

Schuldhulpverlening

**Een onderzoek naar de wijze waarop de gemeenten
Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout vorm en uitvoering
geven aan schuldhulpverlening**



Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout

maart 2012

Inhoudsopgave

voorwoord rekenkamercommissie	1
Leeswijzer	2
1 Samenvatting	3
2 Schuldhelpverlening is een veld in beweging	5
2.1 Schuldenproblematiek neemt al jaren toe	5
2.2 Gemeenten zijn de belangrijkste aanbieder van schuldhulp	5
2.3 Een schuldsituatie is vaak een gedragsvraagstuk	6
2.4 Schuldhelpverlening wordt een wettelijke taak	6
3 Onderzoeksvraag en –verantwoording	8
3.1 Doel van het onderzoek en centrale onderzoeksvraag	8
3.2 Normenkader en deelvragen	8
3.3 Aanpak dataverzameling en analyse	11
4 Het beleid en de werking van de beleidscyclus	13
4.1 Samenvatting: beantwoording deelvragen	13
4.2 Uitwerking van het geldende beleidskader en haar ontwikkeling	14
4.3 De werking van de beleidscyclus	16
5 Opzet en organisatie van de schuldhulpverlening	21
5.1 Wie maakt er gebruik van de schuldhulpverlening?	22
5.2 Wie krijgt welk aanbod?	23
6 De uitvoering van de schuldhulpverlening	26
6.1 Samenvatting: beantwoording deelvragen	26
6.2 Toegankelijkheid van de schuldhulpverlening	27
6.3 Wacht- en doorlooptijd	28
6.4 Uitvoering conform NVVK-voorschriften	30
6.5 Is er sprake van integrale schuldhulpverlening?	31
7 Wat levert de inzet van schuldhulpverlening op?	33
7.1 Samenvatting: beantwoording deelvragen	33
7.2 Effectiviteit laat zich in beperkte mate vergelijken	33
7.3 De lokale resultaten in perspectief	34
7.4 Het effect van preventie	36
8 Wat zijn de kosten van schuldhulpverlening?	38
8.1 Samenvatting: beantwoording deelvragen	38
8.2 Wat zijn de kosten van de schuldhulpverlening?	39
8.3 Baten schuldhulpverlening zijn hoger dan kosten	41
9 Conclusies	42
10 Aanbevelingen	46
11 Reacties colleges van burgemeester en wethouders	47
12 Nawoord rekenkamercommissie	51

Bijlage 1 Gebruikte stukken

Bijlage 2 Geregistreerde gegevens per processtap

Bijlage 3 Overzicht hoofd- en subdoelstellingen uitvoerende beleidsnotitie

Bijlage 4 Respondenten

Voorwoord

Voor u ligt het rapport "Schuldhelpverlening" van de rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. Het rapport is het resultaat van een onderzoek naar de wijze waarop de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout vorm en uitvoering geven aan schuldhelpverlening.

In juli 2011 is dit onderzoek van start gegaan. Het is - onder verantwoordelijkheid van de rekenkamercommissie uitgevoerd - door Nadja Jungmann (Social Force).

De feitenrapportage is voor een check op de feiten voorgelegd aan de gemeentesecretarissen en de directeur van de ISD. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie haar conclusies en aanbevelingen opgesteld en is het eindrapport vastgesteld.

In het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor hebben de colleges gelegenheid gekregen om op het eindrapport te reageren. Deze reacties zijn integraal in het rapport opgenomen. In haar nawoord gaat de rekenkamercommissie in op de bestuurlijke reacties.

De rekenkamercommissie spreekt zijn waardering uit over de medewerking van de ambtelijke organisaties van de gemeenten en de ISD Bollenstreek gedurende het onderzoek.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies samengevat. Hoofdstuk twee bevat een toelichting op de belangrijkste ontwikkelingen in het veld van de schuldhulpverlening. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie de centrale vraag uitgewerkt in deelvragen en een normenkader. De beantwoording en toetsing van de deelvragen en normen zijn uitgewerkt in de hoofdstukken vier, zes, zeven en acht. Deze hoofdstukken hebben allemaal dezelfde opbouw. De hoofdstukken beginnen met een opsomming van de deelvragen, die in dat hoofdstuk beantwoord worden. De tweede paragraaf bevat een samenvatting van de bevindingen en de derde en volgende paragrafen bevatten de uitgebreide beantwoording van de deelvragen. Lezers die vooral geïnteresseerd zijn in de hoofdpunten uit de beantwoording kunnen bij deze hoofdstukken volstaan met het lezen van de tweede paragraaf. Lezers die geïnteresseerd zijn in al het verzamelde materiaal kunnen in deze hoofdstukken de tweede paragraaf overslaan. Hoofdstuk vijf bevat een toelichting op het werkproces. Net als hoofdstuk twee bevat dit hoofdstuk contextuele informatie om lezers die nog niet zo bekend zijn met het onderwerp schuldhulpverlening toe te lichten hoe de schuldhulpverlening is georganiseerd.

1 Samenvatting

De ISD Bollenstreek voert schuldhulpverlening uit voor onder meer Hillegom, Noordwijkerhout en Lisse. De rekenkamercommissie van deze gemeenten heeft de uitvoering laten onderzoeken. Aanleiding daarvoor waren onderzoeksvragen van gemeenteraadsleden en het gegeven dat de rekenkamercommissie in een eerste zoektocht naar beleid op de gemeentelijke websites geen recent beleid van de gemeenteraden aantrof. Daarnaast waren er in algemene zin aanwijzingen dat de uitvoering niet optimaal zou zijn. Daar naast heeft het Rijk aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat "Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van schuldhulpverlening door gemeenten op dit moment beperkt is en uiteenloopt van nog geen tien procent tot vijftig procent per gemeente. In ongeveer een kwart van de gevallen leidt het aanbod van schuldhulpverlening tot een oplossing". (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 291, nr. 3).

De centrale vraag die aan het onderzoek ten grondslag ligt, luidt *Wat is het niveau waarop de gemeenten Hillegom, Noordwijkerhout en Lisse vorm en inhoud geven aan de schuldhulpverlening?*

Het antwoord op deze vraag luidt dat de uitvoering als gemiddeld kan worden getypeerd. De opzet is laagdrempelig van aard. Burgers kunnen elke dag binnenlopen bij een lokaal loket. In de afgelopen jaren is de ISD de uitvoering anders gaan inrichten. Zij is van een aanbodgerichte opzet over gegaan op een vraaggerichte opzet. Van diegenen waarvoor een adviesgesprek niet afdoende is, werd ongeveer 40 procent geholpen met een schuldregeling. Dit percentage is in lijn met andere gemeenten. Door allerlei factoren is de ambitie dat elke schuldenaar dankzij schuldhulpverlening uit de schulden komt helaas te hoog gegrepen.

Tegen de achtergrond van een gemiddelde uitvoering heeft voorliggend onderzoek wel een aantal aandachtspunten opgeleverd. Om te beginnen ontbreekt het aan een actueel -door de gemeenteraden goedgekeurd- beleidskader. Dit heeft als gevolg dat de ISD geen scherp geformuleerde opdracht heeft die kan worden gebruikt om de resultaten te beoordelen. Een tweede aandachtspunt is het bestaan van een wachttijd voor huishoudens met zwaardere schuldenproblematiek. Op het moment van oplevering van voorliggend rapport bedraagt de wachttijd 4,5 maand. Volgend jaar wordt schuldhulpverlening een wettelijke taak van de gemeente. De aankomende Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) schrijft voor dat een eventuele wachttijd niet langer mag zijn dan vier weken. Een derde aandachtspunt is samenwerking tussen de ISD en de keten (die onder meer bestaat uit maatschappelijk werk, verslavingszorg, maatschappelijke opvang et cetera). Ketenpartners zijn niet altijd even goed op de hoogte van de aard en opzet van de schuldhulpverlening. Ten behoeve van individuele dossiers weten ISD en keten elkaar doorgaans prima te vinden. Intensievere samenwerking op tactisch en strategisch niveau kan bijdragen aan een integraler aanpak waarin niet alleen de financiële maar ook eventuele immateriële problemen centraal staan.

In de afgelopen jaren nam zowel het aantal aanvragen als de bestedingen van de ISD voor schuldhulpverlening flink toe. Voor de komende jaren mag een verdere toename van het beroep op deze voorziening verwacht worden. Om nog effectiever en efficiënter te gaan werken, is de ISD bezig om steviger te gaan sturen op de eigen verantwoordelijkheid van schuldenaren. Het niet nakomen van afspraken of het niet tijdig inleveren van bewijsstukken kan in voorkomende situaties gevolgen hebben voor de verdere uitvoering van een traject. Ook is de ISD bezig om op andere manieren de

uitvoering efficiënter en effectiever te maken. Maar gezien de omvang van de opgave ligt het niet voor de hand dat deze bijsturing voldoende is. Daarvoor zijn ook fundamentele keuzen van de gemeenten nodig. De aankomende Wgs schrijft ook voor dat gemeenten beschikken over een actueel –door de raden goedgekeurd- beleidskader. De opstelling daarvan in de komende periode biedt een heel goed aanknopingspunt om de noodzakelijke fundamentele keuzen te maken en aan de hand daarvan de uitvoering verder door te ontwikkelen. Op het niveau van de gemeenteraden heeft het sturing ontbroken, zowel op inhoud als op kosten. De draai van een aanbodgerichte opzet van schuldhelpverlening naar een vraaggerichte opzet is niet actief door de colleges van burgemeester en wethouders gecommuniceerd met de gemeenteraden.

2 Schuldhulpverlening is een veld in beweging

Gemeenten zijn de belangrijkste uitvoerder van schuldhulpverlening. Als introductie op het onderzoek naar de opzet en uitvoering van de schuldhulpverlening door de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout bevat dit hoofdstuk een algemene introductie op de ontwikkeling van de schuldenproblematiek in de afgelopen jaren en belangrijke landelijke ontwikkelingen.

2.1 Schuldenproblematiek neemt al jaren toe

In de afgelopen jaren is de schuldenproblematiek enorm toegenomen. In 2010 had ongeveer een kwart van de huishoudens op enig moment een betalingsachterstand (+/- 1,8 miljoen huishoudens) . Bij een op de tien huishoudens is er zelfs sprake van een problematische schuldsituatie (693.000 huishoudens) . Dit wil zeggen dat zij na betaling van de vaste lasten en financiële verplichtingen onvoldoende geld over houden voor de dagelijkse boodschappen en persoonlijke verzorging. De toename van de schuldenproblematiek is ook terug te zien in het gebruik van schuldhulpverlening. Vorig jaar werd voor het eerst de grens van 100.000 aanvragen gepasseerd . Naast een toename van het aantal aanvragen is ook een toename in diversiteit zichtbaar: meer jongeren onder de 25 en ouderen boven de 65, vaker eigen huizenbezitters alsmede meer zelfstandigen.

2.2 Gemeenten zijn de belangrijkste aanbieder van schuldhulp

Gemeenten zijn de belangrijkste aanbieder van schuldhulpverlening. In de afgelopen jaren zijn eigenlijk alle gemeenten deze voorziening wel gaan aanbieden aan hun inwoners. Op dit moment is er geen wettelijk kader dat voorziet in voorschriften hoe gemeenten schuldhulpverlening moeten organiseren. Dit verandert als per 2012 de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in werking treedt (zie paragraaf 2.4). Er zijn tussen gemeenten grote verschillen in zowel de wijze waarop zij de schuldhulpverlening organiseren als de effectiviteit . Een belangrijke gemeenschappelijke deler in het aanbod en de organisatie van de schuldhulpverlening is dat voor nagenoeg alle gemeenten geldt dat zij:

- bij de uitvoering van de schuldhulpverlening nadrukkelijk de positie van intermediair kiezen (en dus in hun werkzaamheden de belangen van de schuldenaar en crediteuren afwegen);
- in beginsel proberen om mensen helemaal schuldenvrij te krijgen met een doorgaans maximaal drie jaar durende schuldregeling;
- waar nodig een schuldsituatie eerst stabiliseren door inkomsten en uitgaven met elkaar in balans te brengen voordat wordt begonnen met een poging om een schuldregeling te treffen;
- de aflossingscapaciteit van de schuldenaar zo berekenen dat deze rond moet komen van 90 á 95 procent van de voor hem of haar geldende bijstandsnorm;
- schuldenaren die moeite hebben met budgetteren of andere basale financiële vaardigheden tekort komen voorzien in een ondersteuningsaanbod om daar alsnog in te voorzien.

De gemeentelijke schuldhulpverlening wordt ook wel aangeduid met de term 'minnelijk traject'. Hiermee wordt bedoeld op het gegeven dat schuldregelingen die de gemeente treft in principe alleen tot stand komen als zowel de schuldenaar als alle crediteuren akkoord gaan met het door de gemeente opgestelde schuldregelingsvoorstel.

Voor ruim driekwart van de gemeenten geldt dat zij zich hebben gecommitteerd aan de voorschriften van de NVVK, de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Concreet betekent dit dat zij zich bij de uitvoering moeten houden aan voorschriften die onder meer zijn opgenomen in de Gedragscode Schuldregelen. De NVVK schrijft niet voor welke diensten en producten een gemeente moet aanbieden. Gemeenten zijn vrij om te bepalen of zij al dan niet

schuldsaneringen, budgetbeheer et cetera aanbieden. Wel schrijft de NVVK ten aanzien van de verschillende diensten en producten voor hoe deze uitgevoerd moeten worden. Die voorschriften zijn overigens vrij algemeen. Op enkele specifieke voorschriften zoals de verplichte ondertekening van een schuldregelingsovereenkomst na zijn zij vrij ruim. De ISD Bollenstreek is lid van de NVVK.

2.3 Een schuldsituatie is vaak een gedragsvraagstuk

Behalve voor de ZZP-ers die te maken hebben met vraagitval en de schuldenaren die met een restschuld blijven zitten uit een koophuis geldt voor de meeste schuldenaren dat hun financiële problematiek niet op zichzelf staat. Vaak is het duurzaam oplossen eerder een gedragsvraagstuk dan een financieel vraagstuk. Hierbij moet gedacht worden aan het nemen van te grote financiële risico's (geen buffer, nu leven – straks betalen etc.), psychosociale of GGZ-problematiek, problemen bij het opvoeden van de kinderen, verslavingen, een verstandelijke beperking of belemmeringen ten aanzien van arbeidsparticipatie. Voor de aanpak van de schuldenproblematiek betekent dit twee dingen:

1. een aanpak die alleen gericht is op de financiële problemen sluit niet aan op de situatie waarvoor om hulp wordt gevraagd. Alleen een integrale aanpak die gericht is op zowel het wegnemen van de financiële als immateriële problemen kan leiden tot een duurzaam schuldenvrije toekomst;
2. de inzet van schuldhelpverlening leidt lang niet altijd tot een schuldenvrije toekomst. In sommige gevallen is er enige tijd nodig voordat een schuldregeling binnen bereik ligt. In andere situaties zal een schuldenvrije situatie wellicht nooit binnen bereik komen. De mogelijkheden van schuldhelpverlening worden beperkt door de aard van het schuldenpakket (niet alle schulden zijn saneerbaar) en de problematiek van de klant (in de mate waarin deze een belemmering vormt voor het nakomen van afspraken).

De samenhang tussen schulden en andere immateriële problematiek leidt ertoe dat er voor de gemeente ook financieel een relatie ligt tussen de uitvoering van schuldhelpverlening en de ondersteuning die op andere terreinen zoals maatschappelijk werk en verslavingszorg wordt geboden. Recent onderzoek van de Hogeschool Utrecht en Regioplan wijst in dit kader uit dat met de inzet van € 1,- aan schuldhelpverlening gemiddeld € 2,40 aan uitgaven worden bespaard op andere terreinen.

2.4 Schuldhelpverlening wordt een wettelijke taak

Op 30 juni 2010 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel gemeentelijke schuldhelpverlening. De wet wordt een kaderwet waarin met name is uitgewerkt wat gemeenten op hoofdlijnen verplicht zijn te doen aan schuldhelpverlening. Gemeenten behouden een grote vrijheid in de wijze waarop zij hun dienstverlening vorm geven. De wet treedt naar verwachting op 1 juli 2012 in werking.

De inwerkingtreding van de wet heeft voor gemeenten een aantal consequenties. De belangrijkste zijn dat de gemeente moet voorzien in een integrale aanpak. Dit wil zeggen dat er in het aanbod van schuldhelpverlening niet alleen aandacht is voor de financiële problematiek van een schuldenaar maar ook voor eventuele –daarmee samenhangende- immateriële problematiek. Het gemeentelijke traject blijft de voorliggende voorziening voor de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Concreet betekent dit dat van de gemeente verwacht wordt dat zij indien mogelijk probeert om een schuldregeling te treffen. De gemeente kan hier van afwijken in specifieke gevallen (bijvoorbeeld in situaties waarin iemand op grond van het lokale beleid niet voor schuldhelpverlening in aanmerking komt omdat hij bijvoorbeeld al eerder in behandeling was of fraude pleegde).

Verder moet de gemeente voorzien in activiteiten in het kader van preventie en nazorg. Schuldenaren die zich melden voor hulp moeten binnen vier weken een intake krijgen. Als er sprake is van een crisissituatie zoals een dreigende huissuitzetting, moet de intake binnen drie werkdagen

plaatsvinden. 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. Ook moet de gemeente expliciet aangeven wat zij doet ten behoeve van gezinnen met kinderen.

De gemeente houdt ruime beleidsvrijheid ten aanzien van de inrichting van de schuldhulpverlening. De wet schrijft voor dat de gemeente in een beleidsplan onder meer vastlegt hoe zij de kwaliteit van de uitvoering borgt, wat de nagestreefde wachttijd is (met een maximum van vier weken) en wat de resultaten zijn die de gemeente wil behalen. De wet valt onder de werking van de Algemene wet bestuursrecht en een beschikking in het kader van schuldhulpverlening zal dus vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

3 Onderzoeksvraag en –verantwoording

De ISD Bollenstreek voert schuldhulpverlening uit voor onder meer Hillegom, Noordwijkerhout en Lisse. De rekenkamercommissie van deze gemeenten heeft de uitvoering laten onderzoeken. Aanleiding daarvoor waren onderzoeksvragen van gemeenteraadsleden en het gegeven dat de rekenkamercommissie in een eerste zoektocht naar beleid op de gemeentelijke websites geen recent beleid van de gemeenteraden aantrof. Daarnaast heeft het Rijk aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat “Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van schuldhulpverlening door gemeenten op dit moment beperkt is en uiteenloopt van nog geen tien procent tot vijftig procent per gemeente. In ongeveer een kwart van de gevallen leidt het aanbod van schuldhulpverlening tot een oplossing”. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 291, nr. 3).

3.1 Doel van het onderzoek en centrale onderzoeksvraag

Door onderzoek uit te voeren naar de schuldhulpverlening in de gemeenten Hillegom, Noordwijkerhout en Lisse wil de rekenkamercommissie een beeld krijgen van het niveau van de uitvoering van deze voorziening. Daarbij heeft zij specifieke aandacht voor de vorm en inhoud van de uitvoering en de eventuele mogelijkheden die er zijn voor verbeteringen.

De centrale onderzoeksvraag van voorliggend onderzoek luidt:

Wat is het niveau waarop de gemeenten Hillegom, Noordwijkerhout en Lisse vorm en inhoud geven aan de schuldhulpverlening?

3.2 Normenkader en deelvragen

Om bovenstaande centrale vraag te beantwoorden is er informatie nodig over de volgende onderwerpen:

- de inhoud van het lokale beleid en de werking van de beleidscyclus
- de kosten van de schuldhulpverlening
- de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening
- het bestaan van een wachtlijst
- de naleving van NVVK-voorschriften
- de aard en vorm van een integrale aanpak
- de inzet van schuldpreventie
- een vergelijking van resultaten met andere gemeenten

Om over deze onderwerpen informatie te verzamelen, is aan de hand van bovenstaande opsomming een normenkader ontwikkeld. Deze is in acht onderwerpen uitgewerkt in tabel 1. Per onderwerp staan de deelvragen en de normen waaraan is getoetst. De deelvragen zijn over de onderwerpen heen doorgenummerd zodat verwijzingen in de tekst goed zijn te herleiden tot de betreffende deelvraag en bijbehorende normen.

Onderwerpen en Deelvragen	Normen
Onderwerp 1: lokaal beleid en de beleidscyclus De beleidscyclus is ingedeeld in vier stappen: voorbereiden/evalueren, formuleren, vaststellen en uitvoeren Deelvragen 1. Zijn er kaders en vindt er verantwoording plaats? 2. Wat zijn de beleidsuitgangspunten die lokaal geformuleerd zijn? 3. Is er per gemeente een werkende beleidscyclus?	Voorbereiden/evalueren • De gemeenten worden (zowel ambtelijk als bestuurlijk) door de ISD op de hoogte gehouden van de voortgang, bijvoorbeeld door middel van rapportages en gesprekken <i>(met een minimale frequentie van twee keer per jaar)</i> • Er vindt een permanente inhoudelijke dialoog plaats tussen gemeenten en ISD over de permanente doorontwikkeling van de uitvoering <i>(met een minimale frequentie van twee keer per jaar)</i> Formuleren • Er zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd door de gemeenten en/of de ISD <i>(ja/nee/onduidelijk)</i> • De doelstellingen uit het beleid zijn SMART geformuleerd? <i>(definitie smart: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden)</i> • Het beleid is vertaald naar een afdelingsplan, uitvoeringsplan of werkinstructies? <i>(vastgesteld door DB en/of directie ISD)</i> Vaststellen • De beleidsuitgangspunten zijn actueel • De beleidsuitgangspunten zijn vastgesteld door de gemeenteraden van de onderzoeksgemeenten? <i>(Lisse, Noordwijkerhout en Hillegom)</i> Uitvoeren • De ISD registreert de resultaten van de SHV <i>(registratie van bijvoorbeeld aantal aanvragen, aantal schuldregelingen etc)</i> • De rapportages en gesprekken geven informatie over de prestaties op de beleidsdoelstellingen <i>(voor zover deze meetbaar zijn vastgesteld)</i>
Onderwerp 2: kosten van de schuldhulpverlening Deelvragen 4. Hebben de gemeenten zicht op de kosten van de uitvoering van SHV? 5. Over welke taakaspecten zijn die kosten verdeeld? 6. Uit welke geldstromen vindt de financiële dekking plaats?	• Uit de gemeentelijke begroting blijkt welk deel van de middelen is toegewezen aan SHV. <i>(Er is een post met de kop schuldhulpverlening)</i> • Uit de begroting van de ISD blijkt welk deel van de begroting is toegewezen aan SHV. • Het in de begroting van de ISD aangewezen bedrag sluit aan bij de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen. • De ISD volgt of de (geprognosticeerde) uitgaven vallen binnen de begroting en signaleert wanneer dit afwijkt. • De ISD heeft zicht op de daadwerkelijk gemaakte kosten voor SHV. • Gemeenten hebben zicht op de daadwerkelijk gemaakte kosten voor SHV.
Onderwerp 3 Toegankelijkheid Deelvragen 7. Weet de burger de hulp gemakkelijk te vinden?	• Mensen komen langs verschillende wegen bij de schuldhulpverlening terecht • Ketenpartners constateren dat als hun klanten schulden hebben, zij op de hoogte zijn van het bestaan van schuldhulpverlening

8. Zo ja, op welke wijzen?	• Openingstijden van de ISD • Telefonische bereikbaarheid van de ISD • Er is informatie over SHV te vinden op de website van de gemeenten en de ISD • Via de website is aanmelding voor de SHV mogelijk • De locatie van de ISD is goed te bereiken met de fiets / de auto / het openbaar vervoer?
Onderwerp 4 Wachtlijsten <i>Deelvragen</i> 9. Zijn er wachtlijsten? Hoe snel wordt de burger geholpen?	• Heeft de ISD of hebben de drie gemeenten een eigen definitie van een wachtlijst of -tijd? • Er is een richtlijn voor een maximale wachtlijst of –tijd • De wachtlijst of –tijd valt binnen de door de gemeenten of ISD gestelde norm • Bij het ontbreken van een gemeentelijke norm: is de wachttijd minder dan vier weken • Schuldenaar en crediteuren weten binnen 120-dagen na opstart van een traject schuldregeling of er een schuldregeling tot stand komt •
Onderwerp 5 NVVK voorschriften <i>Deelvragen</i> 10. Voldoet de uitvoering aan de (belangrijkste) NVVK-voorschriften? 11. Is de doorlooptijd conform NVVK-voorschriften	• In de werkprocesbeschrijvingen zijn de voorschriften van de NVVK verwerkt • Plannen van aanpak en overeenkomsten worden getekend door schuldenaar en schuldhelpverlener
Onderwerp 6 Integrale schuldhelpverlening <i>Deelvragen</i> 12. Laat de gemeentelijke schuldhelpverlening zich als integraal typeren: wat is de afstand daartoe?	• De ISD heeft in beeld welke partners een belangrijke rol spelen bij de aan SHV gerelateerde vraagstukken • De ISD heeft met deze partners samenwerkingsafspraken • In de praktijk blijkt dat deze samenwerkingsafspraken worden nageleefd

Onderwerp 7 Preventie <i>Deelvragen</i> 13. Welke preventieve maatregelen zijn getroffen? 14. Hoe effectief is preventief beleid? 15. Welke preventieve maatregelen (diensten/producten) bieden de ISD, de gemeenten en/of de ketenpartners? 16. Met welke ketenpartners wordt samengewerkt om invulling te geven aan preventie?	• Er is een vastgesteld preventieplan of preventie is opgenomen als een onderdeel van een vastgesteld beleidsplan • Op basis van inzichten uit de gedragsleer zijn er indicaties dat het beleid effect kan hebben
Onderwerp 8 Effectiviteit <i>Deelvragen</i> 17. Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van de schuldhelpverlening uiteenloopt. Hoe laat die effectiviteit zich typeren in de onderzoeksgemeenten? Bij de beoordeling van de cijfers houden we nadrukkelijk ook rekening met lokale variabelen zoals notoir weigerende crediteuren en sociale kracht lokale samenleving	• Omvang instroom • Aantal adviesgesprekken • Aantal keer opstart budgetbeheer • Aantal keer opstart beschermingsbewind • Aantal keer doorgeleiding naar Wsnp • Aantal schuldsaneringen (sk) • Slagingspercentage schuldsaneringen (sk) • Aantal schuldbemiddelingen • Slagingspercentage schuldbemiddelingen • Aantal herfinancieringen • Slagingspercentage herfinancieringen

Tabel 1: overzicht van de deelvragen en bijbehorende normen

3.3 Aanpak dataverzameling en analyse

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn er verschillende activiteiten verricht. Deze lichten we hieronder toe.

Documentanalyse

Om de vragen over onder meer het lokale beleid, de financiering, het bestaan van convenanten en dergelijke te beantwoorden, zijn de relevante documenten opgevraagd en geanalyseerd. Bijlage 1 bevat een overzicht van de belangrijkste documenten die we hebben gebruikt.

Benchmarking

Om een beeld te krijgen van de effectiviteit en efficiency van de schuldhelpverlening zijn er ook deelvragen opgesteld die betrekking hebben op de resultaten van andere gemeenten. Ten behoeve

daarvan hebben we informatie verzameld bij andere gemeenten en bij de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, de NVVK.

Interviews

Niet alle benodigde informatie is op basis van documenten te verkrijgen. In aanvulling van de documentanalyse hebben er zes interviews plaatsgevonden met mensen die betrokken zijn bij de uitvoering van de schuldhulpverlening in de drie gemeenten (zie bijlage 4 voor een volledig overzicht).

Groepsgesprekken

In aanvulling op de interviews zijn er twee groepsgesprekken georganiseerd. Een gesprek met medewerkers van de afdeling schuldhulpverlening en een gesprek met ketenpartners. Door met een groep in gesprek te gaan over een aantal deelvragen, was het mogelijk om antwoorden van individuen direct breder te toetsen en op basis daarvan na te gaan of zij een breed gevoelde overtuiging of beeld vertegenwoordigen. Bijlage 4 bevat een overzicht van de deelnemers aan de twee groepsgesprekken.

4 Het beleid en de werking van de beleidscyclus

Een analyse van het niveau van de schuldhulpverlening in de onderzochte gemeenten begint bij een analyse van het lokale beleid. Voorliggend hoofdstuk bevat de beantwoording van de volgende deelvragen:

- Zijn er kaders en vindt er verantwoording plaats?
- Wat zijn de beleidsuitgangspunten die lokaal geformuleerd zijn?
- Is er per gemeente een werkende beleidscyclus?

4.1 Samenvatting: beantwoording deelvragen

Het geldende beleidskader is de *Startnotitie Schuldhulpverlening ISD Bollenstreek* die in 2004 door de drie gemeenteraden is vastgesteld. Sindsdien heeft er geen herijking of bevestiging van het kader plaatsgevonden. Voor de ISD Bollenstreek betekent dit dat zij haar werkzaamheden uitvoert op basis van een gedateerd beleidskader.

Het geldende beleidskader is niet SMART geformuleerd. In de Startnotitie staat dat de gemeenten zich ten doel hebben gesteld om integrale schuldhulpverlening aan te bieden. Daarbij willen zij expliciet aandacht besteden aan preventie, vroegsignalering en nazorg. Er zijn wel beelden uitgewerkt over hetgeen een integrale aanpak moet opleveren en welke partijen betrokken moeten zijn, maar het ontbreekt aan heel concrete en meetbare doelstellingen.

Dat het kader in de afgelopen zeven jaar niet is herijkt of bijgesteld, betekent niet dat er helemaal geen beleidsontwikkeling plaatsvond. In de afgelopen jaren heeft schuldhulpverlening nagenoeg elk jaar wel een keer op de agenda van de raden gestaan. Zo zijn er onder meer besluiten genomen over het instellen en afschaffen van doelgroepbeperking en een eigen bijdrage. Ook zijn er besluiten genomen over het toekennen van de extra rijksmiddelen schuldhulpverlening aan de ISD. Deze besluiten hebben betrekking op de 'randen' van de uitvoering. Het fundament van het beleidskader is in de afgelopen zeven jaar niet verder ontwikkeld of bijgesteld.

Het gegeven dat de gemeenten in hun rol als opdrachtgever de afgelopen jaren het beleid niet hebben herijkt of bijgesteld, betekent niet dat er in de uitvoering geen sprake is geweest van doorontwikkeling. De ISD heeft daar in de afgelopen jaren een aantal belangrijke stappen in gezet. De meest in het oog springende in dit kader is dat zij is overgegaan op een uitvoering die door de branchevereniging voor schuldhulpverlening, de NVVK, wordt getypeerd als Schuldhulpverlening nieuwe stijl. Een belangrijk verschil tussen deze manier van werken en de oude manier van werken is dat de uitvoering niet langer aanbod- maar vraaggericht is georganiseerd.

De derde deelvraag luidt of er per gemeente sprake is van een werkende beleidscyclus. Het antwoord op de vraag luidt ontkennend als daarmee bedoeld wordt op beleid dat door de raden wordt vastgesteld. Tegelijkertijd luidt het antwoord bevestigend als ook de beleidsontwikkeling binnen de ISD wordt betrokken in de beantwoording. In het algemeen bestuur van de ISD zijn de wethouders van de deelnemende gemeenten vertegenwoordigd. Zij hebben in de afgelopen jaren de beleidsmatige doorontwikkeling van de schuldhulpverlening goedgekeurd. Over deze doorontwikkeling vindt systematisch overleg met de beleidsmedewerkers van de betrokken gemeenten plaats. Dit overleg vindt systematisch plaats en biedt ruimte voor bijsturing. Daarnaast wordt er ieder jaar aandacht aan schuldhulpverlening besteed in zowel de jaarrekening als de begroting.

In de praktijk wordt de ruimte voor bijsturing die er is overigens niet altijd helemaal genomen. Om als beleidsmedewerker 'weerwerk' te kunnen bieden in een dergelijke cyclus is het noodzakelijk dat men beschikt over voldoende materiekkennis. Schuldhelpverlening is een complexe activiteit en het veld was de afgelopen jaren volop in beweging. Om de opdrachtgeversrol actief in te kunnen vullen is voldoende materiekkennis nodig. Voor de beleidsmedewerkers geldt dat zij naast schuldhelpverlening ook nog tal van andere dossiers moeten aansturen waardoor het opbouwen en bijhouden van materiekkennis over schuldhelpverlening een (te) grote opgave is.

4.2 Uitwerking van het geldende beleidskader en haar ontwikkeling

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en ISD

In de Gemeenschappelijke Regeling ISD Bollenstreek (2011) is vastgelegd dat de ISD Bollenstreek verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van beleid. Omdat er geen bevoegdheden van gemeenteraden zijn overgedragen aan het bestuur van de ISD ligt de kaderstellende en controlerende bevoegdheid bij de individuele gemeenteraden. Het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek is wel bevoegd om besluiten te nemen die leiden tot wijzigingen in de uitvoering. Zolang de aanpassingen in lijn zijn met de kaders, heeft het bestuur ruimte. In de praktijk betekent het voorgaande dat de beleidskaders door de ISD worden voorbereid in samenwerking met de individuele gemeenten, dat het beleidskader vervolgens door de gemeenteraden worden vastgesteld en door de ISD worden uitgevoerd.

De opzet en inhoud van het geldende beleidskader

Het geldende beleidskader is de *Startnotitie Schuldhelpverlening ISD Bollenstreek* dat in 2004 is goedgekeurd door de gemeenteraden. Sindsdien zijn er door de raden wel besluiten genomen om te komen tot aanpassingen maar een bijstelling, herijking of herziening van het beleidskader heeft niet meer plaatsgevonden. Het antwoord op de vraag of er een door de raden vastgesteld beleidsplan beschikbaar is luidt dus positief. Wel is het een plan dat gedateerd is.

In de startnotitie is uitgewerkt dat het doel van de lokale schuldhelpverlening als volgt is: *'Het vormen van een eenduidige hulpverlening ten behoeve van een gezonde schuldenvrije toekomst. Het wil een einde maken aan symptoombestrijding bij de individuele cliënten door een integraal hulpverleningsaanbod.'*

Naast deze hoofddoelstelling zijn er drie neven-doelstellingen geformuleerd:

- doelmatige preventie
- vroegtijdige signalering en verwijzing
- het voorkomen van recidive

Het gegeven dat het beleidskader in 2004 werd vastgesteld en sindsdien niet is herijkt, wil niet zeggen dat het onderwerp sindsdien niet meer op de agenda van de betrokken gemeenteraden stond. Na vaststelling van de startnotitie heeft het onderwerp elk jaar wel een keer op de raadsagenda's gestaan. De besluitvorming in dat kader had betrekking op onderdelen van de uitvoering.

Tabel 2 bevat een overzicht van de momenten en onderwerpen waarover in de verschillende jaren besluitvorming plaatsvond in de raden van de drie gemeenten.

Jaar	Raadsvoorstel en inhoud besluit	Datum besluit of datum aanbieding van het betreffende stuk
2004	Startnotitie schuldhulpverlening ISD Bollenstreek (=beleidsplan) Besluit: - overgaan tot integrale schuldhulpverlening	25 augustus 2003
2006	Oplegnotitie schuldhulpverlening ISD Bollenstreek 2005 Besluit: - invoering doelgroepbeperking tot inwoners met inkomen onder 130% bijstandsnorm - invoering budgetbeheer Aanvullend ter kennisname: - aanschaf automatiseringssysteem - ISD wordt lid van NVVK - Er komt een budget informatie punt	Noordwijkerhout 23 -2
2007	Begrotingswijziging Toevoeging extra rijksmiddelen schuldhulpverlening (Hillegom 25.370, Lisse 22.833, Noordwijkerhout 16.067)	Noordwijkerhout 12-6 Lisse 12-7 Hillegom 14-6
2007	Afschaffen doelgroepbeperking - Ook inwoners met een inkomen boven 130% kunnen een beroep doen op de ISD	Noordwijkerhout 29-5 Lisse 27-3 Hillegom 14-2
2009	Begrotingswijziging Een groter bedrag naar de uitvoering	Noordwijkerhout 29-10 Lisse 16-9 Hillegom 8-10
2009	Voorstel invoering eigen bijdrage voor schuldhulp Nooit effectief ingevoerd	Noordwijkerhout 10-11 Lisse 17-12 Hillegom 10-12
2011	Intrekken besluit invoering eigen bijdrage voor schuldhulp	

Tabel 2: overzicht van moment van besluitvorming

In de uitvoering heeft verdere ontwikkeling plaatsgevonden

Het gegeven dat het door de gemeenteraden vastgestelde beleidskader gedateerd is, betekent niet dat er in de uitvoering geen ontwikkeling heeft plaatsgevonden. In tegendeel zelfs. De belangrijkste opdracht die is verwoord in de door de gemeenteraden in 2004 vastgestelde Startnotitie schuldhulpverlening ISD Bollenstreek luidt: voorzie in een integraal aanbod van schuldhulpverlening. Om deze opdracht uit te voeren zijn er in de jaren die volgden belangrijke aanpassingen in de werkwijze geweest. De belangrijkste aanpassingen in dit kader zijn uitgewerkt in de 'Uitvoerende beleidsnotitie schuldhulpverlening nieuwe stijl' die in 2010 is opgesteld en is goed gekeurd door het dagelijks bestuur van de ISD.

In deze beleidsnotitie is uitgewerkt dat de ISD bij het uitvoeren van de schuldhulpverlening nadrukkelijke aandacht besteedt aan drie zaken:

- *Eigen verantwoordelijkheid.* Gedrag speelt een belangrijke rol bij het ontstaan en daarmee ook bij het oplossen van een problematische schuldsituatie. Voor de meeste inwoners geldt dat zij in staat zijn om een traject van schuldregeling te doorlopen. Als zij daar niet toe in staat zijn, biedt de ISD aanvullende ondersteuning. Een traject schuldhulpverlening wordt op basis van vrijwilligheid gevolgd. Daarbij past dat er sprake is van een verhouding van rechten en plichten.

- *Vroegsignalering en preventie.* Met de uitvoering van schuldhulpverlening probeert de ISD (problematische) schuldsituaties op te lossen. Voorkomen is echter beter dan genezen. Om dit te realiseren is de ISD gaan inzetten op vroegsignalering en schuldpreventie. Het opstellen van convenanten is een belangrijke manier om vroegsignalering te realiseren.
- *Kwaliteit van de uitvoering.* Door lid te worden van de branchevereniging voor schuldhulpverlenende organisaties en sociaal bankieren, de NVVK, is een stap gezet om mee te gaan in de ontwikkelingen in de uitvoering van de schuldhulpverlening. Een volgende stap is om de NVVK werkwijze in te voeren die getypeerd kan worden als schuldhulpverlening nieuwe stijl. Belangrijke kenmerken van de nieuwe werkwijze zijn een integrale intake en de mogelijkheid om een schuldenaar te stabiliseren voordat wordt overgegaan op toeleiding naar een schuldregeling.

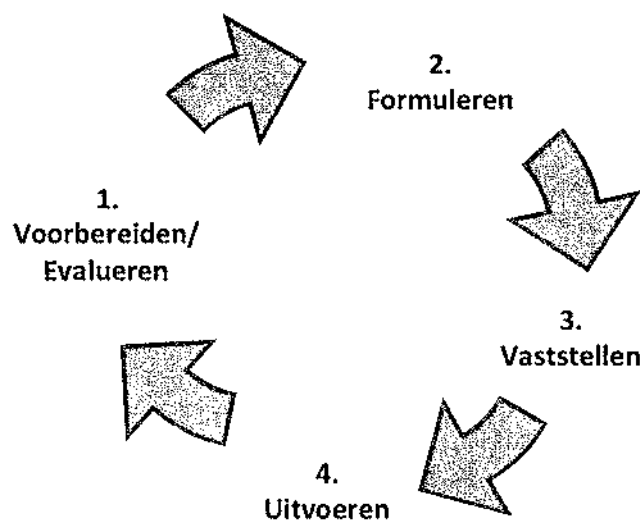
4.3 De werking van de beleidscyclus

Bij de afbakening van het rekenkameronderzoek is er voor gekozen om drie jaar terug te kijken om te analyseren hoe de beleidscyclus werkt. Daarbij is het uitgangspunt dat besluitvorming door de gemeenteraden plaatsvindt. Zoals hierboven opgemerkt heeft er sinds 2004 geen fundamentele bijstelling van het beleidskader meer plaatsgevonden. Gezien de grote stappen die er onderwijl wel zijn gezet in de uitvoering, zouden we de gemeenten en ISD tekort doen om het bij bovenstaande constatering te laten. Binnen het in 2004 vastgestelde beleidskader vindt er namelijk frequent overleg plaats over bijstelling van de uitvoering. Ook is in 2010 de Uitvoerende beleidsnotitie schuldhulpverlening nieuwe stijl 2010 door het algemeen bestuur van de ISD vastgesteld. Het gegeven dat de in deze beleidsnotitie voorgestelde aanpassingen niet worden bezegeld met raadsbesluiten betekent niet dat er geen sprake is van beleidsontwikkeling. Door op deze plek de afbakening van het onderzoek zo bij te stellen dat ook stukken die door het dagelijks bestuur van de ISD worden vastgesteld te betrekken bij de analyse, is het toch mogelijk om iets te zeggen over de werking van de beleidscyclus.

Op hoofdlijnen vindt de beleidsontwikkeling ten aanzien van de schuldhulpverlening als volgt plaats. Er wordt een (concept)beleidsstuk opgesteld door een medewerker van de ISD. Deze wordt besproken met de beleidsmedewerkers van de betrokken gemeenten en de directeur van de ISD Bollenstreek (beleidsoverleg). Aanvullend vindt er vaak bilateraal overleg plaats tussen beleidsmedewerkers van de gemeente en de verantwoordelijk wethouder per gemeente. Na goedkeuring in het beleidsoverleg, wordt het beleidsstuk voorgelegd aan het dagelijks bestuur van de ISD Bollenstreek. Vervolgens stelt het dagelijks bestuur het beleidsstuk vast en verstrekt zij de opdracht tot uitvoering. Wanneer vaststelling door de gemeenteraad noodzakelijk is, wordt het beleidsstuk voorgelegd aan en besproken in de vijf individuele gemeenteraden waarna deze het stuk kunnen vaststellen, wijzigen of afkeuren. Van de wethouders mag verwacht worden dat zij hun eigen gemeenteraad ook actief op de hoogte houden van de ontwikkelingen bij de ISD.

De beleidscyclus bestaat uit vier stappen

Om meer op detail na te gaan hoe de werking is van de beleidscyclus hebben we deze in vier stappen ingedeeld en zijn we nagegaan of en zo ja hoe deze stappen ten aanzien van de schuldhulpverlening zijn doorlopen in de periode 2007-2010. We sluiten met deze stappen aan op de indeling die door de rekenkamercommissie in eerdere rapporten is gehanteerd (zie figuur 1). Door de stappen in een cirkel te doorlopen wordt voorzien in permanente bijstelling van het beleid.



Figuur 1: volgorde van de beleidscyclus

Om de werking van de beleidscyclus te kunnen beoordelen hanteren we de normen die ten behoeve van dit deel van het onderzoek zijn uitgewerkt. Per stap geven we eerste een korte toelichting op de beoogde situatie (en de op dit onderwerp opgenomen normen in het normenkader). Vervolgens wordt toegelicht hoe deze stap wordt ingevuld ten aanzien van schuldhulpverlening.

1. Voorbereiden

Beoogde situatie

De voorbereiding van beleidsontwikkeling begint met regelmatig overleg tussen de betrokken gemeenten en de ISD. Onderwerpen die in dat overleg aan de orde komen zijn de resultaten alsmede actuele ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de uitvoering van de schuldhulpverlening.

Ten aanzien van deze fase zijn in het normenkader twee normen opgenomen:

- De gemeenten worden (zowel ambtelijk als bestuurlijk) door de ISD op de hoogte gehouden van de voortgang, bijvoorbeeld door middel van rapportages en gesprekken (met een minimale frequentie van twee maal per jaar)
- Er vindt een permanente dialoog plaats tussen gemeenten en ISD over de permanente doorontwikkeling van de uitvoering (met een minimale frequentie van twee keer per jaar)

Feitelijke situatie

Er vindt maandelijks overleg plaats tussen de beleidsmedewerkers van de drie gemeenten en de ISD Bollenstreek. Dit is een algemeen beleidsoverleg, waarbij ook het onderwerp schuldhulpverlening veelvuldig op de agenda staat. Op basis van in- en uitstroomcijfers en aantallen trajecten voeren gemeenten en de ISD Bollenstreek het gesprek over de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Dit overleg kan aanleiding geven om de doelstellingen (of het beleid) aan te passen en/of bij te sturen. Hoewel de ISD Bollenstreek rapporteert over onder andere instroom, uitstroom, omvang van schulden en samenstelling van het klantenbestand, geven de betrokken beleidsmedewerkers aan moeite te hebben met het voeren van een inhoudelijke dialoog over de doorontwikkeling van de schuldhulpverlening. Naast het maandelijks overleg beschikken de beleidsmedewerkers ook jaarlijks over de begroting en jaarrekening. Deze geven ook inzicht in uitvoering.

De beleidsmedewerkers bij de gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor veel verschillende dossiers. Als gevolg daarvan zijn de uren die zij beschikbaar hebben voor schuldhulpverlening

beperkt. Dit leidt ertoe dat zij geen expert zijn op het terrein van de schuldhulpverlening en als gevolg daarvan moeite hebben om het juiste niveau te vinden om de dialoog aan te gaan. De verhouding is door het verschil in materie kennis niet zo gelijkwaardig als zij graag zouden willen c.q. nodig achten voor een effectieve invulling van de opdrachtgeversrol die de gemeenten hebben naar de ISD.

Recent is de opzet van de gemeenschappelijke regeling herzien. Voor de aansturing van een dossier zoals schuldhulpverlening betekent dit voor de beleidsmedewerkers van de gemeenten dat er van hen een inhoudelijker en sturender rol verwacht wordt bij de beleidsontwikkeling. Dit vraagt een inspanning om de materie kennis op het dossier te vergroten.

De rapportages die worden gebruikt om de voortgang en effectiviteit te evalueren (en vervolgens te vergroten), zijn ambtelijk en bestuurlijk beschikbaar.

2. Formuleren

Beoogde situatie

Aan de hand van de voortgangsrapportages of actuele ontwikkelingen wordt er nieuw beleid geformuleerd of wordt bestaand beleid bijgesteld.

Ten aanzien van deze fase zijn in het normenkader drie normen opgenomen:

- Er zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd door de gemeenten en/of de ISD (ja/nee/onduidelijk)
- De doelstellingen uit het beleid zijn smart geformuleerd
- Het beleid is vertaald naar een afdelingsplan, uitvoeringsplan of werkinstructies

Feitelijke situatie

Hier refereren wij aan de mate waarin in beleidsplan uit 2004 de doelstellingen smart zijn geformuleerd. Immers, dat zijn de geldende kaders in de analyseperiode 2007-2010.

Naast het beleidsplan kan de Uitvoerende beleidsnotitie schuldhulpverlening nieuwe stijl (2010) ook als een beleidsstuk beschouwd worden. De Uitvoerende beleidsnotitie bevat geen expliciete doelstellingen waar de inzet van schuldhulpverlening toe moet leiden. Daarvoor wordt verwezen naar het algemene beleidskader. Wel bevat de uitvoerende beleidsnotitie een verregaande uitwerking van de manier waarop de ISD de schuldhulpverlening uitvoert en de resultaten die zij daar mee wil bereiken.

In de Uitvoerende beleidsnotitie zijn bijvoorbeeld de processtappen uit het werkproces uitgewerkt. Per processtap wordt de hoofddoelstelling genoemd alsmede de subdoelstellingen die moeten leiden tot het bereiken van het hoofddoel. Tabel 7 in bijlage 2 bevat een compleet overzicht van de doelstellingen.

De hoofddoelstellingen per processtap zijn over het algemeen niet SMART geformuleerd. Het doel van de aanmelding is bijvoorbeeld omschreven als: voldoende gegevens vastleggen zodat de volgende stap in de schuldhulpverlening genomen kan worden. Hierbij is bijvoorbeeld het woord voldoende niet gespecificeerd (specifiek, meetbaar) en is er niet aangegeven hoeveel tijd er besteedt mag worden aan het verkrijgen en vastleggen van deze gegevens (tijdsgebonden).

Veel subdoelstellingen zijn daarentegen wel SMART geformuleerd. De stappen die horen bij het overeenkomen van een schuldregeling zijn conform het 120-dagenmodel van de NVVK uitgewerkt en daardoor in ieder geval specifiek, meetbaar en tijdsgebonden. Ook andere subdoelstellingen, bijvoorbeeld horend bij herfinanciering, zijn SMART uitgewerkt. Het is overigens maar zeer de vraag of het wenselijk is om de hoofddoelstellingen van de processtappen SMART te formuleren als de subdoelstellingen SMART geformuleerd zijn. De Uitvoerende beleidsnotitie geeft de afdeling

schuldhulpverlening een goed uitgewerkte en gidsende handreiking om het beleid om te zetten in concrete uitvoering.

3. Vaststellen

Beoogde situatie

Afhankelijk van de inhoud van het geformuleerde beleid vindt vaststelling plaats door het algemeen bestuur van de ISD of door de gemeenteraden.

Ten aanzien van deze fase zijn in het normenkader twee normen opgenomen:

- De beleidsuitgangspunten zijn actueel (korter dan drie jaar geleden vastgesteld)
- De beleidsuitgangspunten zijn vastgesteld door de gemeenteraden van de gemeenten Lisse, Noordwijkerhout en Hillegom

Feitelijke situatie

De beleidsuitgangspunten zijn in de periode 2007-2010 niet door de gemeenteraden vastgesteld. Het geldende beleidskader is vastgesteld in 2004. In de onderzochte periode hebben de gemeenteraden vijf keer een stuk over schuldhulpverlening op de agenda gehad (zie tabel 2). Twee keer is er een voorstel voor een begrotingswijziging geweest (in 2007 en 2009). Daarnaast heeft er besluitvorming plaatsgevonden over het terugdraaien van de doelgroepbeperking (2007) en over de invoering van een eigen bijdrage (2009). In 2011 is dit besluit weer teruggedraaid.

In deze analyse van de beleidscyclus kijken we ook naar stukken die door het algemeen bestuur van de ISD zijn vastgesteld. In dat kader is in 2010 de Uitvoerende beleidsnotitie schuldhulpverlening nieuwe stijl aangenomen. Deze beleidsnotitie bevat een aantal besluiten die leiden tot aanpassingen in de manier van werken. Zij passen binnen de beleidsuitgangspunten van de in 2006 aangenomen beleidsnota en zijn in lijn met de voorschriften van de branchevereniging van de schuldhulpverlening (NVVK) waar de ISD lid van is alsmede in de brede ontwikkeling die plaatsvindt in het veld van de schuldhulpverlening.

4. Uitvoeren

Beoogde situatie

Na vaststelling van de beleidsdoelstelling volgt de uitvoering. Om deze te volgen is inzicht in de resultaten nodig.

Ten aanzien van deze fase zijn in het normenkader twee normen opgenomen:

- De ISD registreert de resultaten van de schuldhulpverlening (aantal aanvragen, aantal schuldregelingen et cetera)
- Rapportages en gesprekken geven informatie over de prestaties op de beleidsdoelstellingen (voor zover deze meetbaar zijn vastgesteld)

Feitelijke situatie

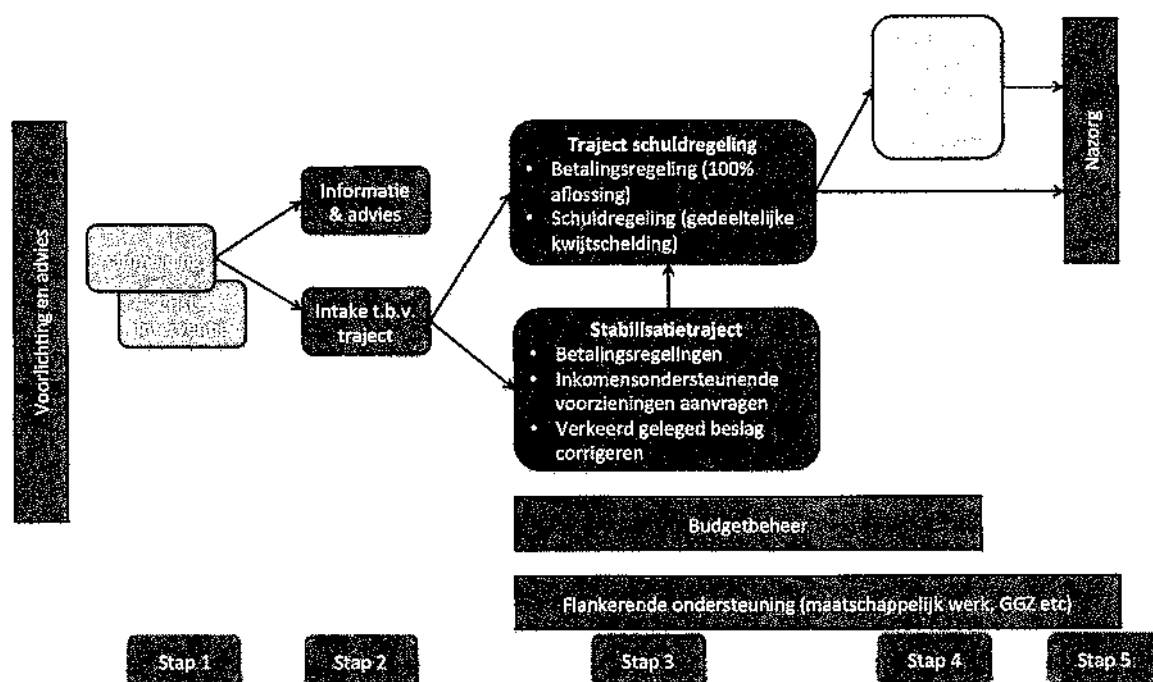
De ISD registreert allerlei gegevens zoals het aantal aanmeldgesprekken, het aantal opgestarte en succesvol afgeronde trajecten. Daarnaast registreert de ISD tal van kenmerken van de verzoekers om schuldhulpverlening en hun schuldsituaties.

In de Voorbereidende beleidsnotitie schuldhulpverlening nieuwe stijl uit 2010 zijn een groot aantal zaken SMART geformuleerd. Ten aanzien van de aanmelding is in de beleidsnotitie bijvoorbeeld uitgewerkt welke informatie geregistreerd moet worden. Dit is informatie op een dusdanig detailniveau dat deze te diep gaat om in overzichten voor de beleidsmedewerkers op te nemen. Op het niveau daarboven (het niveau waarop de boogde resultaten zijn uitgewerkt) sluit de verstrekte informatie goed aan op de in de beleidsnotitie uitgewerkte doelstellingen. De vraag is wel in

hoeverre de gemeenten vervolgens ook kunnen sturen, aangezien het hen ontbreekt aan eigen – voldoende recent door de gemeenteraden goedgekeurde- normen.

5 Opzet en organisatie van de schuldhulpverlening

Inwoners van de drie gemeenten die hulp willen voor hun schuldsituatie kunnen elke ochtend terecht bij een lokaal loket in hun gemeente. Afhankelijk van de hulpvraag en de ernst van de schuldsituatie wordt nagegaan of een eenvoudig advies afdoende is of dat er intensievere ondersteuning nodig is. Figuur 2 bevat een weergave van de wijze waarop het werkproces is ingericht. Daaropvolgend worden de stappen toegelicht.



Figuur 2: werkproces schuldhulpverlening in vijf stappen

Stap 1: aanmelding

De meeste schuldenaren melden zich uit eigen beweging. Stress om deurwaarders die blijven komen, zorgen om de toekomst of de waarschuwing van de zorgverzekeraar dat alleen een beroep op de schuldhulp nadere sancties kan voorkomen zijn voorbeelden van aanleidingen om hulp te zoeken. Naast een zelfstandige aanmelding kan een schuldenaar ook door een andere partij worden aangemeld. Bijvoorbeeld door de woningcorporatie omdat er een huisuitzetting dreigt of door een zorg- en overlastnetwerk omdat er zorgen zijn over een inwoner met multi-problematiek. Op basis van een aanmelding wordt er ingeschat of een traject schuldhulpverlening nodig is. Indien dat aan de orde lijkt, wordt er een intakegesprek ingepland. Ten behoeve daarvan moet de klant in principe een aanmeld/inlichtingenformulier inleveren.

Stap 2: Informatie, advies of een intake

Afhankelijk van de ernst van de schuldsituatie krijgt de schuldenaar informatie, advies of een intake gesprek. Informatie en advies dienen om de schuldenaar op weg te helpen om de schuldsituatie zelf op te pakken. Informatie en advies kan bestaan uit meerdere gesprekken die er onder meer op gericht zijn om een overzichtelijke registratie op te zetten of een begroting te maken. Een doorverwijzing naar bijvoorbeeld het maatschappelijk werk wordt ook als advies beschouwd. Als de schuldsituatie dusdanig is dat ondersteuning door de gemeente noodzakelijk is om de schulden op te lossen, vindt er een doorverwijzing plaats voor een intakegesprek. In het intakegesprek wordt nagegaan wat er aan de hand is, hoe de zelfredzaamheid van de klant is en wat de mogelijkheden

zijn. Het resultaat van het intakegesprek is een plan van aanpak. Als het inkomen op orde is en er zijn geen redenen om te verwachten dat iemand zich niet aan afspraken zal houden, dan wordt iemand verwezen naar het traject schuldregeling. Als er nog reparatie plaats moet vinden aan de inkomsten kant (uitkering aanvragen, huurtoeslag of bankrekening aanvragen etc.) dan wordt iemand verwezen naar stabilisatie.

Stap 3: stabiliseren en/of schuldregelen

Afhankelijk van de situatie bestaat de derde stap direct uit schuldregelen of eerst uit stabiliseren om daarna te gaan schuldregelen. Het doel van stabilisatie is om evenwicht te brengen en houden in de inkomsten en uitgaven van de klant. Om dat langdurig te bereiken zet de ISD budgetbeheer, budgetcoaching, betalingsregeling en flankerende hulp in. Ook wordt een beslag dat te diep is gelegd gecorrigeerd (waarmee wordt bedoeld dat er meer wordt ingehouden dan gezien het inkomen zou mogen). Indien relevant worden er ook inkomensondersteunende voorzieningen zoals huur- en zorgtoeslag aangevraagd. Als duidelijk is dat een klant langdurig in staat is om van een laag inkomen (90 a 95 procent van de bijstandsnorm) rond te komen, dan wordt iemand doorverwezen naar een traject schuldregelen. Omdat de situatie bepaalt hoe lang het duurt voordat iemand stabiel wordt varieert de doorlooptijd van deze fase van klant tot klant. Als verwacht mag worden dat iemand pas op lange termijn weer zelf zijn financiën kan bijhouden of daar zelfs nooit toe in staat zal zijn dan wordt er doorverwezen naar beschermingsbewind of inkomensbeheer.

In figuur 2 zijn budgetbeheer en flankerende ondersteuning los ingetekend. De aanleiding daartoe is dat deze voorzieningen kunnen doorlopen na afronding van een stabilisatieperiode om er voor te zorgen dat iemand een schuldregeling helemaal af kan maken en niet tussentijds uitvalt.

Het doel van schuldregelen is om in maximaal 3 jaar er voor te zorgen dat de schuldsituatie wordt opgelost. Dit kan door een betalingsregeling te treffen. De gemeente maakt dan met de schuldeisers afspraken over andere maandbedragen die zo zijn opgebouwd dat de klant deze afspraken ook kan nakomen. Als te voorzien is dat een klant meer dan drie jaar nodig heeft om de schuldsituatie helemaal op te lossen, dan wordt voor het bedrag dat na drie jaar resteert kwijtschelding gevraagd. Het doorlopen van een schuldregeling is een enorme opgave. Een alleenstaande moet drie jaar lang rondkomen van ongeveer € 50,- weekgeld. Daarvan moeten alle persoonlijke uitgaven gefinancierd worden: boodschappen, persoonlijke verzorging, vervoer, ontspanning etc. Een alleenstaande ouder met een kind onder de 12 heeft ongeveer € 80,-. Het langdurig rondkomen van een dergelijk weekbedrag vraagt om werkelijke budgetvaardigheden. Wie daar niet over beschikt of daar niet bij geholpen wordt, lukt het niet om een schuldregeling met succes te volbrengen.

Stap 4: beroep op de rechter

In een traject schuldregeling vraagt de gemeente de crediteuren om mee te werken. Zij zijn daar niet toe verplicht. Als diverse crediteuren weigeren mee te werken, kan de schuldenaar bij de rechtbank een beroep doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Dit is een wettelijk alternatief voor de poging van de gemeente. Ook een wettelijke schuldsanering duurt in principe drie jaar. Na afloop hebben de crediteuren geen mogelijkheden meer om de resterende schuld op te eisen.

Stap 5: nazorg

Door schuldenaren in het eerste jaar na afronding van een gemeentelijke of wettelijke schuldregeling actief te benaderen, gaat de gemeente na of de schuldevrije situatie beklijft of dat er aanvullende ondersteuning nodig is om de situatie vast te houden.

5.1 Wie maakt er gebruik van de schuldhulpverlening?

De ISD registreert diverse kenmerken van de groep die een beroep doet op de schuldhulpverlening. Omdat het per gemeente om een beperkt aantal aanvragen gaat, is een vergelijking met landelijke cijfers slechts in beperkte mate mogelijk. Deze paragraaf bevat een weergave van de belangrijkste

kenmerken van de groep die om hulp vraagt. Onder deze tabel wordt een korte vergelijking gemaakt met landelijke gegevens.

Gegevens	Hillegom	Lisse	Noordwijkerhout
Aantal trajecten	27	24	22
Gemiddelde schuld	27.705	28.307	29.917
Verdeling schulden			
Bank	15%	8%	21%
Belastingdienst	5%	5%	2%
Huishouding	9%	10%	11%
Incasso	56%	56%	47%
Postbedrijven	1%	2%	0%
Overig	15%	19%	18%
Geslacht			
Mannen in traject	23	22	21
Vrouwen in traject	17	12	12
Woonsituatie			
Alleenstaand	28	20	18
Alleenstaande ouder	6	5	5
Paar, geen gemeenschap van goederen, beiden in regeling	0	1	1
Paar, geen gemeenschap van goederen, een in regeling	1	0	1
Paar gemeenschap van goederen	5	7	5
Onbekend	0	1	3
Leeftijd			
< 30	5	3	4
30-40	6	9	6
40-50	13	10	7
50-60	8	5	8
>60	8	7	8

Tabel 3: kenmerken verzoekers schuldhulpverlening (bron: programmaverantwoording 2010, april 2011)

Afgezet tegen het landelijk beeld vallen de volgende overeenkomsten en verschillen op:

- De gemiddelde schuldenlast van verzoekers om schuldhulpverlening bedraagt ruim € 30.000. De gemiddelden bij de ISD liggen daar slechts een beetje onder.
- Landelijk doen in verhouding steeds meer jongeren onder de 25 een beroep op de schuldhulpverlening. Van alle aanvragen in 2010 nam deze groep ruim tien procent voor haar rekening. Bij de ISD is deze oververtegenwoordiging van deze groep minder groot.
- Ook landelijk zijn alleenstaanden oververtegenwoordigd ten opzichte van (echt)paren. Landelijk zijn er in verhouding wel wat meer alleenstaanden met kinderen vertegenwoordigd in de groep dan die een beroep doet op de ISD Bollenstreek.

5.2 Wie krijgt welk aanbod?

Het werkproces is zo ingericht dat twee factoren bepalen hoe het aanbod er uit ziet: de omvang van de schuldenproblematiek en de zelfredzaamheid c.q. financiële stabiliteit van de schuldenaar. De omvang van de schuldenproblematiek is bepalend voor de vraag of iemand informatie en advies aangeboden krijgt of dat de ISD probeert om een schuldregeling te treffen (al dan niet met kwijtschelding). Bij lichte financiële problematiek zijn de zelfredzaamheid c.q. financiële stabiliteit

bepalend voor de aard van het advies dat iemand krijgt en de eventuele verwijzing naar flankerende ondersteuning en/of inkomensondersteuning. Bij zwaardere problematiek zijn de zelfredzaamheid c.q. financiële stabiliteit bepalend voor de vraag of de ISD begint met stabilisatie of dat iemand direct kan instromen in een traject schuldregeling.

Het uitgangspunt van de aangeboden schuldhelpverlening is dat de ISD voor iedereen probeert om een schuldevrije toekomst te realiseren. Zowel het verstrekte advies als de stabilisatie en trajecten schuldregeling zijn daarop gericht. Dit streven is in lijn met de politieke opdracht zoals deze is neergelegd in de door de gemeenteraden goedgekeurde beleidsnota van 2004. De praktijk wijst echter uit dat een duurzaam schuldevrije toekomst voor lang niet iedereen binnen bereik is. Psychosociale problematiek, een verslaving of een verstandelijke beperking kunnen veroorzaken dat een schuldevrije toekomst ondanks (intensieve) bemoeienis van de ISD toch te hoog gegrepen is. Ook zijn er schuldenaren die vooral hulp zoeken omdat ze 'last' hebben van de consequenties van hun schulden: deurwaarders aan de deur, beslag op het inkomen. Maar niet zo sterk gemotiveerd zijn dat zij om de schulden op te lossen willen voldoen aan voorwaarden die de ISD stelt. Denk in dit kader aan landelijk gehanteerde voorwaarden zoals de auto weg als deze niet nodig is voor woon-werkverkeer of kostgeld vragen aan meerderjarige inwonende kinderen. Landelijk onderzoek naar klantprofielen wijst bijvoorbeeld uit dat voor het merendeel van de schuldenaren geldt dat zij op motivatie of vaardigheden zaken te kort komen om met succes een schuldregeling te doorlopen. In het genoemde onderzoek naar klantprofielen wordt dan ook toegelicht waarom schuldenproblematiek in grote mate als een gedragsprobleem moet worden beschouwd. Brits onderzoek dat aantoonde dat financieel gedrag door de jaren heen sterk fluctueert ondersteunt dit beeld.

Voor alle schuldenaren geldt dat de omvang van de schuldenproblematiek en de zelfredzaamheid c.q. financiële stabiliteit bepalend zijn voor het aanbod. Uit het groepsgesprek met de medewerkers van de afdeling werd duidelijk dat er naast dit brede afwegingskader op consulentniveau ook wel verschillen zijn. Er zijn consultants die schuldenaren sneller aanmelden voor een traject schuldregeling dan anderen. Degenen die de schuldenaren sneller aanmelden, vragen voor deze klanten ook vaker budgetbeheer aan. De andere groep laat schuldenaren bij wie zij enige twijfel hebben over de vraag of ze een zware driejarige schuldregeling wel aankunnen vaker instromen in een stabilisatietraject. Door eerst eens een aantal weken met een schuldenaar 'op te lopen' kan de schuldhelpverlener nagaan of de kans reëel is dat iemand het redt om een schuldregeling te doorlopen.

Voor beide strategieën geldt dat er voor- en nadelen aan zitten. Dit soort verschillen in benadering komen bij veel schuldhelpverlenende organisaties voor. Zo langzamerhand zoeken steeds meer organisaties de eenduidigheid door meer energie te investeren in de intakefase. Ook de ISD is bezig om te komen tot een eenduidiger werkwijze op consulentniveau (zonder voorbij te gaan aan de mogelijkheden van maatwerk). Naarmate eerder duidelijk is of iemand –op termijn- in staat is om een schuldregeling te doorlopen, des te minder vaak komt het voor dat er een traject schuldregeling wordt opgestart waarvan voorzien had kunnen worden dat dit niet tot een schuldregeling zou leiden.

Naast een meer eenduidige werkwijze is de ISD ook bezig de eisen die zij aan klanten stelt aan te scherpen. Tot voor kort kregen klanten die afspraken niet nakwamen vaak wel een waarschuwing of vijf voordat er consequenties volgden. Bij het niet nakomen van afspraken moet gedacht worden aan het treuzelen met het verkopen van een auto die niet nodig is voor woon-werkverkeer, het niet inleveren van formulieren, ondanks aansporing daartoe geen inkomensondersteunende voorzieningen aanvragen of het zonder afmelding wegblijven bij afspraken. Voor schuldhelpverleners betekenen deze voorbeelden dat een traject langer duurt dan noodzakelijk. In haar dienstverlening kiest de ISD voor grotere nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van klanten. Deze koersbijstelling is in lijn met de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd in de uitvoerende beleidsnotitie

schuldhulpverlening nieuwe stijl. In plaats van een waarschuwing of vijf krijgen schuldenaren steeds vaker nog maar een waarschuwing of twee. Als men dan nog een bepaald formulier niet heeft ingeleverd of geen actie onderneemt om de niet-noodzakelijke auto te verkopen, dan heeft dat consequenties voor het verloop van de hulpverlening. In de praktijk merkt de ISD dat een deel van de schuldenaren hier moeite mee heeft en dat het leidt tot enige onvrede over de dienstverlening.

6 De uitvoering van de schuldhulpverlening

Omtrent de uitvoering van de schuldhulpverlening zijn een aantal deelvragen geformuleerd die in dit hoofdstuk in verschillende paragrafen worden beantwoord. De geformuleerde deelvragen zijn:

- Weet de burger de schuldhulpverlening gemakkelijk te vinden? Zo ja, op welke wijzen?
- Zijn er wachtlijsten? Hoe snel wordt de burger geholpen?
- Voldoet de uitvoering aan de (belangrijkste) NVVK-voorschriften? Is de doorlooptijd conform NVVK-voorschriften
- Laat de gemeentelijke schuldhulpverlening zich als integraal typeren: wat is de afstand daartoe?

6.1 Samenvatting: beantwoording deelvragen

In de drie gemeenten is sprake van laagdrempelig georganiseerde schuldhulpverlening. Inwoners van de drie gemeenten hebben de mogelijkheid om dagelijks langs verschillende kanalen contact te zoeken of informatie te verzamelen. De website bevat een uitgebreide folder over de mogelijkheden van schuldhulpverlening. In alle drie de gemeenten is er een lokaal loket waar men dagelijks kan binnenlopen voor vragen en advies. En er is een gratis telefoonnummer dat men dagelijks kan bellen tussen negen en vijf.

Dat de schuldhulpverlening laagdrempelig georganiseerd is, betekent niet dat iedereen zonder meer zijn weg naar deze voorziening vindt. Ketenpartners schetsen een beeld dat schuldenaren die ook andere problemen hebben dan schulden vaak wel weten dat de voorziening schuldhulpverlening bestaat, maar door onbekendheid met de exacte voorwaarden niet altijd op eigen initiatief hulp zoeken.

Dat de schuldhulpverlening laagdrempelig is georganiseerd, betekent niet dat iedereen direct geholpen wordt. Wie een vraag heeft of advies zoekt, wordt direct geholpen. Diegenen die zwaardere ondersteuning nodig hebben, komen op een wachtlijst. Aan het eind van de zomer bedroeg deze zeven maanden. Inmiddels is deze ingelopen tot 4,5 maand maar gezien de aanhoudende vraag naar schuldhulpverlening ligt er nog steeds druk op de uitvoering. De onderzochte gemeenten hanteren geen norm voor een maximale wachttijd.

De ISD is lid van de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, de NVVK. Deze heeft geen algemene normen over doorlooptijden maar wel doorlooptijden voor de schuldregulering activiteiten. De norm is dat een schuldregulering binnen 120 dagen tot stand komt. Als gevolg van afhankelijkheden van crediteuren en schuldenaren slaagt eigenlijk geen enkele gemeente er in om de schuldregulering activiteiten binnen 120 dagen af te ronden. De ISD slaagt hier in een derde van de dossiers in. Het lidmaatschap van de NVVK brengt ook de verplichting met zich mee om bepaalde activiteiten in te richten volgens bepaalde normen. De door de NVVK voorgeschreven werkwijzen zijn door de ISD verankert in de werkprocesbeschrijvingen.

In het geldende beleidskader is opgenomen dat de uitvoering van de schuldhulpverlening integraal georganiseerd moet worden. Hiermee wordt bedoeld dat er bij de aanpak van een schuldsituatie niet alleen aandacht is voor het oplossen van de schuldenproblematiek maar ook voor de aanpak van daarmee samenhangende immateriële problematiek. De schuldhulpverlening in de drie onderzochte gemeenten kan als integraal worden getypeerd. Wel zijn er verbeteringen mogelijk. Het integrale karakter kan worden afgeleid uit twee omstandigheden. Ten behoeve van zware multi-problematiek vindt casebespreking plaats in zorgnetwerken. In deze netwerken is altijd een vertegenwoordiger van de ISD aanwezig. Ketenpartners vinden het jammer dat deze niet altijd werkzaam is bij de afdeling

schuldhulpverlening. De ISD zorgt er voor dat haar vertegenwoordiger altijd kan acteren op het thema schuldenproblematiek. Daarmee wordt voorkomen dat er meerdere ISD vertegenwoordigers in het netwerk naast elkaar optrekken. De tweede omstandigheid waaruit kan worden afgeleid dat de schuldhulpverlening als integraal getypeerd kan worden is dat de uitvoerders elkaar bij lichte multi-problematiek goed weten te vinden. Als ketenpartners ten behoeve of over een klant een vraag hebben, dan krijgen zij daarop van de ISD het antwoord dat zij zoeken. De ketenpartners zijn kritisch op de wachtlijst die er is, maar geven aan dat de hulpverlening die de ISD biedt goed is. Bij ketenpartners is er (te) veel onbekendheid met de manier van werken van de ISD alsmede met de voorzieningen die zij biedt. Zo is bijvoorbeeld niet bij alle ketenpartners bekend dat de ISD onder meer budgettrainingen biedt aan mensen die (nog) geen problematische schuldsituatie hebben. Het is goed mogelijk dat er minder overleg op dossierniveau plaatsvindt als de algemene kaders waarbinnen de ISD opereert breder en explicieter bekend zijn.

Als onderdeel van de integrale aanpak heeft de ISD twee convenanten gesloten en is een derde in voorbereiding. Deze convenanten voorzien in de behoefte aan concrete samenwerkingsafspraken. Wel is het de moeite waard om de reikwijdte (valt elke schuldenaar er altijd onder) nogmaals te bezien.

6.2 Toegankelijkheid van de schuldhulpverlening

De ISD biedt schuldhulpverlening aan alle inwoners die behoefte hebben aan ondersteuning bij hun financiële problemen. De deelvragen die ten aanzien van dit onderwerp zijn geformuleerd, luiden of de burger de hulp makkelijk weet te vinden en op welke wijze. Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende normen uitgewerkt:

- Burgers kunnen zich langs verschillende wegen melden bij de schuldhulp
- Ketenpartners constateren dat als hun klanten schulden hebben, zij op de hoogte zijn van het bestaan van schuldhulpverlening
- De openingstijden van de ISD zijn voldoende ruim
- Telefonische bereikbaarheid van de ISD voldoende
- Er is voldoende informatie over SHV te vinden op de website van de gemeenten en de ISD
- Via de website is aanmelding voor de SHV mogelijk
- De locatie van de ISD is goed te bereiken met de fiets / de auto / het openbaar vervoer

Deze normen behandelen we in twee paragrafen. De eerste paragraaf gaat over de wijze waarop schuldenaren bij de ISD terecht komen en de mate waarin ketenpartners constateren dat schuldenaren op de hoogte zijn van het bestaan van schuldhulpverlening. De tweede paragraaf heeft betrekking op de feitelijke bereikbaarheid van de ISD. In aanvulling daarop wordt in de derde paragraaf een samenvatting gegeven van een klanttevredenheidsonderzoek dat in 2010 is verricht.

Schuldenaren komen langs verschillende wegen bij de ISD terecht

Er zijn grofweg twee manieren waarop schuldenaren bij de ISD terecht komen: ze melden zich zelf of worden verwezen. Het is niet bekend welk deel zich zelf meldt en welk deel wordt verwezen. De schuldhulpverleners die de intake afnemen schatten in dat 20 a 30 procent zich meldt na een doorverwijzing door ketenpartners. Uit instroomcijfers van de ISD is op te maken dat 12 schuldenaren zich in 2010 meldden vanwege een crisis. Hiermee wordt bedoeld dat er sprake was van een dreigende huisuitzetting of afsluiting van energie of water. In 2009 waren dit er 9. In deze gevallen is er in ieder geval sprake van een verwijzing.

In het rondetafelgesprek met de ketenpartners werd duidelijk dat voor het merendeel van de ketenpartners geldt dat veel van hun klanten schulden hebben. Doorgaans weten de klanten wel dat er een voorziening schuldhulpverlening is maar hebben ze geen goed beeld van hetgeen de gemeente kan betekenen. Ze weten niet of ze in aanmerking komen en aan welke voorwaarden ze

moeten voldoen. Voor sommige klanten geldt dat ze anderen kennen die gebruik maakten van schuldhulpverlening. De beelden die deze bekenden schetsten zijn niet altijd even aantrekkelijk om zelf ook een beroep te doen op de schuldhulp. Ze hebben vooral het beeld dat schuldhulpverlening betekent dat je lang moet rondkomen van een laag inkomen en je aan allerlei voorwaarden moet voldoen. Ketenpartners leggen op hun beurt aan deze groep uit dat het gebruik van schuldhulpverlening inderdaad betekent dat je rond moet komen van een beperkt bedrag maar ook dat er na maximaal drie jaar een mogelijkheid is voor kwijtschelding van een eventueel resterende schuld. Deze toelichting is voor een deel van de groep met twijfels voldoende motiverend om alsnog een beroep te doen op de gemeente. Daarbij tekenen de ketenpartners wel aan dat ze vinden dat mensen veel informatie moeten verstrekken om in behandeling te worden genomen. De ISD hanteert voor de intake een format van de branchevereniging. Om iets aan de schuldsituatie te kunnen doen, moet de ISD beschikken over gegevens over het inkomen, de vaste lasten en de crediteuren. Deze informatie heeft de groep die te maken heeft met de ketenpartners lang niet altijd direct voor handen.

De bereikbaarheid van de schuldhulpverlening is goed

De schuldhulpverlening is goed bereikbaar voor inwoners die hulp zoeken. Inwoners kunnen zowel telefonisch als via lokale loketten contact zoeken. Telefonisch contact is gratis wat met name bij de doelgroep van schuldhulpverlening een pre is. Op de site van de ISD is een folder van een bladzijde of vijf beschikbaar waarin wordt toegelicht wat de gemeente kan betekenen en hoe men een aanvraag kan indienen. Bij de loketten kunnen inwoners van de drie gemeenten dagelijks terecht van 8.30 tot 12.00 of 12.30. Ze kunnen daar laagdrempelig advies krijgen en zich aanmelden voor schuldhulpverlening. Een telefonische aanmelding kan elke dag plaatsvinden tussen 9.00 en 17.00 bij het Klant contact centrum. Aan de hand van een beslisboom wordt dan nagegaan of er sprake is van een crisissituatie waarin direct handelen noodzakelijk is. Ook wordt nagegaan of er aanleiding is voor een intakegesprek als opmaat voor een schuldregeling of dat een schuldenaar voldoende heeft aan laagdrempelig advies.

Schuldenaren zijn tevreden over de dienstverlening

Eind 2010 heeft een HBO-student een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd onder gebruikers van de schuldhulpverlening. Voor dit onderzoek zijn er 234 schuldenaren benaderd. Dit zijn alle gebruikers in 2010. Van deze groep heeft een vijfde gereageerd. Belangrijke uitkomsten van het onderzoek zijn dat:

- Bijna 90 procent van mening is dat men goed geholpen is door de medewerkers
- Bijna 85 procent tevreden is over het resultaat tot op het moment van het interview

Naast een klanttevredenheidsonderzoek geeft het aantal klachten dat wordt ingediend ook een indicatie. De doelgroep van schuldhulpverlening heeft doorgaans moeite om voor zichzelf op te komen, maar als er echt dingen mis gaan, weet ook deze groep zijn weg te vinden om een klacht in te dienen. Sinds 2007 zijn er geen formele klachten ingediend over schuldhulpverlening. Wel is er de afgelopen tijd sprake geweest van enige onvrede onder klanten, met name doordat de ISD zich in bepaalde situaties wat steviger opstelt. Het niet nakomen van afspraken heeft tegenwoordig bijvoorbeeld wat eerder consequenties dan voorheen (zie ook einde paragraaf 5.4)

6.3 Wacht- en doorlooptijd

Het aantal aanvragen om schuldhulpverlening is in de afgelopen jaren flink toegenomen. Mede als gevolg daarvan ontstonden er op diverse plekken in Nederland wachtlijsten. Twee deelvragen hebben betrekking op het bestaan van wachtlijsten: 1) Zijn er wachttijden? 2) Hoe snel wordt de burger geholpen? Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende normen uitgewerkt:

- Heeft de ISD of hebben de drie gemeenten een eigen definitie van een wachtlijst of -tijd?
- Er is een richtlijn voor een maximale wachtlijst of -tijd
- De wachtlijst of -tijd valt binnen de door de gemeenten of ISD gestelde norm

- Bij het ontbreken van een gemeentelijke norm: is de wachttijd minder dan vier weken
- Schuldenaar en crediteuren weten binnen 120-dagen na opstart van een traject schuldregeling of er een schuldregeling tot stand komt

De gemeenten hebben geen definitie van een wachtlijst of –tijd vastgelegd. Er is ook geen norm vastgelegd in een beleidskader. Ook de ISD Bollenstreek heeft geen definitie van een wachtlijst of –tijd vastgelegd. Om de duur van een eventuele wachttijd aan te duiden wordt in de praktijk de tijd genomen die verstrijkt tussen het moment waarop een schuldenaar een aanvraag indient en het moment dat er een intakegesprek plaatsvindt.

Aan het eind van de zomer 2011 bedroeg de gemiddelde wachttijd ongeveer 7 maanden. In november 2011 had de ISD deze teruggebracht naar 4,5 maand. Deze reductie is het resultaat van een afname van de sterke groei van aanvragen in de maanden maart tot en met juni 2011. In de maanden daarna is weer een sterkere groei van het aantal nieuwe aanvragen te zien. Dit legt opnieuw druk op de (lange) wachtlijsten. Daarnaast legt de ISD steeds meer nadruk op de verantwoordelijkheden die schuldenaren ook zelf hebben in een traject. Als uitvoerder van schuldhulpverlening kan de ISD schuldenaren motiveren, stimuleren, vaardigheden aanleren, crediteuren aanschrijven, budgetcoaching bieden et cetera. Maar randvoorwaardelijk voor een succesvol traject is dat de schuldenaar ook een eigen rol neemt. Een auto die niet nodig is voor woon-werkverkeer moet in principe verkocht worden, meerderjarige inwonende kinderen moeten in principe kostgeld betalen et cetera. Ook is het noodzakelijk dat iemand geen nieuwe schulden meer maakt. Er is een groep schuldenaren die wel geholpen wil worden maar niet aan de voorgaande eisen wil voldoen. De ISD legt tegenwoordig meer nadruk op voorgaande eisen waardoor er een groep is die al eerder aangeeft dan van hulp af te zien of die van een traject wordt uitgesloten.

Er is landelijk veel discussie over wachtlijsten en –tijden. In de periode waarin de aanvragen jaarlijks enorm stegen, kozen gemeenten voor verschillende strategieën. Er waren gemeenten die er voor kozen om elke nieuwe aanvrager direct een intake te geven. Zij bouwden geen wachtlijst c.q. –tijd op maar de caseload van de schuldhulpverleners schoten omhoog. Het gevolg was dat er vertraging ontstond in de uitvoering. Andere gemeenten kozen er voor om het werkproces niet te belasten door de caseload niet te laten stijgen. Er ontstond weliswaar een wachtlijst, maar op het moment dat een schuldenaar aan de beurt was, kreeg deze ondersteuning en vond er geen vertraging meer plaats binnen de fase waarin de situatie werd gestabiliseerd en de schulden op enig moment werden opgelost. De praktijk heeft uitgewezen dat veel gemeenten die de wachtlijsten hebben voorkomen door iedereen direct een intakegesprek te geven, vaak op een later moment vastliepen doordat schuldenaren en crediteuren gingen klagen over de lange doorlooptijden binnen het proces.

De ISD heeft een periode de strategie gehanteerd dat iedereen direct een intake kreeg. De consequentie was zoals hierboven geschetst. Er ontstond toenemende onvrede onder schuldenaren en consulenten liepen vast in een oplopende caseload. Deze ongewenste neveneffecten hebben er aan bijgedragen dat de ISD weloverwogen heeft gekozen voor de strategie dat zij het werkproces niet belast met een toename in het aantal aanvragen (waarbij crisissituaties vanzelfsprekend wel altijd worden opgepakt).

De wet gemeentelijke schuldhulpverlening gaat voorschrijven dat de wachttijd maximaal 4 weken mag zijn. Uit een meting van het ministerie van SZW van afgelopen zomer bleek dat ongeveer de helft van de gemeenten deze norm haalt. De branchevereniging van schuldhulpverlening, de NVVK, heeft al gewaarschuwd dat zij gezien de aangekondigde bezuinigingen en aanhoudende stijging van het aantal aanvragen verwacht dat de wachttijden landelijk gaan oplopen.

Doorlooptijd

Er is geen eenduidige antwoord te geven op de vraag hoe snel iemand wordt geholpen. Het antwoord daarop is afhankelijk van de kenmerken van de schuldsituatie, de opstelling van de schuldenaar en crediteuren alsmede de inzet van de schuldhulpverlener. Als het een schuldenaar ontbreekt aan budgetvaardigheden, moeten deze eerst worden aangeleerd. Als iemand geen gebruik maakt van huurtoeslag, moet deze eerst worden aangevraagd. In de huidige setting 'gebruikt' de ISD de wachtperiode om schuldenaren te stimuleren dit soort activiteiten zo snel mogelijk op te pakken. De diversiteit onder de aanvragers is zo groot dat er eigenlijk geen normen zijn op te stellen voor de doorlooptijd tot het moment waarop de ISD gaat proberen om een schuldregeling te treffen. Om die reden heeft de NVVK als branchevereniging alleen een doorlooptijd-norm opgesteld voor de fase in het werkproces waarin er wordt geprobeerd om een schuldregeling te treffen.

De normtijd voor het treffen van een schuldregeling is 120-dagen. In die 120 dagen wordt geïnventariseerd of de crediteuren bereidt zijn om mee te werken aan een schuldregeling (met kwijtschelding) en wordt deze opgestart. Ook in deze fase is de schuldhulpverlening in hoge mate afhankelijk van derden. Crediteuren krijgen in deze fase het verzoek om op te geven hoe hoog de vordering is die zij op iemand hebben. In de praktijk reageert ongeveer tweederde van de crediteuren snel op een dergelijk verzoek. De anderen treuzelen of reageren niet. Soms zitten daar ook heel strategische overwegingen bij. Een crediteur die beslag heeft gelegd op het inkomen heeft er bijvoorbeeld belang bij dat het beslag zo lang mogelijk doorloopt (want dan incasseert hij alleen maar meer dan als hij direct een saldo-opgave doet).

Bij de ISD Bollenstreek wordt ongeveer een derde van de pogingen om een schuldregeling te treffen afgerond binnen 120 dagen. Van de 41 schuldregelingen die in 2010 werden getroffen, zijn er 12 binnen 120 dagen tot stand gekomen. Het ontbreekt aan landelijke gegevens over gemiddelde doorlooptijden. Wel wordt ook door de NVVK onderkent dat het vaak niet lukt om binnen 120 dagen duidelijkheid te hebben over de vraag of er een schuldregeling tot stand komt.

6.4 Uitvoering conform NVVK-voorschriften

De ISD Bollenstreek is lid van branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, de NVVK. Twee deelvragen hebben betrekking op het lidmaatschap van de NVVK: 1) Voldoet de uitvoering aan de belangrijkste NVVK-voorschriften? 2) Is de doorlooptijd conform NVVK-voorschriften? Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende normen uitgewerkt:

- In de werkprocesbeschrijvingen zijn de voorschriften van de NVVK verwerkt
- Plannen van aanpak en overeenkomsten worden getekend door schuldenaar en schuldhulpverlener

Het lidmaatschap van de NVVK brengt een aantal verplichtingen met zich mee. De belangrijkste zijn dat leden zich houden aan de Gedragscode schuldregeling. Hierin is onder meer uitgewerkt dat een schuldregeling maximaal 36 maanden duurt en dat crediteuren gelijk worden berechtigd. Andere belangrijke eisen zijn dat zij bij het aanbieden van bepaalde diensten of producten de daaromtrent voorgeschreven regels naleven en dat plannen van aanpak en budgetbeheersovereenkomsten altijd ondertekend zijn door zowel schuldenaar als schuldhulpverlening.

De ISD Bollenstreek heeft de NVVK voorschriften heel duidelijk en expliciet verwerkt in haar werkprocesbeschrijvingen. In de uitvoerende beleidsnotitie schuldhulpverlening nieuwe stijl 2010 zijn alle onderdelen van het NVVK processchema opgenomen en uitgewerkt. De werkprocessen zijn dus overeenkomstig de NVVK-voorschriften ingericht. In het groeps gesprek met de schuldhulpverleners is gevraagd in hoeverre men zich houdt aan de Gedragscode schuldregeling en of de plannen van aanpak en budgetbeheersovereenkomsten altijd door de schuldenaar worden ondertekent. Beide zaken werden bevestigend beantwoord.

6.5 Is er sprake van integrale schuldhulpverlening?

Om na te gaan in welke mate de uitvoering van de schuldhulpverlening integraal is georganiseerd, wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag: Laat de gemeentelijke schuldhulpverlening zich als integraal typeren: wat is de afstand daartoe? Voor de beantwoording van deze vraag zijn de volgende normen uitgewerkt:

- De ISD heeft een beeld van welke partners een belangrijke rol spelen bij de aan schuldhulpverlening gerelateerde vraagstukken
- De ISD heeft met deze partners samenwerkingsafspraken
- In de praktijk blijkt dat deze samenwerkingsafspraken worden nageleefd

Om na te gaan in welke mate er sprake is van een integrale aanpak en bovenstaande normen te toetsen is er een groepsgesprek georganiseerd met ketenpartners. Ook is deze vraag aan de orde geweest in een groepsgesprek met de medewerkers van de afdeling schuldhulpverlening en zijn er documenten bestudeerd. Voor de beantwoording van de bovenstaande deelvraag is onderscheid gemaakt tussen lichte en zware multi-problematiek. Onder lichte multi-problematiek verstaan we situaties waarin er schulden zijn en de schuldenaar andere lichte problematiek heeft. De schuldenaar ontvangt bijvoorbeeld een beperkt aantal sessies voor relatieproblematiek bij het maatschappelijk werk. Onder zware multi-problematiek verstaan we de situaties waarin de schuldenaar naast schuldhulpverlening een langdurige en intensieve hulpverleningsrelatie onderhoudt met een andere organisatie zoals bijvoorbeeld verslavingszorg.

De ISD kent haar samenwerkingspartners

Uit de groepsgesprekken en de documentanalyse komt het beeld naar voren dat de ISD een goed beeld heeft van de partners die een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van schuldhulpverlening. Aanleiding voor dit beeld is in de eerste plaats dat de ISD ons een uitgebreide lijst kon geven van partijen waar zij veel of regelmatig mee samenwerkt, de schuldhulpverleners in 'hun' groepsgesprek veel verschillende partijen noemden waar zij contact mee hebben. Op hun beurt gaven de ketenpartners waarmee is gesproken ook aan dat zij regelmatig contact hebben met de ISD. Daarnaast zijn er formele samenwerkingspartners en participeert de ISD in het zorgnetwerk.

Er zijn formele samenwerkingsafspraken

Doordat de ISD NVVK lid is, valt zij onder een aantal landelijke convenanten met ketenpartners zoals het UWV of belangrijke crediteuren zoals het Centraal Justitieel Incassobureau. Daarnaast heeft de ISD twee lokale convenanten gesloten. Een derde lokaal convenant is in voorbereiding. De twee lokale convenanten zijn het convenant voorkomen huisuitzetting en de intentieverklaring armoedebestrijding.

Het convenant voorkomen huisuitzetting heeft de ISD gesloten met de woningcorporaties en de GGD Hollands Midden. Het doel van dit convenant is om huisuitzettingen als gevolg van schulden te voorkomen alsmede om duurzame gedragsveranderingen in betalingsgedrag te bevorderen. Bij de uitvoering van het convenant wordt nauw samengewerkt met het Meldpunt Zorg en Overlast van de GGD. De werkwijze die aan het convenant ten grondslag ligt is dat een woningcorporatie een klant met twee of meer maanden achterstand verwijst naar de schuldhulpverlening. Als deze zich inderdaad meldt, wordt hij met voorrang in behandeling genomen en direct in budgetbeheer geplaatst. Het convenant is afgesloten in mei 2011.

Van eerdere datum is de intentieverklaring armoedebestrijding. Deze is in 2008 door de gemeenteraden vastgesteld. Door ondertekening van de intentieverklaring committeren de betrokken gemeenten, de ISD en zeven partijen zoals Stichting Welzijn Ouderen, kerkelijke organisaties en particuliere stichtingen zoals de Stichting Present zich aan doelstellingen om

armoede terug te dringen. Het tegengaan van problematische schulden (door tijdige verwijzing) is een van de vier doelstellingen van de intentieverklaring.

Naast deze twee bestaande overeenkomsten wordt er op dit moment gewerkt aan een convenant dat voor multi-probleemsituaties moet voorzien in een aanpak. Twee belangrijke uitgangspunten in dat concept convenant zijn integrale en continue zorg. Een brede groep van ongeveer 15 partijen zal dit convenant na overeenstemming ondertekenen. Partijen die voornemens zijn te tekenen, zijn naast de ISD onder meer de GGD, verslavingszorg, welzijnsinstellingen, maatschappelijk werk en politie. Door bij multi-probleemsituaties volgens de voorgenomen multi-probleemaanpak te gaan werken, wordt voorzien in een integrale aanpak voor de situaties die in de zorgnetwerken terecht komen.

De formele samenwerkingsafspraken hebben hoofdzakelijk betrekking op schuldenaren met ingewikkeldere (multi-)problematiek. Op het niveau van de eenvoudiger multi-problematiek (bijvoorbeeld het samengaan van enkele sessies maatschappelijk werk en schuldhulpverlening) ontbreekt het aan formele samenwerkingsafspraken. Daarbij is het de vraag of die op dat niveau nodig zijn.

In de praktijk vindt men de weg naar elkaar

Contact over schuldenaren met zware multi-problematiek wordt in veel gevallen gestructureerd door het zorgnetwerk. In deze netwerken is de ISD ook vertegenwoordigd. Niet altijd is dit een schuldhulpverlener. Het kan ook een medewerker zijn met een ander profiel. Volgens de ISD is de vertegenwoordigende medewerker in alle gevallen iemand die ook op de hoogte is van de mogelijkheden van schuldhulpverlening. Dat de vertegenwoordiger niet altijd een achtergrond heeft in de schuldhulpverlening wordt door diverse ketenpartners wel als een gemis ervaren. Naar hun idee maakt het een integrale aanpak en uitwisseling van informatie complexer. De ISD is ook zoekend naar de waarde van de informatieuitwisseling.

Bij lichte multi-problematiek vindt contact hoofdzakelijk plaats op basis van concrete knelpunten. Daarbij zijn het doorgaans de ketenpartners die contact zoeken. Uit de bijeenkomst met de ketenpartners bleek dat zij niet altijd goed weten hoe de ISD Bollenstreek werkt. De verwachtingen van hetgeen de schuldhulpverlening voor een schuldenaar kan betekenen zijn (te) hoog. Ook zijn zij niet allemaal in gelijke mate op de hoogte van het beschikbare aanbod of zijn ze gelijk geïnformeerd. Zo bleek tijdens de ketenbijeenkomst dat sommige ketenpartners wisten dat de ISD een budgettraining ging geven met een open inschrijving terwijl anderen dat niet wisten. Ook bleek dat sommige medewerkers op de hoogte waren dat er een nieuwsbrief bestaat terwijl anderen dat weer niet wisten. Het lijkt er op dat een achterstand in kennis over de uitvoering van schuldhulpverlening leidt tot contacten op dossierniveau. Als men elkaar opzoekt, dan worden vragen doorgaans naar tevredenheid beantwoord. Wel doemt het beeld op dat de communicatie efficiënter kan als ketenpartners een scherper beeld hebben van de werkwijze en (on)mogelijkheden van de ISD.

Er zijn ketenpartners die zich zorgen maken over de werking van het convenant om huisuitzettingen tegen te gaan. Zij constateren dat een huisuitzetting soms toch doorgaat ondanks een melding. Binnen het bestek van dit onderzoek was het niet mogelijk om de achtergrond van deze melding na te gaan. Schuldhulpverlening kan randvoorwaarden creëren om een huisuitzetting te voorkomen. Maar het eigen gedrag van een schuldenaar speelt ook een rol bij het al dan niet doorzetten van een aangekondigde huisuitzetting. Het gegeven dat een huisuitzetting doorgaat ondanks het bestaan van een convenant, betekent niet dat het convenant niet goed werkt. De bovenstaande opmerkingen uit de keten zijn niet inhoudelijk beoordeeld, maar geven wel aanleiding tot aandacht. Daarbij kan dan wellicht ook gekeken worden naar de keuze in de pilot dat de woningcorporaties kunnen kiezen wie ze voordragen voor het convenant. Het is niet zo dat iedereen bij wie een uithuiszetting dreigt standaard wordt voorgedragen.

7 Wat levert de inzet van schuldhulpverlening op?

Om een beeld te krijgen van de effectiviteit en de inzet op schuldpreventie zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Uit onderzoek blijkt dat de effectiviteit van de schuldhulpverlening uiteenloopt. Hoe laat die effectiviteit zich typeren in de onderzoeksgemeenten?
- Welke preventieve maatregelen zijn getroffen?
- Hoe effectief is preventief beleid?
- Welke preventieve maatregelen (diensten/producten) bieden de ISD, de gemeenten en/of de ketenpartners?
- Met welke ketenpartners wordt samengewerkt om invulling te geven aan preventie?

7.1 Samenvatting: beantwoording deelvragen

In 2010 vroegen 685 huishoudens uit de drie gemeenten om hulp voor hun financiën. Van degenen die een beroep deden op zwaardere ondersteuning dan een adviesgesprek, werd 40 procent geholpen met een schuldbemiddeling. Door verschillen in definities en de opzet van de schuldhulpverlening laat dit percentage zich niet eenvoudig vergelijken met de resultaten van andere gemeenten. Een beperkte vergelijking met een aantal andere conglomeraties c.q. gemeenten schetst het beeld van een gemiddeld resultaat. Er zijn uitvoerders van schuldhulpverlening met hogere slagingspercentages maar ook met lagere percentages.

In de drie onderzochte gemeenten worden verschillende activiteiten verricht in het kader van schuldpreventie. In het beleidskader is expliciet opgenomen dat het de bedoeling is dat er wordt voorzien in schuldpreventie. De belangrijkste activiteiten die worden verricht zijn het aanbieden van budgettraining en het geven van laagdrempelig advies alsmede ondersteuning bij het opstellen van eenvoudige budgetplannen. Voor alle drie deze activiteiten geldt dat niet is te onderbouwen wat ze opleveren. Wel mag worden aangenomen dat als iemand nieuwe vaardigheden aanleert (bijvoorbeeld om te budgetteren) dat deze bij (kunnen) dragen aan het voorkomen van problematische schulden of verdere escalatie. Vergeleken met andere gemeenten is het preventieaanbod gemiddeld. Er zijn er die minder activiteiten op dit terrein verrichten terwijl anderen meer doen.

7.2 Effectiviteit laat zich in beperkte mate vergelijken

Bij een analyse van de effectiviteit van de schuldhulpverlening ligt het voor de hand dat er wordt gekeken naar basisgegevens zoals het aantal schuldregelingen dat wordt getroffen ten opzichte van het aantal aanvragen. Per organisatie is het goed mogelijk om dit soort gegevens op een rij te zetten. Wel zitten er beperkingen aan de conclusies die getrokken kunnen worden op basis van een vergelijking. Dat de waarde van vergelijkingen beperkt is, heeft een aantal oorzaken.

In de eerste plaats zijn er grote verschillen in de definities die gemeenten hanteren. De ene gemeente verstaat onder een aanmelding elke schuldenaar die vanwege financiële problemen ondersteuning zoekt terwijl anderen (zoals de ISD) onder een aanmelding de dossiers verstaan waarin de schuldsituatie dusdanig is dat er meer nodig is dan een advies of budgetgesprek.

In de tweede plaats wordt de effectiviteit niet alleen bepaald door de kwaliteit van de uitvoering. De kenmerken van de groep schuldenaren die om hulp vraagt, de opstelling van de belangrijkste crediteuren en de wijze waarop de uitvoering door de gemeente is georganiseerd spelen ook een bepalende rol.

Om te beginnen met gemeenten. Er zijn grote verschillen in de manier waarop zij de schuldhulpverlening hebben georganiseerd en de afwegingen die zij maken in de uitvoering. Zo zijn er gemeenten die proberen om voor elke schuldenaar een schuldregeling te treffen terwijl anderen heel selectief nagaan voor wie ze een poging wagen. Gemeenten die voor elke schuldenaar proberen om een schuldregeling te treffen, hebben een lager slagingspercentage dan degenen die een stuk selectiever zijn. Het gegeven dat de laatste groep een hoger slagingspercentage heeft, betekent niet dat de kwaliteit van de dienstverlening beter is. Het betekent slechts dat de andere afweging die gemaakt wordt zichtbaar is in het slagingspercentage. Naast verschillen in afweging zijn er ook verschillen in de diensten en producten die gemeenten inzetten. Zo zijn er gemeenten die alleen schuldbemiddelingen treffen, al dan niet budgetbeheer inzetten en juist wel of juist geen extra ondersteuning bieden aan schuldenaren in de vorm van vrijwilligers. Zo ligt het in de rede dat de inzet van budgetbeheer en/of vrijwilligers bijdraagt aan een hoger slagingspercentage.

Een tweede factor die de effectiviteit beïnvloedt, is de opstelling van crediteuren. De gemiddelde schuldenaar heeft 16 crediteuren. Niet elke crediteur kiest dezelfde opstelling. Er zijn crediteuren die in principe akkoord gaan met elk onderbouwd voorstel voor (gedeeltelijke) kwijtschelding. Voor anderen geldt dat het tegenovergestelde; zij gaan eigenlijk nooit akkoord met een schuldregeling. Als er in een gemeente of regio een of meerdere notoire weigeraars zijn, dan heeft dat invloed op de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Immers, een schuldregeling komt alleen tot stand als alle crediteuren meewerken.

Een derde factor die bepalend is voor de resultaten is de schuldenaar. Er zijn tussen gemeenten c.q. regio's in Nederland flinke verschillen in de kenmerken van de groep die om hulp vraagt. Kenmerken zoals zelfredzaamheid, motivatie, leeftijd en multi-problematiek zijn bepalend voor de resultaten van de schuldhulpverlening. Naarmate de gemiddelde zelfredzaamheid van de groep die om hulp vraagt hoger is, zal het slagingspercentage ook hoger zijn. In Rotterdam is bijvoorbeeld een op de vijf inwoners functioneel analfabeet. Deze groep is oververtegenwoordigd onder de schuldenaren. Hun gebrek aan leesvaardigheid is van invloed op de mogelijkheden van de gemeente om hen (duurzaam) uit de schulden te helpen.

De vierde bepalende factor is de beschikbaarheid en kwaliteit van ketenpartners. Voor veel schuldenaren geldt dat zij niet alleen een financieel maar ook immateriële problematiek hebben. Hoe sneller deze opgelost of voldoende onder controle is, des te meer kan de schuldhulpverlening met iemand bereiken. De schuldhulpverlening kan een wachtlijst bij bijvoorbeeld het maatschappelijk werk of verslavingszorg niet oplossen. Wel heeft het bestaan van een dergelijke wachtlijst directe gevolgen voor de resultaten die de schuldhulpverlening boekt (of op zijn minst voor de doorlooptijden).

Betekent het bovenstaande dat het niet interessant is om resultaten te vergelijken? Nee, dat is zeker interessant. Wel betekent het bovenstaande dat een vergelijking van resultaten niet geïsoleerd kan worden gezien van de wijze waarop de schuldhulpverlening is georganiseerd, de wijze waarop crediteuren en debiteuren zich opstellen en de aanwezigheid van kwalitatief goede ondersteuning door ketenpartners.

7.3 De lokale resultaten in perspectief

In 2010 hebben 410 huishoudens bij een van de drie lokale loketten een aanvraagformulier schuldhulpverlening opgevraagd. Daarnaast hebben 275 huishoudens zich in Lisse, Noordwijkerhout en Hillegom tot een lokaal loket gewend met een vraag over hun schulden. Zij kregen een adviesgesprek. In het totaal zochten dus 685 huishoudens hulp voor hun financiën bij de ISD.

317 huishoudens hebben bij de ISD na het indienen van een aanvraag ook een intake gehad. De mensen die zich tot een lokaal loket hebben gewend daar al advies kregen zijn bij dit aantal niet meegeteld. Een deel van de huishoudens die om hulp vroeg had moeite met budgetteren. Voor die groep biedt de ISD budgetbeheer aan. 127 huishoudens maakten daar in 2010 gebruik van. De ISD beschikt niet over cijfers van het aantal mensen dat is verwezen naar beschermingsbewind. De reden hiervoor is dat zij deze voorziening niet zelf uitvoert.

Om een schuldsituatie op te lossen, biedt de ISD schuldbemiddelingen aan. In 2010 liepen er bij de ISD 368 schuldbemiddelingen. Een deel daarvan was al in eerdere jaren opgestart. Van de 388 schuldbemiddelingen werden er 147 in 2010 opgestart. 49 huishoudens kregen een zogenaamde 285-verklaring om een beroep te kunnen doen op de Wet schuldsanering natuurlijke personen (een wettelijke schuldsanering bij de rechter). Naast schuldbemiddelingen biedt de ISD ook herfinancieringen aan. Ten behoeve daarvan werkt de ISD samen met de Kredietbank Nederland (voorheen de Kredietbank Noord-West). Voor een herfinanciering kunnen mensen zich ook direct bij de kredietbank aanmelden. Dit heeft als gevolg dat de ISD geen inzicht heeft in het totaal aantal huishoudens in haar verzorgingsgebied dat gebruik maakt van een herfinanciering. De kredietbank schijnt deze cijfers niet te kunnen verstrekken.

Om tot een vergelijking te komen zijn gegevens gebruikt die door de Hogeschool Utrecht en het onderzoeksbureau Regioplan zijn verzameld voor een onderzoek naar het rendement van schuldhulpverlening. Omdat dit een eenmalige gegevensverzameling betrof zijn er geen historische gegevens. Er is bij de betreffende gemeenten nog expliciet navraag gedaan maar deze waren niet direct voor handen. De gebruikte gegevens zijn afkomstig van (de conglomeraties van) Deventer, Tilburg, Apeldoorn en Arnhem. Voor deze conglomeraties geldt dat zij tot op zekere hoogte afwijken van de conglomeratie die de ISD bedient omdat er een grote stad in ligt. Voor de conglomeraties geldt echter ook dat er diverse dorpen onder vallen. De reden dat deze conglomeraties als vergelijkingsmateriaal zijn opgenomen is omdat het niet mogelijk bleek om binnen het voor dit onderzoek beschikbare tijdsbestek andere goed vergelijkbare cijfers te verzamelen.

	ISD			
Verzorgings- gebied	150.000	100.000	200.000	150.000
Aanmeldingen	1218	607	1922	1050
Dienst				
Adviesgesprek	150	34	1535	342
Budgetbeheer	280	295	0	291
Beschermings- bewind	35	6	0	0
Wsnp-verwijzing	147	150	54	264
Resultaat				
Schuldsanering	51	55	211	-
Schuld- bemiddeling	158	135	72	308
Herfinanciering	41	4	0	-
				Niet bekend gaat via Kredietbank Nederland die de taken van de Kredietbank Noord-West heeft overgenomen
Slagings- percentage*	23	33	73	43
Schuldsanering	100	71	90	Niet bekend
Schuld- bemiddeling	86	90	98	Niet bekend

Herfinanciering	95	Niet bekend	-	Niet bekend	Niet bekend
-----------------	----	-------------	---	-------------	-------------

Tabel 4: overzicht resultaten van vijf conglomeraties van gemeenten en de ISD (bron: gegevens ISD en onderzoek Schuldhelpverlening loont (2011) Hogeschool Utrecht en Regioplan, Utrecht/Amsterdam)

*verhouding tussen het aantal aanvragen (minus de adviesgesprekken) en het aantal getroffen schuldsaneringen, schuldbemiddelingen en herfinancieringen

**verhouding tussen het aantal pogingen om een schuldregeling te treffen en het aantal met succes opgestarte regelingen

Zoals toegelicht in paragraaf 7.2 zijn er een aantal belemmeringen om cijfers van verschillende organisaties met elkaar te vergelijken. Bij benadering geven de cijfers wel een aardig beeld. Ten opzichte van de andere vier gemeenten heeft de ISD een gemiddeld slagingspercentage. Van degenen die een beroep deden op zwaardere ondersteuning dan een adviesgesprek, werd 40 procent geholpen met een schuldbemiddeling. In het beleidskader is opgenomen dat het doel van schuldhelpverlening is om mensen uit de schulden te helpen. Contact met de schuldhelpverlening leidt voor verzoekers om schuldhelpverlening daar dus 40 procent toe. Dit percentage is gelijk aan het gemiddelde. De branchevereniging NVVK rapporteerde over 2010 een gemiddeld slagingspercentage van 38 procent (NVVK, Jaarverslag 2010, Den Haag).

Het bereik (685 verzoeken op een populatie van 120.000) inwoners lijkt aan de lage kant. Bij één andere gemeente is het bereik vergelijkbaar. De andere drie hebben in verhouding een hoger bereik. Mogelijke verklaringen daarvoor zijn dat de bekendheid van de voorziening schuldhelpverlening in de bollenstreek beperkt is of dat er in deze regio in verhouding gewoon minder schuldenproblematiek voorkomt. De referentiegemeenten bieden onder meer schuldhelpverlening aan in een stad waar de schuldenproblematiek gemiddeld groter is. Daarnaast lieten ketenpartners weten dat als hun cliënten schulden hebben zij doorgaans op de hoogte zijn van het bestaan van de voorziening schuldhelpverlening (zie paragraaf 6.2)

7.4 Het effect van preventie

In het in 2004 vastgestelde beleidskader is opgenomen dat schuldhelpverlening niet alleen moet voorzien in oplossingen voor reeds bestaande schuldsituaties maar deze ook door preventie moet proberen te voorkomen. De startnotitie schuldhelpverlening voorziet niet in een helder uitgewerkt beleidskader ten aanzien van preventie. Ook is er geen vastgesteld preventieplan. Bij de ISD wordt op dit moment wel gewerkt aan een concept preventieplan.

In de onderzochte gemeenten wordt op verschillende manieren voorzien in schuldpreventie. Om te beginnen biedt de ISD Bollenstreek zowel aan klanten van schuldhelpverlening als inwoners die (nog) geen klant zijn budgettrainingen aan. Daarnaast geven medewerkers van de ISD af en toe voorlichting over de manier van werken van de afdeling schuldhelpverlening. Gezien de relatieve onbekendheid met het werkproces schuldhelpverlening van de ketenpartners die deelnamen aan het rondetafelgesprek, is het de vraag of de inzet hierop voldoende is. Naast deze lopende projecten is de ISD momenteel in gesprek met Humanitas om getrainde vrijwilligers in te zetten voor een project thuisadministratie. De vrijwilliger ondersteunt schuldenaren om het budget op orde te krijgen en leert deze budgetvaardigheden aan.

Andere partijen die in de onderzochte gemeenten uitvoering geven aan schuldpreventie zijn het maatschappelijk werk en de ouderenadviseur. Het maatschappelijk werk biedt in voorkomende gevallen ondersteuning om een eenvoudig budgetplan op te stellen. De ouderenadviseur biedt voorlichting en waar nodig een adequate verwijzing.

Er is geen kennis beschikbaar over de effectiviteit van schuldpreventie. Wel zijn er aan de gedragsleer sterke indicaties te ontleen. Belangrijke inzichten die zijn opgedaan in andere beleidsvelden zijn onder meer dat:

- Brede publiekscampagnes met voorlichting niet of nauwelijks leiden tot een duurzame gedragsaanpassing
- De kans dat iemand zijn gedrag aanpast groter is naarmate de boodschapper meer lijkt op de ontvanger

Dat de ISD geen grote publiekscampagnes uitvoert is in lijn met de actuele inzichten. Ook lijkt de eventuele inzet van vrijwilligers een goede stap. Zij staan dicht bij de schuldenaar en hebben meer tijd om de schuldenaar vaardigheden aan te leren.

De omvang van de preventieactiviteiten door de ISD is beperkt. In combinatie met het gebrek aan inzicht in de resultaten van schuldpreventie vormt dit een belemmering om uitspraken te doen over de effectiviteit.

8 Wat zijn de kosten van schuldhulpverlening?

Schuldhulpverlening wordt gefinancierd met gemeentelijke middelen. Ten aanzien van de financiering zijn drie deelvragen geformuleerd:

- Hebben de gemeenten zicht op de kosten van de uitvoering van SHV?
- Over welke taakaspecten zijn die kosten verdeeld?
- Uit welke geldstromen vindt de financiële dekking plaats?

Voor de beantwoording van deze deelvragen zijn de volgende normen uitgewerkt:

- Uit de gemeentelijke begroting blijkt welk deel van de middelen is toegewezen aan SHV. *(Er is een post met de kop schuldhulpverlening)*
- Uit de begroting van de ISD blijkt welk deel van de begroting is toegewezen aan SHV.
- Het in de begroting van de ISD aangewezen bedrag sluit aan bij de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen.
- De ISD volgt of de (geprognosticeerde) uitgaven vallen binnen de begroting en signaleert wanneer dit afwijkt.
- De ISD heeft zicht op de daadwerkelijk gemaakte kosten voor SHV.
- Gemeenten hebben zicht op de daadwerkelijk gemaakte kosten voor SHV.

8.1 Samenvatting: beantwoording deelvragen

De gemeenten betalen jaarlijks een bedrag aan de ISD waarvoor deze haar werkzaamheden verricht. In dat bedrag zit een niet geoormerkt deel voor de uitvoering van schuldhulpverlening. Naast dit niet geoormerkte deel hebben de drie gemeenten de extra tijdelijke middelen schuldhulpverlening die zij in de jaren 2009-2011 van het rijk kregen ter beschikking gesteld aan de ISD. In 2010 ging dit voor de drie onderzochte gemeenten samen om een bedrag van € 56.969,-. In het totaal kreeg de ISD € 109.465,- aan tijdelijke middelen. Op basis van de programmaverantwoording van de ISD Bollenstreek weten de gemeenten welk bedrag zij betalen voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.

De taakaspecten waarover de kosten zijn verdeeld zijn aanmeldingen, budgetbeheer, crisisinterventie, informatie en advies, intakes, opzet en uitvoering schuldregeling, stabilisatie, toeleiding Wsnp, beleidsmatige ondersteuning, ICT (Strateg)-activiteiten, NVVK-contacten en uren die consultants en administratieve ondersteuning inzetten voor de uitwerking van activiteiten uit bovenstaande taakaspecten. In 2010 is er voor de drie onderzochte gemeenten in het totaal 4.921 uur besteed aan de uitvoering van schuldhulpverlening. De kosten daarvoor bedroegen € 472.405,-. In het totaal besteedde de ISD dat jaar 9.828 uur aan schuldhulpverlening. De kosten daarvan bedroegen € 943.488,-. In uitgaven betekent dit bijna een verdubbeling (85%) ten opzichte van 2008. In dat jaar gaf de ISD totaal nog € 511.290,- uit aan schuldhulpverlening.

De financiering van de schuldhulpverlening vindt plaats uit drie geldstromen: algemene middelen, het participatiebudget en de tijdelijke rijksmiddelen schuldhulpverlening. Door een deel van de schuldhulpverlening te financieren uit het participatiebudget waren de lasten voor de gemeenten lager dan de feitelijke uitgaven. De toename van de uitgaven aan schuldhulpverlening is in 2010 afgewenteld op het participatiebudget. Aan de bestemming van het participatiebudget voor schuldhulpverlening lag geen raadsbesluit ten grondslag.

Het bleek niet mogelijk om te achterhalen uit welke posten de gemeenten de uitvoering van specifiek de schuldhelpverlening financieren. De gemeenten betalen een totaalbedrag aan de ISD voor de uitvoering van haar werkzaamheden.

8.2 Wat zijn de kosten van de schuldhelpverlening?

In 2010 gaf de ISD in het totaal € 943.488,- uit aan schuldhelpverlening. Hiervan is € 472.405,- uitgegeven aan inwoners van de drie gemeenten. Tabel 5 bevat een overzicht van de uitgaven per gemeente.

Kosten	Hillegom	Lisse	Noordwijkerhout	ISD Totaal
Consulenten in fte's				
2010	0,78	0,78	0,53	4,17
2009	0,86	0,88	0,63	4,83
2008	0,61	0,63	0,45	3,45
Medewerkers fte				
2010	0,63	0,64	0,43	3,39
2009	-	-	-	-
2008	-	-	-	-
Ondersteuning				
2010	1,41	1,42	0,96	7,56
2009	0,86	0,88	0,63	4,83
2008	0,61	0,63	0,45	3,45
Klanturen SHV				
2010	1.828	1.843	1.250	9.828
2009	1.116	1.138	822	6.278
2008	797	813	587	4.485
Tarief (incl beleid, adm, mngmt en exploitatie)				
2010	€ 96	€ 96	€ 96	€ 96
2009	€ 108	€ 108	€ 108	€ 108
2008	€ 122	€ 122	€ 122	€ 122
Kosten SHV				
2010	€ 175.489	€ 176.904	€ 120.012	€ 943.488
2009	€ 120.572	€ 122.878	€ 88.767	€ 678.024
2008	€ 97.287	€ 99.147	€ 71.625	€ 547.170

Tabel 5: overzicht uren en kosten per gemeente

Het totaal aantal gemaakte uren door de afdeling schuldhulpverlening is als volgt te specificeren (geen specificatie per gemeente)

Activiteit	Uren 2010	Uren 2009	Uren 2008
Aanmelding	103	53	53
Budgetbeheer	391	-	-
Crisisinterventie	55	28	28
Informatie en advies	121	62	62
Intake	447	230	230
Schuldregeling	2.380	1.224	1.224
Stabilisatie	220	-	-
Wsnp	196	101	101
Beleid, Stratech en NVVK	1.508	-	-
Werkzaamheden consulenten	5.421	2.787	2.787
Administratieve ondersteuning	4.407	-	-
Totaal uren SHV	9.828	4.485	4.485

Tabel 6: verantwoording uren besteed aan schuldhulpverlening in 2010

In de afgelopen jaren zijn de uitgaven aan schuldhulpverlening flink toegenomen. In 2008 bedroeg de totale uitgave van de ISD € 511.290,- In de twee jaar die volgde verdubbelde dat bedrag bijna (+85%) tot € 943.488,- in 2010 .

Jaar	Klanturen	Tarief	Kosten	P-budget
2008	4.485	114	511.290	
2009	6.278	104	652.912	652.912
2010	9.828	96	943.488	96.000

Tabel 7: ontwikkeling van de uitgaven aan schuldhulpverlening in de jaren 2008 tot en met 2010

De toename van de kosten wordt voor een deel veroorzaakt door het opheffen van de doelgroepbeperking. Tot 2008 was deze van kracht wat betekende dat de ISD alleen huishoudens hielp met een inkomen tot 130 procent van het wettelijk minimumloon. Een belangrijker oorzaak van de toename van de kosten is dat de ISD meer activiteiten is gaan verrichten voor meer schuldenaren. Met de introductie van de nieuwe manier van werken (Schuldhulpverlening nieuwe stijl) is de ISD meer tijd gaan besteden aan voorlichting en preventie. Ook is zij gaan voorzien in budgetbeheer. Om te voorzien in deze werkzaamheden is het aantal fte's verhoogd.

Een van de normen heeft betrekking op de wijze waarop de ISD volgt of de (geprognosticeerde) uitgaven vallen binnen de begroting en de mate waarin zij signaleert wanneer dit afwijkt. De werkwijze van de ISD is als volgt. De ISD begroot op uitgaven ten behoeve van de regelingen en uitgaven voor exploitatie (uitvoeringskosten). Binnen de exploitatiekosten begroot zij op functionele kostensoorten zoals salarissen, huur, inventaris, software etc. De totale kosten van de schuldhulpverlening worden achteraf bepaald. Van alle gezamenlijke kosten wordt een evenredig deel (op basis van bestede klanturen) aan schuldhulpverlening toegekend. In de begroting staan bedragen voor salarissen et cetera, maar worden de kosten niet opgesplitst per onderdeel. Wel begroot de ISD op programmaniveau. Dat wil zeggen dat zij de exploitatiekosten verdeelt over de programma's Werk, Inkomen en Zorg (waar schuldhulpverlening onder valt).

8.3 Baten schuldhelpverlening zijn hoger dan kosten

Onderzoek wijst uit dat schuldhelpverlening niet alleen een kostenpost maar ook een batenplaats is. Door te voorkomen dat een schuldsituatie escaleert of zelfs op te lossen met een schuldregeling voorkomen gemeenten ook kosten op andere plekken. Een kosten-baten analyse van schuldhelpverlening uitgevoerd door de Hogeschool Utrecht en Regioplan wijst uit dat de besteding van € 1,- gemiddeld € 2,40 aan besparingen oplevert op andere plaatsen. De belangrijkste batenplaats is de re-integratie. Door schuldhelpverlening onderdeel te maken van een re-integratietraject kan de uitkeringsduur van onder meer WWB-uitkeringen beperkt worden. Een tweede belangrijke batenplaats is het domein van het wonen. Schuldhelpverlening leidt tot flinke besparingen bij woningcorporaties.

Het onderzoek wijst niet alleen uit dat schuldhelpverlening loont maar ook dat het rendement hoger wordt naarmate gemeenten selectiever zijn in de inzet die ze plegen per dossier. Door in de intakefase actief na te gaan wat het hoogst haalbare is in een specifieke situatie (voorkomen afsluiting energie, stabiliseren, schuldregelen) en daar op te acteren, wordt het rendement zo hoog mogelijk. Naast de werkwijze van de gemeente zijn de kenmerken van de groep die om hulp vraagt ook bepalend voor het rendement (hoe meer multi-problematiek, des te hoger het rendement).

9 Conclusies

De centrale vraag in dit onderzoek luidt wat het niveau is waarop de gemeenten Hillegom, Noordwijkerhout en Lisse vorm en inhoud geven aan de schuldhulpverlening. Het antwoord op deze vraag luidt dat er sprake is van een uitvoeringspraktijk die getypeerd kan worden als vergelijkbaar met veel andere gemeenten. In 2010 kon de ISD voor bijna veertig procent van de verzoekers die meer ondersteuning nodig hadden dan een adviesgesprek een schuldregeling treffen. Dit is gelijk aan het gemiddelde dat de branchevereniging NVVK over dat jaar rapporteerde. Net als de meeste andere gemeenten heeft de ISD de afgelopen jaren de draai gemaakt van een aanbodgerichte opzet van de schuldhulpverlening naar een vraaggerichte opzet. Deze draai is wel onderwerp van besluitvorming geweest in het dagelijks bestuur van de ISD maar niet actief door de colleges van B&W gecommuniceerd naar de gemeenteraden. De uitvoering is in lijn met de voorschriften van de branchevereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren, de NVVK.

In 2010 vroegen 685 huishoudens om hulp voor hun financiën. Van degenen die een beroep deden op zwaardere ondersteuning dan een adviesgesprek, werd 40 procent geholpen met een schuldbemiddeling. Dit is vergeleken met andere gemeenten een gemiddeld resultaat.

Het gegeven dat de uitvoering een gemiddeld resultaat laat zien, betekent niet dat er geen aandachtspunten zijn. De drie meest in het oog springende punten zijn:

- Het ontbreekt aan een actueel en door de gemeenteraden goedgekeurd beleidskader.
- Er is een wachtlijst (en het ontbreekt aan normen van de gemeenten hoe lang deze maximaal mag zijn)
- De samenwerking tussen ISD en keten kan intensiever om daardoor de kwaliteit van de integrale aanpak te vergroten

De bovenstaande aandachtspunten staan niet op zichzelf. Net als andere gemeenten staan ook Hillegom, Noordwijkerhout en Lisse komend jaar voor de opgave om fundamentele keuzen te maken ten aanzien van de uitvoering van de schuldhulpverlening. In de afgelopen jaren nam bij de ISD zowel het aantal aanvragen als de bestedingen flink toe. Gezien de ontwikkeling van de schuldenproblematiek mag verwacht worden dat de toename van het aantal aanvragen nog wel even blijft doorzetten. Tegelijkertijd staan de budgetten onder druk. Een gedegen meerjarige prognose wordt gemist, mede doordat exploitatiekosten over de programma's Werk, inkomen en zorg achteraf worden verdeeld. Het is niet reëel om te verwachten dat de toename in budget (bijna een verdubbeling in de periode 2008-2010) zich de komende periode voortzet. De ISD heeft de afgelopen jaren het integrale uurtarief voor de schuldhulpverlening naar beneden kunnen bijstellen van € 122,- per uur naar € 96,- per uur. Daarnaast is zij bezig om steviger te sturen op de eigen verantwoordelijkheid van de schuldenaren. Zowel een efficiënter manier van werken als een fermere dienstverleningsopstelling draagt bij aan kostenreductie. Maar gezien de omvang van de opgave ligt het niet voor de hand dat deze bijsturing voldoende is. Daarvoor zijn ook fundamentele keuzen van de gemeenten nodig.

De wet gemeentelijke schuldhulpverlening gaat voorschrijven dat de gemeente moet beschikken over een actueel en door de gemeenteraden vastgesteld beleidskader. Zowel voor de aanpak van bestaande schuldsituaties als voor het voorkomen van nieuwe leent de verplichting om te voorzien in een actueel beleidskader zich bij uitstek voor het maken van de fundamentele keuzen waar de drie gemeenten nu voor staan. Door nu toekomstbestendige keuzen te maken en de uitvoering door te

ontwikkelen kunnen de gemeenten er voor zorgen dat er ook in 2015 laagdrempelige en effectieve schuldhelpverlening voor handen is voor al die inwoners met financiële problemen.

De normen gewogen

Om de deelvragen te beantwoorden zijn er normen opgesteld. In de voorgaande paragraaf is het algemene antwoord gegeven op de vraag wat het niveau is van de schuldhelpverlening in de drie gemeenten. Tabel 8 bevat een overzicht van alle normen en het oordeel of deze in de praktijk opgaan.

Normen	Al dan niet behaald
1. Lokaal beleid en de beleidscyclus Voorbereiden/evalueren - De gemeenten worden (zowel ambtelijk als bestuurlijk) door de ISD op de hoogte gehouden van de voortgang, bijvoorbeeld door middel van rapportages en gesprekken <i>(met een minimale frequentie van twee keer per jaar)</i> - Er vindt een permanente inhoudelijke dialoog plaats tussen gemeenten en ISD over de permanente doorontwikkeling van de uitvoering <i>(met een minimale frequentie van twee keer per jaar)</i> Formuleren - Er zijn beleidsuitgangspunten geformuleerd door de gemeenten en/of de ISD <i>(ja/nee/onduidelijk)</i> - De doelstellingen uit het beleid zijn SMART geformuleerd? <i>(definitie smart: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden)</i> - Het beleid is vertaald naar een afdelingsplan, uitvoeringsplan of werkinstructies? <i>(vastgesteld door directie ISD)</i> Vaststellen - De beleidsuitgangspunten zijn actueel - De beleidsuitgangspunten zijn vastgesteld door de gemeenteraden van de onderzoeksgemeenten? <i>(Lisse, Noordwijkerhout en Hillegom)</i> Uitvoeren - De ISD registreert de resultaten van de SHV <i>(registratie van bijvoorbeeld aantal aanvragen, aantal schuldregelingen etc)</i> - De rapportages en gesprekken geven informatie over de prestaties op de beleidsdoelstellingen <i>(voor zover deze meetbaar zijn vastgesteld)</i>	+ + Niet door gemeenten wel door ISD + + – – + Bij gebrek aan meetbare doelstellingen kunnen rapportages en gesprekken daar geen info over geven
2 Kosten van de schuldhelpverlening - Uit de gemeentelijke begroting blijkt welk deel van de middelen is toegewezen aan SHV. <i>(Er is een post met de kop schuldhelpverlening)</i> - Uit de begroting van de ISD blijkt welk deel van de begroting is toegewezen aan SHV. - Het in de begroting van de ISD aangewezen bedrag sluit aan bij de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen.	– + ?¹ 2

¹ Op de vraag aan de gemeenten welk bedrag zij in hun begroting toewijzen aan schuldhelpverlening hebben wij geen antwoord gekregen. De gemeenten stellen een bedrag beschikbaar voor de ISD. Een van de taken die zij op basis van dit bedrag moet uitvoeren is schuldhelpverlening. Alleen de tijdelijke middelen 2009 -2011 schuldhelpverlening zijn direct toegewezen aan de ISD voor uitvoering van schuldhelpverlening.

- De ISD volgt of de (geprognosticeerde) uitgaven vallen binnen de begroting en signaleert wanneer dit afwijkt. - De ISD heeft zicht op de daadwerkelijk gemaakte kosten voor SHV. - Gemeenten hebben zicht op de daadwerkelijk gemaakte kosten voor SHV.	+ +
3 Toegankelijkheid van de schuldhulpverlening - Mensen komen langs verschillende wegen bij de schuldhulpverlening terecht - Ketenpartners constateren dat als hun klanten schulden hebben, zij op de hoogte zijn van het bestaan van schuldhulpverlening - Openingstijden van de ISD zijn voldoende ruim - Telefonische bereikbaarheid van de ISD is voldoende - Er is informatie over SHV te vinden op de website van de gemeenten en de ISD - Via de website is aanmelding voor de SHV mogelijk - De locatie van de ISD is goed te bereiken met de fiets / de auto / het openbaar vervoer?	+ Een deel van de klanten wel een ander deel niet + + + – +
4 Wachlijsten - De ISD of de drie gemeenten hebben een eigen definitie van een wachtlijst of -tijd? - Er is een richtlijn voor een maximale wachtlijst of –tijd - De wachtlijst of –tijd valt binnen de door de gemeenten of ISD gestelde norm - Bij het ontbreken van een gemeentelijke norm: is de wachttijd minder dan vier weken - Schuldenaar en crediteuren weten binnen 120-dagen na opstart van een traject schuldregeling of er een schuldregeling tot stand komt	– – N.v.t – In 1/3 van de dossiers
5 Naleven NVVK-voorschriften - In de werkprocesbeschrijvingen zijn de voorschriften van de NVVK verwerkt - Plannen van aanpak en overeenkomsten worden getekend door schuldenaar en schuldhulpverlener	+ +
4 Integrale schuldhulpverlening - De ISD heeft in beeld welke partners een belangrijke rol spelen bij de aan SHV gerelateerde vraagstukken - De ISD heeft met deze partners samenwerkingsafspraken - In de praktijk blijkt dat deze samenwerkingsafspraken worden nageleefd	+ Met een deel van de partners (zoals woningcorporaties) Soms wel en soms niet
5 Preventieve maatregelen Er is een vastgesteld preventieplan of preventie is opgenomen als	–

² De ISD begroot op uitgaven ten behoeve van de regelingen en uitgaven voor exploitatie (uitvoeringskosten). Binnen de exploitatiekosten begroot zij op functionele kostensoorten zoals salarissen, huur, inventaris, software etc. De totale kosten van de schuldhulpverlening worden achteraf bepaald.

een onderdeel van een vastgesteld beleidsplan • Op basis van inzichten uit de gedragsleer zijn er indicaties dat het beleid effect kan hebben	-
--	---

Tabel 8: overzicht van de normen en de mate waarin deze zijn behaald.

10 Aanbevelingen

Aanbevelingen beleid en beleidscyclus (n.a.v. hoofdstuk 4)

1. Stel op korte termijn een nieuw beleidsplan op en laat dat vaststellen door de drie gemeenteraden (een actueel door de raden vastgesteld beleidsplan is overigens ook een van de eisen die de nieuwe Wet gemeentelijke schuldhulpverlening aan gemeenten gaat stellen).
2. Creëer (in lijn met de eisen van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening) een beleidscyclus waarin de gemeenteraden zich nauwer bezig houden met de beleidsontwikkeling van de schuldhulpverlening. Hierbij past ook dat de gemeenteraden meetbare doelen stellen opdat er evaluatiecriteria zijn om de resultaten in de uitvoering te beoordelen.
3. Realiseer grotere materiekennis bij de beleidsmedewerkers opdat zij hun rol naar behoren kunnen vervullen (binnen de grenzen die overdracht van beleidsontwikkeling naar een gemeenschappelijke regeling nou eenmaal met zich meedraagt).

Aanbevelingen uitvoering schuldhulpverlening (n.a.v. hoofdstuk 6)

1. Geef als gemeenteraad bij het opstellen van een actueel beleidskader expliciet aan wat de maximale wachttijd is voor schuldenaren (met daarbij de inachtneming van de in de toekomstige Wet gemeentelijke schuldhulpverlening voorgeschreven maximale termijn van vier weken).
2. Bevorder de versterking van de integrale samenwerking tussen de ISD en de ketenpartners. Door de bekendheid van ketenpartners met de werkwijze van de ISD te vergroten, kan wellicht de frequentie van contact over lichte multi-problematiek beperkt worden. Grotere bekendheid bij ketenpartners van de diensten en producten van de ISD op het terrein van de schuldhulpverlening kan een rol spelen bij het terugdringen van eventueel niet-gebruik (denk aan budget-trainingen voor inwoners met lichte schuldenproblematiek om erger te voorkomen).
3. Maak gebruik van convenanten. Convenanten kunnen een belangrijke rol spelen in het vroegtijdig signaleren van problematiek en efficiënt afhandelen van situaties. Gezien de belangrijke rol die zij kunnen spelen en de twijfel die er bij in ieder geval een deel van de ketenpartners leeft over het functioneren, is het de moeite waard om in het licht van aanbeveling twee ook de werking van de convenanten te betrekken.

Aanbevelingen inzet schuldhulpverlening (n.a.v. hoofdstuk 7)

1. Vraag de ISD om aan de hand van het nog op te stellen beleidsplan cijfermatige informatie bij te houden, die aansluit op de in het plan op te nemen doelstellingen (opdat nagegaan kan worden in hoeverre de resultaten aansluiten op de doelstellingen).
2. Werk in het nieuwe beleidsplan schuldhulpverlening of in een apart preventieplan uit op welke wijze er wordt voorzien in een aanbod van schuldpreventie. Daarbij geven de gemeenteraden expliciet aan of zij in deze tijden van financiële krapte extra willen inzetten op schuldpreventie.

Aanbevelingen kosten schuldhulpverlening (n.a.v. hoofdstuk 8)

1. Maak als gemeente inzichtelijk uit welke kostenposten de schuldhulpverlening wordt gefinancierd.
2. Neem een aparte begrotingspost schuldhulpverlening op.



Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
Leden van de rekenkamercommissie
Postbus 200
2160 AE LISSE

Ons kenmerk : Z-11-09644\1.2 Post Uit\21644

Datum : - 7 MAART 2012

Onderwerp : Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport schuldhulpverlening

Geachte leden van de rekenkamer ,

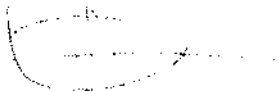
Op 14 februari ontvingen wij het rekenkamerrapport schuldhulpverlening. U geeft ons de gelegenheid tot 8 maart om hierop onze bestuurlijke reactie te geven. Met deze brief geven wij u deze reactie.

Wij hebben kennis genomen van het rapport en in het bijzonder van de aanbevelingen die u daarin doet. Het rapport biedt naar onze mening een evenwichtige kijk op de goede kanten van de schuldhulpverlening in onze gemeente en van de zaken die verbetering behoeven.

U doet 10 aanbevelingen, verdeeld over 4 aandachtsvelden. Met deze aanbevelingen legt u een sterke relatie met de toekomstige Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Wij zijn het met u eens dat de uitwerking van de aandachtspunten een grote bijdrage zal leveren aan de uitvoering van de nieuwe wet. Wij zien dan ook kansen om een goede start te maken met de nieuwe wet door met uw aanbevelingen aan de slag te gaan. Dit uiteraard wanneer de gemeenteraad ons hier opdracht voor geeft.

Hebt u vragen naar aanleiding van deze brief, neemt u dan gerust contact met mij op. Ik ben bereikbaar op telefoonnummer 140252 of per e-mail op m.pippel@hillegom.nl

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders


Maaïke Pippel
Programmaregisseur Maatschappij, Veiligheid en Handhaving



Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
de heer drs. P.A.M. van der Velde
Postbus 200
2160 AE Lisse

Gemeente Lisse

Heereweg 254
Postbus 200
2160 AE Lisse

T (0252) 433 222
F (0252) 433 240
E gemeente@lisse.nl
W www.lisse.nl

Datum	7 maart 2012
Uw kenmerk	
Ons kenmerk	W024195 / 33439
Onderwerp	Reactie rapport Schuldhulpverlening rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
Inlichtingen	Mw. B.C.M. Smit
Doorkiesnummer	(0252) 43 32 54
Bijlage(n)	

Geachte heer Van der Velde,

Wij ontvingen het rapport Schuldhulpverlening voor bestuurlijk wederhoor.

Onderstaand geven wij een reactie wij op dit rapport.

Algemeen

In het rapport wordt o.a. een heldere beschrijving gegeven van diverse aspecten van de schuldhulpverlening en het geeft inzicht in de uitvoering.

In het rapport wordt de uitvoering getypeerd als gemiddeld. In de conclusie wordt gesproken over een uitvoering die vergelijkbaar is met veel andere gemeenten. Waar deze conclusies op gebaseerd zijn, wordt niet beargumenteerd. Wat betreft de kosten van de uitvoering is ook geen vergelijk gemaakt met andere gemeenten. Wellicht was het leerzaam geweest om of een vergelijking met andere gemeenten te maken of deze conclusies meer te onderbouwen.

Op basis van het gestelde in paragraaf 7.2 wordt geconcludeerd dat het interessant is om resultaten te vergelijken maar dat het alleen mogelijk is als definities die gehanteerd worden vergelijkbaar zijn. Daarnaast zijn er een aantal specifieke elementen die een rol spelen bij een mogelijke vergelijking van resultaten. Die elementen zijn niet allemaal (door de ISD) te beïnvloeden. Weinig invloed is uit te oefenen op de opstelling van crediteuren en debiteuren. Als het gaat om de ondersteuning van ketenpartners kan de gemeente (als dat een bijdrage levert) wellicht extra nadruk leggen door invloed uit te oefenen, dit kan bv bij het verlenen van subsidie (als dat aan de orde).

In februari 2012 heeft de Eerste Kamer het Wetsvoorstel gemeentelijke schuldhulpverlening vastgesteld. Over de datum van invoering moet nog een besluit genomen worden. Naar het zich nu laat aanzien zal de invoeringsdatum 1 juli 2012 zijn. Dat betekent dat de ISD een beleidsvoorstel voorbereid. Dit voorstel zal uiterlijk in de vergadering van de raad in juni

Verzonden:

- 8 MAART 2012

Graag bij uw antwoord
datum en kenmerk van deze
brief te vermelden

2012 voorgelegd worden. In dit voorstel zal mede gebruik worden gemaakt van de informatie en inzichten die dit rapport bevat.

Onderstaand wordt ingegaan op de aanbevelingen

Hoofdstuk 4

1. Een nieuw beleidsplan wordt opgesteld door de ISD. In het plan zal een definitie worden gegeven van o.a. de wachttijd en zullen mogelijke keuzes voorgelegd worden over de aanpak en/of voor doelgroepen.
2. Voor de schuldhulpverlening kan aangesloten worden bij de beleidscyclus die voor de ISD geldt. Op dit moment wordt een voorzet voor de raad gemaakt waarmee het beleidskader voor het komende jaar invulling kan worden gegeven. De raad kan zich uitspreken over het beleidskader waarin de ISD zijn opdracht uitvoert.
3. De ISD doet de beleidsvoorbereiding voor schuldhulpverlening, de beleidsmedewerkers van de ISD beschikken over materie kennis, zowel in theorie als in praktijk. De beleidsmedewerkers van de gemeente geleiden het voorstel door naar de raad en plaatsen het in het gemeentelijke beleidskader en kunnen de relatie leggen met andere beleidsterreinen, als dat aan de orde is.

Hoofdstuk 6

4. In het nieuwe beleidsplan wordt hier een voorstel voor gedaan.
5. De ISD heeft met diverse ketenpartners afspraken in het kader van schuldhulpverlening gemaakt. Deze afspraken worden binnenkort geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Communicatie over de producten die de ISD kan leveren is een aandachtspunt.
6. Uiteraard wordt gekeken naar de wijze waarop afspraken met ketenpartners structuur gegeven kan worden. Er wordt al gebruik gemaakt van convenanten.

Hoofdstuk 7

7. Als duidelijk is waarop de raad wil sturen en welke doelstellingen gesteld worden, kan bv. in de management rapportage en het jaarverslag informatie verstrekt worden.
8. In het nieuwe beleidsplan wordt aandacht gegeven voor schuldpreventie.

Hoofdstuk 8

9. Dat is een keuze bij de inrichting van de gemeentelijke programma begroting.
10. Zie reactie op punt 9.

Het rapport en de aanbevelingen sluiten (voor een groot deel) aan bij de ontwikkeling van nieuw beleid.

Met vriendelijke groet,
namens het college van Lisse,



Gitta Smit
Senior beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling

Gemeente Noordwijkerhout



Herenweg 4, 2211 CC
Postbus 13, 2210 AA
Noordwijkerhout
Tel: (0252) 343 737
Fax: (0252) 373 044
www.noordwijkerhout.nl
gemeente@noordwijkerhout.nl

Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout
Postbus 200
2160 AE LISSE

Ons kenmerk
Z-11-01462
UIT-12-04566

Uw Burgerservicenummer
Bijlage(n)

Verzenddatum
14 MAART 2012

Uw brief van:
Uw kenmerk: 9 februari 2012
Onderwerp: bestuurlijk wederhoor Rapport uitvoering
Schuldhelpverlening door Hillegom, Lisse
en Noordwijkerhout

Geachte mevrouw/heer,

In uw brief van 9 februari 2012 heeft u ons college de resultaten aangeboden van het onderzoek naar de uitvoering van de Schuldhelpverlening door onder meer de gemeente Noordwijkerhout.

Op 6 maart 2012 hebben wij uw rapport Schuldhelpverlening, een onderzoek naar de wijze waarop de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout vorm en uitvoering geven aan schuldhelpverlening, besproken in de vergadering van ons college. Wij kunnen ons vinden in de conclusies en aanbevelingen.

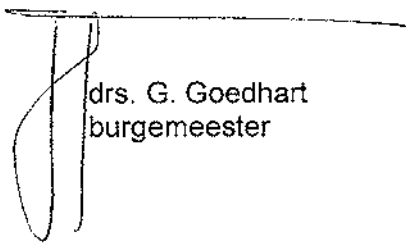
Deze zullen waar nodig en relevant worden meegenomen in de beleidsontwikkeling op subregionaal en lokaal niveau. Via het ambtelijk overleg met de ISD zullen wij onze wensen en behoeften kenbaar maken en nauwlettend volgen of de ISD de aanbevelingen heeft opgevolgd en verwerkt in haar uitvoeringstaak.

Indien u vragen heeft over dit onderwerp kunt u contact opnemen met de eenheid Welzijn en onderwijs, via het algemene telefoonnummer (0252) 343 737 of per e-mail welzijnenunderwijs@noordwijkerhout.nl.

Wij gaan ervan uit u voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders

drs. T. Fabel
secretaris


drs. G. Goedhart
burgemeester



12 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met tevredenheid kennis genomen van de reacties van de colleges van burgemeester en wethouders.

Naar aanleiding van de opmerkingen van het college van Lisse over de vergelijking van de uitvoering en de kosten van uitvoering met andere gemeenten merkt de rekenkamercommissie op dat er geen voor vergelijking geschikte gegevens beschikbaar zijn. Wanneer gemeenten ook op het terrein van schuldhulpverlening zouden gaan benchmarken wordt vergelijking met andere gemeenten mogelijk. Tegen deze achtergrond beveelt de rekenkamercommissie de ISD Bollenstreek aan om deel te nemen aan benchmarkactiviteiten en zo samen met andere sociale diensten gemeenschappelijke definities vast te leggen en het beschikbare feitenmateriaal te stroomlijnen.

Bijlage 1 Gebruikte stukken

2004

- Startnotitie schuldhulpverlening ISD Bollenstreek

2005

- Oplegnotitie schuldhulpverlening (september 2005)

2006

- Raadsvoorstel oplegnotitie schuldhulpverlening (februari 2006)
- Notitie schuldhulpverlening (DB, 14 nov 2006)

2007

- Notitie begrotingswijziging 2007 III Subsidie SHV (DB, 29 maart 2007)
- Brief ISD aan gemeenteraden over begrotingswijziging 2007 III (26 april 2007)
- Notitie schuldhulpverlening doelgroepbeperking en begrotingswijziging (DB 12 november 2007)

2008

- Intentieverklaring armoedebestrijding (25 november 2008)

2009

- Notitie schuldhulpverlening om over te gaan op schuldhulpverlening nieuwe stijl (DB 24 april 2009)
- Oplegnotitie schuldhulpverlening (DB, 3 juni 2009)
- Notitie participatiebudget (DB, 1 december 2009)
- Notitie eigen bijdrage schuldhulpverlening (DB 17 december 2009)

2010

- Uitvoerende beleidsnotitie schuldhulpverlening nieuwe stijl (DB laatste wijziging 10 december 2009)
- Jaarrekening ISD Bollenstreek (april 2011)

2011

- Convenant voorkomen van huisuitzettingen (4 mei 2011)
- Notitie eigen bijdrage schuldhulpverlening (DB 20 juni 2011)
- Convenant aanpak multi-problematiek concept (21 juni 2011)
- Brief voorstel intrekken besluit eigen bijdrage schuldhulpverlening (19 juli 2011)
- Klanttevredenheidsonderzoek (3 maart 2011)
- Begroting 2012 (maart 2011)

Overig

- Aanvraag formulier
- Inlichtingenformulier
- Beslisboom telefonische aanmelding
- Managementinformatie 2009
- Managementinformatie 2010
- Managementinformatie 2011

Bijlage 2 Geregistreerde gegevens per processtap

Processtap	Geregistreerde gegevens (op hoofdlijnen)	Relatie met doelstelling
Aanmelding	• Startdatum • verwijzende organisatie • wijze van aanmelding • resultaat van de aanvraag product	De tijd tussen aanmelding en intake wordt geregistreerd. Er is geen registratie over de volledigheid van het dossier.
Intake	• startdatum • einddatum • eventueel reden beëindiging • omvang van schuld en vermogen • oorzaken van financiële problemen • resultaat van de aanvraag product	Op basis van de registratie van start- en einddatum kan berekend worden of het plan van aanpak binnen drie weken wordt opgesteld.
Crisisinterventie	• startdatum • einddatum • resultaat van de aanvraag product • eventueel regulier vervolgtraject	Registratie van het resultaat en het wel/niet starten van een regulier traject, maken de doelen meetbaar.
Herfinanciering	• startdatum • einddatum • eventueel reden beëindiging • omvang van schuld en aflossing • kredietverstrekker • resultaat van de aanvraag product	De geregistreerde gegevens hebben betrekking op de doelen: doorlooptijd, omvang schuld en overeenkomst kredietverstrekker en cliënt.
Schuldregeling	• startdatum • einddatum • is er gehandeld conform 120-dagen model? • eventueel reden beëindiging • mogelijkheden WSNP-verklaring en/ of dwangakkoord • resultaat van de aanvraag product	De geregistreerde gegevens geven informatie over het halen van doorlooptijden van het volledige proces (120 dagen) en de verschillende onderdelen daarvan.
Stabilisatie	• startdatum • einddatum • eventuele reden beëindiging • trajectkeuze • is er een getekend budgetplan, coachingsplan of	De data en het resultaat geven informatie over de doorlooptijd en het <i>creëren</i> van financieel evenwicht. Er wordt geen recidive (het <i>houden</i> van financieel

	betalingsregeling • resultaat aanvraag product	evenwicht) geregistreerd.
Nazorg	• startdatum • einddatum • wijze van contact • uitkomst • eventueel vervolgtraject • resultaat aanvraag product	De geregistreerde gegevens geven wel informatie over de subdoelstelling (<i>het hebben van contact</i>) maar niet over de hoofddoelstelling (<i>het voorkomen van recidive</i>).

Tabel 9 Geregistreerde gegevens per processtap

Bijlage 3 Overzicht hoofd- en subdoelstellingen uitvoerende beleidsnotitie

Processtap	Hoofddoelstelling (subdoelstelling)	S	M	A	R	T
Preventie, voorlichting	Bij preventie en voorlichting wordt informatie en advies aan de burger, intermediairs, politieke partijen en marktpartijen verstrekt zodat financiële problemen bij burgers voorkomen of vroegtijdig gesignaleerd worden.					
	<i>Minstens 75% van de gemelde, dreigende huisuitzettingen wordt voorkomen.</i>	X	X	X	?	X
	<i>Minstens 75% van de klanten zit na één jaar nog in de SHV.</i>	X	X	X	?	X
	<i>Er is maximaal 5% recidive binnen één jaar.</i>	X	X	X	?	X
	<i>Minstens 80% van de klanten gemeld bij het meldpunt wordt naar één of meer zorgpartijen geleid.</i>	X	X	X	?	X
Aanmelding	Bij de aanmeldingen moeten voldoende gegevens vastgelegd worden zodat de volgende stap in de schuldhulpverlening genomen kan worden.					
	<i>Afhankelijk van het aantal aanmeldingen zal SHV uiterlijk binnen drie werkdagen telefonisch contact opnemen met degene die zich heeft aangemeld.</i>	X	X	X		X
	<i>In geval van een crisissituatie moet de crisisinterventie zo snel mogelijk starten en binnen twee weken worden afgerond.</i>					
	<i>Na inlevering van de formulieren (uiterlijk binnen 2 weken na het aanmeldgesprek) moet uiterlijk binnen 4 weken een intakegesprek plaatsvinden.</i>	X	X	X		X
	<i>Er zijn streefpercentages opgenomen van het aantal dossiers dat voldoet aan de inventarisatie van de gegevens.</i>		X			
Intake	Bij de intake wordt de zelfredzaamheid van de klant getoetst en het probleem van de klant vastgesteld om een plan van aanpak te ontwikkelen.	X				
	<i>Het opstellen van het plan van aanpak duurt maximaal 3 maanden.</i>	X	X			X

Crisisinterventie	De crisisinterventie is gericht op het afwenden van een crisis af en creëert daarmee de mogelijkheid een klant te helpen via de reguliere schuldhulpverlening.	X							
Informatie en advies	Informatie en advies richten zich op het bereiken van een duurzaam financieel evenwicht zonder beroep te hoeven doen op een schuldregeling of stabilisatie.	X							
Herfinanciering	Bij herfinanciering wordt de totale schuldenlast in door het afsluiten van één of meerdere kredietovereenkomsten afgelost.	X							
	<i>Binnen 10 werkdagen is:</i>	X	X	X					X
	• het aanvraagformulier ondertekend • de hoogte van de schuld geverifieerd • een kredietovereenkomst tussen klant en lokale bank / kredietbank gesloten								
Schuldregeling	De schuldregeling is gericht op het bereiken van een minnelijke regeling van de totale schuldenlast.	X							
	<i>De intake en beschikking wordt in 1 dag afgerond.</i>	X	X	X	X	X			
	<i>Het verzoek opgave saldo openstaande vorderingen wordt in 42 dagen afgerond.</i>	X	X	X	X	X			
	<i>Het accorderen van de klant van de opgave saldo openstaande vorderingen wordt in 25 dagen afgerond.</i>	X	X	X	X	X			
	<i>Er wordt binnen 3 dagen een definitieve keuze voor schuldbemiddeling of saneringskrediet gemaakt.</i>	X	X	X	X	X			
	<i>Er wordt binnen 35 dagen een betalingsvoorstel voor schuldeisers opgesteld</i>	X	X	X	X	X			
	<i>De schuldeisers gaan binnen 14 dagen akkoord met het betalingsvoorstel.</i>	X	X	X	X	X			
Stabilisatie	Stabilisatie heeft als doel inkomsten en uitgaven van de klant in evenwicht te brengen en te houden.	X	X						
	<i>Wanneer stabilisatie als doel heeft financiële rust te creëren of een crisissituatie op te lossen is de duur maximaal 6 maanden.</i>	X	X	X					X
	<i>Wanneer er sprake is van structurele ondersteuning wordt periodiek vastgesteld of de hulp nog noodzakelijk is en voor hoe lang</i>	X	X	X					

	<i>Voor zowel budgetbeheer, budgetcoaching als de betalingsregeling geldt dat het sluiten van de overeenkomst met de klant en het opstellen van een plan niet langer dan drie maanden mag duren: doelstelling</i>	X	X	X	X
Nazorg	Nazorg is gericht op het voorkomen van recidive.	X			
	<i>Binnen het eerste jaar na beëindiging van de dienstverlening met SHV het initiatief nemen tot één of meerdere contactmomenten</i>	X	X	X	X

Tabel 10 Hoofd- en subdoelstellingen uitvoerende beleidsnotitie

Bijlage 4 Respondenten

Ten behoeve van het onderzoek hebben er zes interviews plaatsgevonden met:

1. De heer R. 't Jong, Directeur ISD Bollenstreek
2. Mevrouw C. Lut-Mooijman, teamleider ISD Bollenstreek
3. Mevrouw G. Smit, beleidsmedewerker Lisse
4. Mevrouw C. De Haas, beleidsmedewerker Noordwijkerhout
5. De heer A.D. de Roon, wethouder Lisse
6. De heer T. van Rijnberk, Wethouder Hillegom

Daarnaast zijn er twee groepsgesprekken gevoerd. Bij het groepsgesprek met de afdeling schuldhulpverlening waren de volgende mensen aanwezig:

- Mevrouw H. Hoogeland, consulent
- Mevrouw K. Wolfs, consulent
- Mevrouw A. Stok, consulent
- De heer C. Goemans, consulent
- Mevrouw C. Lut-Mooijman, consulent
- De heer T. van Schie, consulent
- Mevrouw R. van Duijn, consulent
- Mevrouw M. Weiss, consulent
- Mevrouw M. Maitimo, coördinator
- Mevrouw M. Boxhoorn, afdelingshoofd
- De heer R. 't Jong, directeur ISD Bollenstreek.

Bij het gesprek met de ketenpartners waren de volgende mensen aanwezig:

Respondenten ketenpartners	
• Algemeen Maatschappelijk Werk (Kwadraad)	• Mevrouw Van Deurne
	• De heer Schijveschuurder
	• Mevrouw De Jong
• GGZ Duin en Bollenstreek	• De heer Evers
• Hulpfonds Lisse	• De heer Enter
	• De heer Groen
	• Mevrouw Jensma
• Rekenkamercommissie Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout	• De heer Van der Velde
	• Mevrouw Van Wijck
• Stichting ouderen Lisse	• Mevrouw Timmerman
• Verslavingszorg (De Brijder Zorg)	• Mevrouw Stol
	• De heer Kroeze