consulenten van Team schulddienstverlening

*** schatting van de KBNL