



Bureau
Boekhoud
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Schuldhelpverlening Zaltbommel

Rapport van bevindingen

**Onderzoek Rekenkamercommissie
gemeente Zaltbommel**

november 2021

Voorwoord

Het doel van de Rekenkamercommissie Zaltbommel is om de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken. Daarnaast vergroot de Rekenkamercommissie de transparantie van het beleid naar de inwoners. Dit doet zij door onderzoek uit te (laten) voeren naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid.

De rekenkamercommissie is op basis van een 'shortlist' van onderzoeksonderwerpen met de gemeenteraad van Zaltbommel in gesprek gegaan en daaruit is de belangstelling voor de gemeentelijke aanpak van schuldhulpverlening naar voren gekomen. De rekenkamercommissie wijst op het belang van een adequate schuldhulpverlening binnen de gemeente, in preventieve en oplossende zin waarmee burgers geholpen zijn en zich weer kunnen richten op de positieve zaken van het leven. Een effectieve schuldhulpverlening draagt bij aan de bestrijding van armoede en geeft mensen meer mogelijkheden om te participeren in het sociale en maatschappelijke leven. Dat is waarvoor we het immers doen.

De rekenkamercommissie heeft vanuit deze context een onderzoek laten uitvoeren naar het beleid en de uitvoering van de schuldhulpverlening in Zaltbommel. Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie gebruik gemaakt van externe ondersteuning door BBSO.

Rekenkamercommissie Zaltbommel
november 2021

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Schuldhulpverlening als taak voor de gemeente	4
1.2 Doel, vraagstelling en aanpak van het onderzoek	5
2. Beleid en uitvoering schuldhulpverlening Zaltbommel	7
2.1 Voorgeschiedenis organisatie schuldhulpverlening Bommelerwaard	7
2.2 Gemeentelijk beleid schuldhulpverlening	7
2.3 Doelgroepen schuldhulpverlening Bommelerwaard	11
2.4 Uitvoering schuldhulpverlening Zaltbommel	12
2.5 Omvang en aard van de trajecten schuldhulpverlening	15
3. Aanvullende vormen van schuldhulpverlening	22
3.1 Budgetcoaching	22
3.2 Budgetbeheer	22
4. Toegang tot de schuldhulpverlening	24
4.1 Bereikbaarheid gemeentelijke schuldhulpverlening	24
4.2 Inzet van de voorliggende voorzieningen voor schuldhulpverlening	24
5. Preventie en vroegsignalering	27
5.1 Preventie	27
5.2 Afspraken over vroegsignalering	28
5.3 Aanpak en resultaten vroegsignalering	29
6. Bewindvoering	31
6.1 Achtergrond	31
6.2 Bewindvoering in Zaltbommel	31
6.3 Wetgeving Adviesrecht bij schuldenbewind	32
6.4 Relatie met bewindvoerders	32
7. Cliëntenperspectief schuldhulpverlening	34
8. Conclusies en aanbevelingen	36
8.1 Conclusies	36
8.2 Aanbevelingen	39

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde sleutelpersonen

1 Inleiding

1.1 Schuldhulpverlening als taak voor de gemeente

Een effectieve schuldhulpverlening aan inwoners heeft een groot maatschappelijk belang: het draagt bij aan de bestrijding van armoede en geeft mensen meer mogelijkheden om te participeren in het sociale en maatschappelijke leven. De wetten die ten behoeve van de schuldhulpverlening in het licht van de gemeentelijke taak zijn opgesteld, hebben uiteindelijk tot doel de burger 'in nood' te ondersteunen. Vanuit deze achtergrond bespreken we kort de voor gemeenten relevante wetgeving en ervaringen daarmee in het land.

Wie schulden heeft en er zelf met de schuldeisers niet meer uitkomt, kan een beroep doen op schuldhulpverlening. Sinds de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 is schuldhulpverlening een wettelijke taak van gemeenten.

Het doel van de Wgs is het voorkomen en wegnemen van schuldenproblematiek als drempel om te participeren in de samenleving. De wet geeft een ruim kader waarbinnen gemeenten de schuldhulpverlening zelf kunnen vormgeven. De wet geeft een ondergrens aan waar iedere gemeente zich aan moet houden. Dit gaat vooral over termijnen: op een verzoek om schuldhulpverlening moet binnen vier weken een eerste gesprek plaatsvinden; als er sprake is van bedreigende schulden binnen drie werkdagen. Onder bedreigende situaties vallen gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging of ontbinding van de zorgverzekering.

De wet schrijft verder een integrale benadering voor: er moet niet alleen aandacht zijn voor financiële problemen, maar ook voor samenhangende problemen op andere leefgebieden.

Schulden komen immers zelden alleen.

Sinds januari 2021 zijn de wettelijke maatregelen omtrent schuldhulpverlening uitgebreid: vroegsignalering van schulden is als taak een verplichting voor gemeenten geworden en bij bewindvoering is de wet 'Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind' van kracht geworden.

Dit zijn algemene kaders, en de toegang tot en uitvoering van de schuldhulpverlening verschillen per gemeente. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Nationale Ombudsman dat gemeenten burgers lang niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening bieden. De ombudsman constateert dat de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening op een aantal punten verbeterd kan worden, waarbij gemeenten onder meer de schuldhulpverlening kunnen benutten om inwoners uit multi-problematische situaties te krijgen¹.

¹ Zie onder meer het rapport van de Nationale Ombudsman (2018), Een open deur. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Een%20open%20deur.pdf>

Uit een landelijk vervolgonderzoek van de Ombudsman² komt naar voren dat positieve ontwikkelingen zijn te herkennen in de aanpak van schuldhulpverlening bij gemeenten. Toch wordt bij gemeenten ook nog een aantal knelpunten geconstateerd: (te) veel mensen vallen voortijdig uit in het toegangsproces, voor zelfstandigen is de schuldhulpverlening onvoldoende toegankelijk en burgers ontvangen niet altijd een gemotiveerde beschikking op een aanvraag. De ombudsman vindt het tevens ‘zorgelijk’ dat bijna de helft van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten geen exacte cijfers kan verstrekken. De Nationale Ombudsman geeft op basis van ervaringen van cliënten in het land aan dat een grote mate van zelfredzaamheid wordt verwacht die de meeste burgers niet bezitten. Kwetsbare burgers krijgen hierdoor onvoldoende hulp en begeleiding van gemeenten³.

1.2 Doel, vraagstelling en aanpak onderzoek

Doel van het onderzoek

Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft, vanuit de hiervoor beschreven context, tot doel zicht te krijgen op het beleid en de uitvoering van de schuldhulpverlening om daarmee ook indicaties te krijgen over de effectiviteit en doelmatigheid van de schuldhulpverlening in Zaltbommel. Deze inzichten kunnen mogelijk ook leiden tot het aangeven van verbeterpunten in het beleid en het proces van schuldhulpverlening en, uiteindelijk tot een betere schuldhulpverlening.

De rekenkamercommissie is bovendien geïnteresseerd in de preventieve kant van het beleid: in het door de gemeente geformuleerde beleid wordt het belang van preventie en vroegsignalering benadrukt, en de rekenkamer wil graag weten wat hieraan feitelijk wordt gedaan.

Centrale vraagstelling

Voor het Rekenkameronderzoek is de volgende, tweeledige vraagstelling geformuleerd:

1. Hoe effectief en efficiënt verloopt het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening in de gemeente Zaltbommel?
2. Doet de gemeente Zaltbommel voldoende aan preventie en vroegsignalering?

De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn in bijlage 1 van dit rapport nader gespecificeerd.

Aanpak onderzoek

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn tijdens de onderzoeksfase relevante beleidsnota's en (onderzoeks)documenten zoals die rondom schuldhulpverlening in/over Zaltbommel zijn opgesteld, verzameld en geanalyseerd. Het gaat met name om informatie inzake de beleidscontext, uitvoering en opbrengsten. De onderzoekers hebben in dit kader een groot aantal documenten van de gemeente ontvangen: het gaat onder meer om beleidsnota's, convenanten, begrotingen, werkprocessen, e.d. (zie voor een overzicht bijlage 2).

² https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018070%20RAPSchuldhulpverlening_DEF.pdf

³ Nationale Ombudsman (2020). Hindernisbaan zonder finish. Een onderzoek naar knelpunten in de toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen. 11 juni 2020; rapportnummer: 2020/010.

Er zijn bovendien interviews afgenomen met zowel beleidsmedewerkers als met uitvoerende professionals van de gemeentelijke organisatie. De onderzoekers hebben met 11 betrokkenen in de genoemde functies gesprekken gevoerd. Ook is met de verantwoordelijke wethouder gesproken over schuldhulpverlening in Zaltbommel.

In de aanpak van schuldhulpverlening in Zaltbommel zijn, naast de gemeente, verscheidene organisaties actief. De onderzoekers hebben in dit kader ook interviews afgenomen met medewerkers, vrijwilligers en (deels) directies van verscheidene maatschappelijke organisaties in Zaltbommel en omstreken (zie voor een overzicht bijlage 3).

2 Beleid en uitvoering schuldhulpverlening Zaltbommel

2.1 Voorgeschiedenis organisatie schuldhulpverlening Bommelerwaard

De uitvoering van de schuldhulpverlening voor inwoners van de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel is in januari 2016 integraal overgegaan van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Sociale Dienst Bommelerwaard (SDB) naar de gemeente Maasdriel. Maasdriel is daartoe een centrumregeling overeengekomen met de gemeente Zaltbommel op het terrein van bijzondere bijstand, minimabeleid en schuldhulpverlening. Het college van Zaltbommel heeft het college van Maasdriel, als centrumgemeente, daarvoor op 5 januari 2016 gemachtigd.

De werkzaamheden in verband met schuldhulpverlening zijn ondergebracht bij de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente Maasdriel. De GR Sociale Dienst Bommelerwaard (SDB) is per 1 januari 2016 opgeheven en het NVVK-lidmaatschap⁴ inzake schuldhulpverlening is omgezet naar de gemeente Maasdriel.

2.2 Gemeentelijk beleid schuldhulpverlening

Het gemeentelijk beleid van de gemeente Zaltbommel inzake schuldhulpverlening is vastgelegd in het - gezamenlijk met de gemeente Maasdriel opgestelde - beleidsplan *'Integrale Schuldhulpverlening Bommelerwaard 2018-2021'*.

Dit beleidsplan is als collegevoorstel 9 januari 2018 ingediend en de raad van Zaltbommel heeft het beleidsplan 22 februari 2018 als hamerstuk vastgesteld⁵. Het beleidsplan is daarvoor 8 februari 2018 onderwerp geweest van een carrouselvergadering waarin toelichtende vragen door de raad zijn gesteld.

Bovendien zijn door het college van de gemeente Maasdriel, nadat het college van de gemeente Zaltbommel op 27 maart 2018 hiervan kennis heeft genomen, in april 2018 in het licht van de vermelde wetgeving en het beleidsplan, de *'Beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2018 Bommelerwaard'* vastgesteld. Deze beleidsregels zijn 1 april 2018 in werking getreden.

In de Bommelerwaard (Maasdriel en Zaltbommel) is, in lijn met de Wgs, gekozen voor integrale schuldhulpverlening, waarbij preventie, nazorg, maar ook problemen op andere leefdoelgebieden onderdeel uitmaken van de integrale aanpak schuldhulpverlening. In het beleidsplan wordt aandacht besteed aan de financiële problemen, psychosociale problemen of problemen rond de woonsituatie, gezondheid, verslaving of de gezinssituatie. Tevens omvat het

⁴ De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is een Nederlandse koepelorganisatie voor schuldhulpverlening waar openbare instellingen en private ondernemingen die financiële diensten aanbieden, bij zijn aangesloten.

⁵ Het beleidsplan is door de Raad vastgesteld op 22 februari 2018. De (op dat moment nog zo geheten) adviesraad Wmo en Jeugd in Zaltbommel, de Cliëntenraad Sociale Dienst Bommelerwaard en de Participatieraad Maasdriel hebben daaraan voorafgaand najaar 2017 hierover schriftelijk advies uitgebracht.

beleidsplan activiteiten gericht op preventie van problematische schulden (door bijvoorbeeld voorlichting, vroegsignalering of budgetcoaching), alsmede het verlenen van nazorg om te voorkomen dat schuldenaren opnieuw met (problematische) schulden te maken krijgen.

Schuldhelpverlening en minimabeleid

Schuldhelpverlening wordt in het minimabeleid van de gemeente benoemd als één van de instrumenten voor het voorkomen en oplossen van armoede⁶.

Het minimabeleid 2018-2020 is door de gemeente zelf geëvalueerd, hetgeen heeft geresulteerd in het rapport *'Evaluatie Minimabeleid Bommelerwaard 2018-2020'*⁷. Het doel van de evaluatie was om in kaart te brengen wat goed gaat en welke verbeterpunten er zijn met betrekking tot het minimabeleid, en aanbevelingen te doen. De gemeente is daarvoor in gesprek gegaan met de consultants van de afdeling Bijzondere Bijstand, de cliëntenraad sociaal domein Bommelerwaard, Buurtzorg Jong Zaltbommel en het gebiedsteam. Ook is een vragenlijst gestuurd naar een aantal maatschappelijke partners in de Bommelerwaard.

Uit de evaluatie bleek volgens de gemeente dat "het minimabeleid goed aansloot bij de inwoners van de Bommelerwaard". Er werden geen aanbevelingen gedaan die specifiek betrekking hadden op de aanpak van schuldhelpverlening.

Het minimabeleid 2018-2020 is gecontinueerd, met inachtneming van de gedane aanbevelingen in de evaluatie en de nieuwe landelijke en lokale ontwikkelingen. Er is vervolgens een *'Beleidsnota Minimabeleid Bommelerwaard 2021-2024'* door de raad op 17 december 2020 vastgesteld⁸. De raad heeft de beleidsnota geamendeerd, met de toevoeging van jongeren als risicogroep van armoede en schulden.

Doelen in minimabeleid en schuldhelpverlening

In het minimabeleid van Zaltbommel zijn vijf doelstellingen geformuleerd. In het licht van het beleid voor schuldhelpverlening zijn met name de doelstellingen 4 en 5 van belang:

1. Deelname van mensen met een laag inkomen aan de samenleving bevorderen.
2. Kinderen uit gezinnen met een laag inkomen mogen niet langs de kant staan.
3. Optimaal inzetten van voorliggende voorzieningen.
4. Preventief optreden bij dreigende schulden en daarin samenwerken met ketenpartners.
5. Mensen met problematische schulden dusdanig faciliteren dat zij duurzaam zelfredzaam worden.

Preventie

Bij doelstelling 4 wijst men op een steeds groter wordend belang van preventie en vroegsignalering van een laag inkomen en/of schulden. Men streeft er in dit kader naar "meer aan de voorkant te willen zitten". Door informatie over signalen en het herkennen van armoede met samenwerkingspartners te delen, worden kennis en ervaring opgebouwd.

⁶ Op 26 oktober 2017 is het Minimabeleid Bommelerwaard 2018 – 2020 vastgesteld.

⁷ Gemeenten Maasdriel en Zaltbommel, *'Evaluatie Minimabeleid Bommelerwaard 2018-2020'*, (z.d.)

⁸ Beleidsnota Minimabeleid Bommelerwaard 2021-2024, vastgesteld door de raad 17 december 2020 en gepubliceerd 23 december 2020. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2020-344434>.

Bij deze doelstelling wordt door de gemeente ook gewezen op de rol en het belang van de uitvoeringspraktijk van het bredere sociale beleid. De gemeente verwijst hier naar maatschappelijke partners als Stichting Welzijn Bommelerwaard, het onderwijs en de gezondheidszorg. Het betreft ook vrijwilligers van Stichting Leergeld en Humanitas. De Brede Beweging Bommelerwaard dient volgens de gemeente als netwerk om de samenwerking tussen deze partijen te intensiveren. Woningcorporaties zijn door de gemeente met name genoemd in het kader van de aanpak van vroegsignalering.

Schuldhelpverlening bij problematische schulden

In het kader van doelstelling 5 stelt de gemeente schuldhelpverlening, budgetbeheer en budgetcoaching in te zetten. Naast curatieve schuldhelpverlening, wordt in de Bommelerwaard ingezet op preventieve ondersteuning bij financiën. Voorbeelden die de gemeente noemt in het beleidsplan zijn de Thuisadministratie van Humanitas, de Formulierenbrigade van Stichting Kompas en de maatschappelijke begeleiding aan statushouders door Vluchtelingenwerk.

Pijlers in de schuldhelpverlening

In de Bommelerwaard zijn, mede op basis van het geformuleerde minimabeleid, voor het beleid in de schuldhelpverlening drie pijlers geformuleerd:

1. *Vroegsignalering en nazorg:*

Door vroegtijdig schuldenproblematiek te signaleren, de oorzaken hiervan te achterhalen en hulp aan te bieden, wordt escalatie voorkomen. Hierdoor kunnen problemen eerder, en op termijn ook goedkoper worden verholpen. Binnen deze pijler zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Inwoners weten hoe zij problematische schulden kunnen voorkomen.
- Afspraken maken met maatschappelijke organisaties over het vroegtijdig signaleren en aanpakken van (nieuwe) schuldenproblematiek.
- Na afloop van het traject weet de schuldenaar hoe nieuwe schulden te voorkomen.

2. *Verbeterde toegang:*

De schuldhelpverlening moet voor inwoners goed bereikbaar, maar ook begrijpelijk zijn. Klantcontact gedurende een schuldhelpverleningstraject staat centraal om uitval door onwetendheid te voorkomen.

Binnen deze pijler zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Het eerste gesprek vindt binnen 2 weken na aanmelding plaats en bij een crisisinterventie binnen 2 werkdagen.
- Efficiëncymogelijkheden binnen aanmeldingsproces gaan we maximaal doorvoeren.
- Het klantcontact staat centraal.
- In de communicatie wordt rekening gehouden met laaggeletterdheid.

- Maatschappelijke organisaties zijn goed geïnformeerd over de schuldhulpverlening Bommelerwaard.

3. *Integraal werken*

Binnen deze pijler zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Een percentage geslaagde minnelijke trajecten (i.c. schuldregelingen) realiseren van minimaal 70%.⁹
Deze doelstelling heeft de gemeente afgeleid van richtlijnen van de NVVK.
- Optimaal gebruik maken van instrumenten van ketenpartners en hulpverleners.
- Inzet van inkomensbeheerders en hulpverleningsorganisaties die in een voortrajectfase de situatie stabiliseren en de kernproblematiek aanpakken.

In het beleidsplan ‘Integrale Schuldhulpverlening Bommelerwaard 2018-2021’ zijn deze drie pijlers nader toegelicht.

Producten in de schuldhulpverlening

Om (een deel van) de geformuleerde pijlers vorm te geven, is in het beleidsplan aangegeven welke taken door de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel worden uitgevoerd en welke taken bij de centrumregeling schuldhulpverlening zijn belegd. Het beleidsplan geeft aan wat ieders rol is de vraag is hoe en op welke wijze dit in de praktijk verloopt.

Het beleidsplan gaat uit van het leveren van drie producten in de schuldhulpverlening:

1. Informatie en advies: de schuldenaar wordt geïnformeerd over het voorkomen of zelf oplossen van de schuldsituatie. Hierbij kan gedacht worden aan een informatiegesprek met een schuldhulpverlener, maar ook aan de ondersteuning door één van de maatschappelijke organisaties.
2. Stabilisatie: het in balans brengen van inkomsten en uitgaven waardoor een stabiele situatie ontstaat op basis waarvan een regeling om de schulden af te betalen mogelijk is.
3. Een regeling om schulden gedeeltelijk of volledig af te betalen: schuldsanering, schuldbemiddeling, herfinanciering of een betalingsregeling. Recentelijk is men gestart met het beoordelen van de mogelijkheden om vaker saneringskredieten toe te passen (in overleg met Kredietbank NL).

⁹ Als de schuldenaar en de schulden ‘regelbaar’ zijn, probeert de schuldhulpverlening met de schuldeisers tot een (minnelijke) regeling te komen. In de meeste gevallen is dit een schuldregeling met kwijtschelding van de restschuld als eindresultaat. Deze kwijtschelding verschaft de burger een ‘schone lei’, een schuldenvrije toekomst.

2.3 Doelgroepen schuldhulpverlening Bommelerwaard

De Bommelerwaard is een regio met relatief veel praktisch geschoolde inwoners en een aanbod van relatief veel laaggeschoold werk. Dit betekent in de praktijk dat een deel van de werkenden een inkomen rond of net boven het sociaal minimum heeft (dit zijn aldus werkenden met een smalle beurs).

Van de huishoudens in Zaltbommel heeft 5,1% tenminste 1 jaar een inkomen tot de lage inkomensgrens (CBS, 2018)¹⁰. Hoewel dit niet per se over mensen in armoede gaat, lopen deze huishoudens een risico op leven in armoede¹¹.

Op basis van een aantal risicofactoren heeft de Bommelerwaard een groot aantal doelgroepen voor het minima- en schuldhulpverleningsbeleid geselecteerd. Om het risico op een leven in armoede en/of problematische schulden te verminderen, streeft men in de Bommelerwaard volgens het beleidsplan naar aandacht voor een scala aan doelgroepen: werkenden met een laag inkomen, zelfstandigen, bijstandsgerechtigden, ouderen, huishoudens met minderjarige kinderen, statushouders en laaggeletterden. De keuze voor doelgroepen is derhalve breed. Het is voor de onderzoekers niet herkenbaar op welke wijze inwoners uit deze doelgroepen in de concrete trajecten zijn opgenomen. De gemeente geeft aan dat men in het aanbod van schuldhulpverlening in principe 'vraaggericht' werkt en derhalve reageert op aanmeldingen van inwoners uit verschillende doelgroepen.

Huishoudens problematische schulden

Het CBS houdt een dashboard bij van huishoudens met problematische schulden¹². Daaruit komt onder meer naar voren dat er in de gemeente Zaltbommel 630 huishoudens met problematische schulden zouden zijn; dit is 5,2% van het totaal aantal huishoudens in Zaltbommel (het landelijk gemiddelde is hoger, dat bedraagt 7,6%)¹³.

Het aandeel huishoudens met een geregistreerde problematische schuld kent in de afgelopen jaren een zeer licht dalende lijn, zowel landelijk als in Zaltbommel (zie grafiek 1). De ontwikkeling in Zaltbommel vertoont cijfermatig een nagenoeg parallelle ontwikkeling met de landelijke trend (maar dan op een lager niveau).

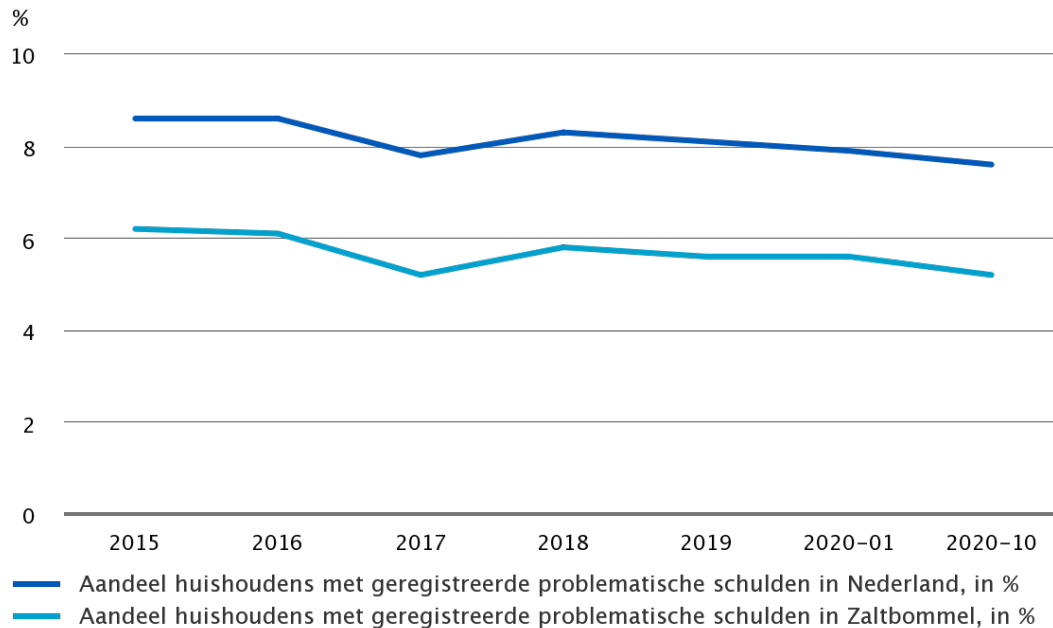
¹⁰ In Zaltbommel wonen 12.119 huishoudens (per 1 januari 2021).

¹¹ Gemeente Maasdriel, Minimabeleid Bommelerwaard 2021-2024. Gemeentebblad, Nr. 344434, 23 december 2020.

¹² Er is sprake van problematische schulden wanneer het bedrag dat in 36 maanden kan worden afgelost op de schulden, lager is dan de totale schuldenlast.

¹³ Het genoemde aantal huishoudens met problematische schulden (meetdatum oktober 2020) is gebaseerd op een combinatie van bestaande registerdata. Het dashboard van het CBS geeft meer wetenswaardige inzichten in de ontwikkeling van schulden in een gemeente en in onder meer achtergrondkenmerken van huishoudens; <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>

Grafiek 1 *Ontwikkeling geregistreerde problematische schulden in Nederland en Zaltbommel¹⁴*



De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente een overzicht van doelgroepen voor schuldhulpverlening heeft geformuleerd, maar dat een scherper, kwantitatief of kwalitatief beeld van de aard en omvang van de schuldhulpvraag in Zaltbommel (of Bommelerwaard) ontbreekt. Beschikbare data op dit vlak (onder meer van het CBS¹⁵) zijn door de gemeente niet toegepast of in een probleemanalyse verwerkt.

2.4 Uitvoering schuldhulpverlening Zaltbommel

Bij de uitvoering van de schuldhulpverlening hanteert de gemeente de doelstelling dat zij mensen met problematische schulden dusdanig wil faciliteren dat zij duurzaam zelfredzaam worden (doelstelling 5 in Beleidsnota Minimabeleid 2021-2024). De kenmerkende pijlers die de gemeente hierin benoemt zijn vroegsignalering en nazorg, verbeterde toegang en integraal werken.

Verslaglegging inzet schuldhulpverlening gemeenten Bommelerwaard

Via de Centrumregeling Zorgproducten, een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel, verzorgt de gemeente Maasdriel voor zowel de gemeente Maasdriel als de gemeente Zaltbommel (onder meer) de uitvoering van de schuldhulpverlening.

De verantwoording over de uitvoering vindt plaats door middel van een jaarverslag. Er is een jaarverslag van de centrumregeling over 2018 opgesteld en beschikbaar. In 2019 zijn er

¹⁴ Bron: CBS, 2020; <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>

¹⁵ Deze data hebben betrekking op de periode 2015 - (oktober) 2020.

problemen geweest met het IT-systeem, waardoor er geen jaarverslag van 2019 is opgeleverd. Jaarverslag 2020 is in september 2021 door het college behandeld en 14 september aan de raad, ter kennisname, als informatienota¹⁶ verstuurd.

De rekenkamercommissie constateert dat er geen andere (bestuurlijke en/of ambtelijke) formele rapportages zijn opgesteld, respectievelijk voorhanden zijn over de uitvoering en resultaten van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Over 2019 is geen rapportage opgesteld en verantwoording afgelegd. Het (ontbrekende) jaarverslag 2019 is geen agendapunt geweest voor de raad.

Organisatie en formatiecapaciteit schuldhulpverlening

De gezamenlijke uitvoering van schuldhulpverlening voor Zaltbommel en Maasdriel vindt organisatorisch plaats vanuit het cluster Inkomensondersteuning binnen het team Maatschappelijke Ontwikkeling van Maasdriel. Dit cluster is verantwoordelijk voor de uitvoering van het minimabeleid en van de schuldhulpverlening voor de gemeente Zaltbommel en de gemeente Maasdriel. Het beleid inzake schuldhulpverlening voor Zaltbommel valt onder de verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd van de afdeling Samenleving van de gemeente Zaltbommel.

Het cluster Inkomensondersteuning omvat naast het clusterhoofd onder meer consultants bijzondere bijstand, medewerkers uitkeringsadministratie, budgetcoaches en consultants schuldhulpverlening.

Voor de uitvoering van de schuldhulpverlening voor beide gemeenten heeft men de beschikking over vier consultants, met in totaal een personele capaciteit van 3,26 fte. Sinds april 2020 zijn ook twee budgetcoaches voor ieder 20 uur werkzaam. Deze formatie (van ruim 1 fte) wordt ook ingezet voor ondersteuning van het team schuldhulpverlening¹⁷. Daarnaast is er administratieve ondersteuning van 0,67 fte. De totale formatie voor schuldhulpverlening bedraagt 5,04 fte.

In het aanbod van de schuldhulpverlening worden alle onderdelen en trajecten door de consultants van de gemeente zelf uitgevoerd; er is geen uitbesteding van schuldhulpverleningstaken aan derde partijen.

¹⁶ Bij een 'informatienota' informeert het college en de burgemeester de raad op een uniforme en bondige wijze. Dat kunnen zij op eigen initiatief doen of omdat de raad daar om heeft gevraagd. De raad hoeft over de informatienota geen besluiten te nemen; het gaat om de uitoefening van bevoegdheden van het college c.q. de burgemeester (aldus de toelichting in de Informatienota). Dit ingekomen stuk is (nog) niet geagendeerd door de raad.

¹⁷ Totale formatie schuldhulpverlening van 4,4 fte, voor in totaal bijna 55.000 inwoners in Zaltbommel en Maasdriel. In een benchmark van Divosa (2019) geeft men aan dat de gemiddelde formatie in de schuldhulpverlening, samen met de ondersteuning van het primaire proces, ruwweg ligt op 1 fte per 10.000 inwoners. Dit zou voor Zaltbommel en Maasdriel derhalve uitkomen op 5,5 fte. Inclusief de administratieve ondersteuning ligt de omvang van de formatie van het team schuldhulpverlening (in totaal 5,04 fte) in de Bommelerwaard iets onder het benchmarkgemiddelde. Belangrijk is op te merken dat de (gewenste) formatiegrootte sterk afhankelijk is van de taken die het team schuldhulpverlening al dan niet zelf uitvoert.

Kosten van schuldhulpverlening

De personele kosten van schuldhulpverlening door de gemeente zijn voor de jaren 2021-2024 jaarlijks begroot op in totaal € 334.837.¹⁸ Er zijn kosten voor uitbesteding van maatwerktrajecten in de schuldhulpverlening voor ondernemers via de organisatie 'Over Rood'¹⁹. Daarnaast zijn er gemeentelijke subsidies voor organisaties die ondersteuning bieden in de financiële administratie van inwoners (voor Humanitas € 38.000 en Kompas € 60.000 per jaar).

Werkprocessen schuldhulpverlening

In januari 2018 is voor de consulenten schuldhulpverlening van de gemeente een nieuw werkproces ingevoerd. In dit proces zijn volgens de gemeente meer (fysieke) contactmomenten met de inwoner ingebouwd zodat de betrokkenheid van de consulent met de klant in principe groter kan zijn.

Sinds najaar 2018 vindt, voorafgaand aan het formele intakegesprek voor schuldhulpverlening, een eerste kennismakingsgesprek met de (potentiële) klant plaats. Daarbij wordt eerst de financiële vraag van de inwoner in kaart gebracht. Dit hoeft niet a priori tot een formele aanvraag te leiden. Men kan volgens het werkproces hierin voorstellen een nader informatie- en adviesgesprek aan te gaan, of naar de mogelijkheid van budgetcoaching te kijken. Vervolgens is eventueel een intakegesprek voor een schuldhulpverlening-traject gewenst en mogelijk. De praktijk heeft in voorgaande jaren uitgewezen dat inwoners vaak al geholpen zijn met (financiële) adviezen en tips en geen schuldhulpverleningstraject nodig hebben. In de visie van de schuldhulpverlening-consulenten is daarmee "de rompslomp verminderd en wordt efficiënt voorgesorteerd op het vervolg".

Er zijn door de gemeente gedetailleerde beschrijvingen opgesteld van 15 werkprocessen die consulenten intern hanteren in de aanpak van schuldhulpverlening en een stroomschema voor het werkproces Schuldrust – Werkzaam Rivierenland²⁰. De werkprocessen hebben onder meer betrekking op het aanmeldproces, de crisisinterventie, de intake, budgetcoaching, schuldsanering, hercontrole en beëindiging schuldentraject.

Het opgestelde overzicht van werkprocessen en van de invulling daarvan geeft het beeld van een geformaliseerde en gestructureerde aanpak binnen de schuldhulpverlening. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen hoe consulenten in de praktijk, feitelijk, met deze werkprocessen omgaan. Een gerichte audit onder auspiciën van de NVVK kan hier zicht op geven²¹.

¹⁸ Zoals vermeld in Taakveldenbegroting 2021-2024 Maasdriel.

¹⁹ De gemeente werkt sinds mei 2019 samen met Over Rood. Bij Over Rood helpen ondernemers andere ondernemers met begeleiding en ondersteuning om controle te krijgen over hun schulden, betalingsachterstanden, administratie en bedrijfsbeëindiging. De gemeente geeft aan dat Over Rood in 2020 zes inwoners met een eigen onderneming heeft begeleid. De totale uitgaven voor Over Rood voor deze trajecten bedroegen in de jaren 2019 en 2020 € 2.541, - per jaar; in 2021 bedragen de kosten tot 1 november 2021 € 2.964, -. Deze kosten worden gezamenlijk gedragen door de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel.

²⁰ Sinds 1 januari 2016 voert Werkzaam Rivierenland de Participatiewet uit voor zes gemeenten, waaronder de gemeenten Maasdriel en Zaltbommel (een paar onderdelen uitgezonderd, die bij de lokale gemeenten zelf worden uitgevoerd zoals de bijzondere bijstand). Werkzaam Rivierenland is de verbindende schakel tussen werkgevers en werkzoekenden in Rivierenland. In het opgestelde stroomschema is aangegeven wanneer schulphulpverlening in dit traject wordt ingeschakeld.

²¹ Een dergelijke audit vindt in principe elke 3 jaar plaats. De eerstvolgende audit staat gepland voor Q4 2021.

De consultants passen in de aanmeldfase geen specifiek gecertificeerd signaleringsinstrument (zoals bijvoorbeeld 'Mesis'²²) toe voor het bepalen van de schuldhulpvraag en persoonlijke achtergrondkenmerken. Het toepassen van een dergelijk instrument "staat nog op de agenda", maar de consultants vrezen dat een dergelijke uitgebreide vragenlijst een (te) hoge drempel is voor (potentiële) klanten. Voor de rekenkamercommissie is niet duidelijk in hoeverre de screening adequaat wordt uitgevoerd en of andere screeningsinstrumenten worden toegepast voor het bepalen van de schuldenproblematiek en oplossingsmogelijkheden bij de klanten.

2.5 Omvang en aard van de trajecten schuldhulpverlening

Voor de data over de aard en omvang van de aangeboden schuldhulpverlening door de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel, worden in principe jaarverslagen van de Centrumregeling Zorgproducten gepubliceerd. In 2018 is het eerste jaarverslag van de Centrumregeling Zorgproducten over het jaar 2017 verschenen en in 2019 over het jaar 2018.

Er is geen jaarverslag over 2019 opgesteld. De gemeente geeft als reden aan dat cijfers voor dat jaar niet goed uit het registratiesysteem waren te ontsluiten. De rekenkamercommissie constateert dat over 2019 geen verantwoordingsrapportage is verschenen over de inzet en opbrengsten van (onder meer) de schuldhulpverlening.

In 2020 is door de gemeente een verbeterslag gemaakt met de inrichting van de werkprocessen in Suite, het systeem waarin het merendeel van de regelingen wordt geregistreerd. Hierdoor heeft de gemeente over het jaar 2020 weer (betrouwbare) cijfers kunnen genereren²³. De registratie van aanmeldingen en van lopende en afgesloten trajecten bij schuldhulpverlening vindt plaats in de applicatie Key2schuldhulpverlening van Centric (er loopt een nieuwe aanbestedingsprocedure voor het registratiesysteem).

Het Jaarverslag Centrumregeling Zorgproducten Bommelerwaard 2020 is 14 september 2021 in beide colleges behandeld en ter informatie naar de raden gestuurd. Over schuldhulpverlening wordt in de toelichting van het college als beknopte conclusie over de resultaten in de informatienota het volgende gemeld:

"De schuldhulpverlening, waaronder budgetcoaching

In 2020 zijn veel minder aanvragen voor schuldhulpverlening ingediend dan voorgaande jaren. Dit is een landelijke trend. Verder is landelijk te zien dat meer ZZP'ers en andere ondernemers zich melden en de vragen complexer zijn. Hierdoor hebben we in 2020 extra aandacht besteed aan dit onderwerp door het trainen van de consultants en het verbeteren van de werkprocessen."

²² Uit documentatie van Divosa komt naar voren dat Mesis in circa 100 gemeenten in de aanmeldfase van de schuldhulpverlening wordt toegepast als screeningsinstrument. Dit instrument is gebaseerd op inzichten uit de gedragsleer en is extern gevalideerd door het Nibud.

²³ Het gevolg is dat het niet voor alle regelingen mogelijk is om een goede vergelijking met voorgaande jaren te maken.

Informatie- en adviesgesprekken en schuldhulpverleningstrajecten

Uit het jaarverslag 2018 van Centrumregeling Zorgproducten kwam naar voren dat in dat jaar 104 informatie- en adviesgesprekken hebben plaatsgevonden bij schuldhulpverlening. Hiervan zijn 45 inwoners (43%) daadwerkelijk ingestroomd in de schuldhulpverlening. Het grootste gedeelte van de overige inwoners (57%) heeft na het informatie- en adviesgesprek bij de schuldhulpverleningsconsulenten geen schuldhulpverleningstraject gevolgd. Uit deze adviesgesprekken kwam volgens de gemeente naar voren dat een dergelijk traject niet noodzakelijk was aangezien geen sprake was van een urgente problematische schuldenopbouw.

Het jaarverslag 2020 en verkregen aanvullende data van de gemeente wijzen uit dat het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening in de Bommelerwaard is gedaald. In 2020 zijn er in totaal 90 aanmeldingen geweest voor schuldhulpverlening; dat zijn er (aanmerkelijk) minder dan de 127 aanmeldingen in 2019 (zie ook tabel 1). Deze daling is opmerkelijk vanwege de verwachtingen die men had in het licht van de coronacrisis. Anderzijds komt dit enigszins overeen met het landelijk beeld, waarbij men constateert dat de aanmeldingen voor gemeentelijke schuldhulpverlening in ieder geval niet zijn toegenomen²⁴.

Een verklaring voor deze daling is onder andere dat schuldeisers een coulante houding hebben getoond in de coronacrisis. Hierdoor kregen huurders meer mogelijkheden om later te betalen en zijn schuldeisers eerder geneigd geweest tot een pauze van invorderingsmaatregelen of laagdrempelige betalingsregelingen. Ook het wegvallen van mogelijkheden waar eerder (te) veel geld aan werd uitgegeven, zoals evenementen en winkels, kan hieraan mogelijk hebben bijgedragen.

Een reden die de gemeente, in jaarverslag 2020 van de centrumregeling, zelf aangeeft voor de afname van het aantal aanmeldingen is dat de mogelijkheid voor fysieke gesprekken zowel bij de hulpverleners als bij signalerende partners kleiner waren. Zo waren de consulenten schuldhulpverlening van de gemeente in principe telefonisch en via de mail bereikbaar, maar zij hebben hun dienstverlening voor een deel online voortgezet. Alleen bij nieuwe aanmeldingen voor schuldhulpverlening is het eerste gesprek zoveel mogelijk op locatie van de werkplekken (i.c. het gemeentekantoor van Maasdriel/Kerkdriel of Zaltbommel) gevoerd. De budgetcoaches hebben volgens mededelingen van de gemeente de gesprekken zoveel mogelijk op locatie/fysiek uitgevoerd. De (enigszins) verminderde mogelijkheid van een fysieke toegang tot de consulenten schuldhulpverlening kan een belemmerende rol hebben gespeeld in de aanmeldingen voor schuldhulpverlening.

Aanmeldingen, lopende en afgesloten trajecten schuldhulpverlening

Op basis van de jaarverslagen 2018 en 2020 en aanvullende registratiegegevens die bij de gemeente zijn opgevraagd, is een overzicht samengesteld van aantal aanmeldingen, het aantal lopende en afgesloten trajecten bij schuldhulpverlening over de jaren 2018-2021 (eerste helft). Bij de 'aanmeldingen' wordt opgemerkt dat het alle aanmeldingen betreft, ook wanneer er slechts een enkel fysiek informatie- of adviesgesprek nodig bleek te zijn. Kortdurende

²⁴ Divosa meldde in juni 2021 dat het aantal schuldhulpaanvragen in de coronaperiode landelijk beschouwd over het algemeen niet hoger was dan in de niet-coronaperiode.

telefonische adviesgesprekken (bijvoorbeeld na doorverbinding vanuit het klantcontactcentrum) waar geen aanmelding uit voortkwam, worden niet geregistreerd.

Tabel 1 Aantal aanmeldingen schuldhulpverlening Bommelerwaard

	Totaal	Zaltbommel	Maasdriel
2018	107	51	56
2019	127	61	66
2020	90	49	41
2021 (1e halfjaar)	51	25	26

Uit tabel 1 komt naar voren dat het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening, na een eerste stijging tussen 2018-2019, een daling kent in 2020, zowel in Zaltbommel als Maasdriel. De verdeling van aanmeldingen tussen de twee gemeenten is redelijk evenredig²⁵.

In de eerste helft van 2021 zijn er 51 aanmeldingen voor schuldhulpverlening geweest, waarvan 25 in Zaltbommel. Dit aantal aanmeldingen lijkt, vooralsnog, in lijn met het aantal aanmeldingen van 2020.

De gemiddelde leeftijd van de inwoners die zich aanmelden in 2021 is 47 jaar. Het aandeel inwoners dat zich in 2021 heeft aangemeld in de leeftijd 18-35 jaar is 33%, 36-64 jaar 53% en 14% is 65 jaar of ouder. Er wordt een toename van het aandeel jongeren met schuldhulpvragen geconstateerd door de gemeente.

De gemeente geeft aan dat de behandeling van aanmeldingen van 2020 en 2021 meer aandacht vraagt omdat inwoners vaak op meerdere vlakken ondersteuning kunnen gebruiken. In de eerste helft van 2021 bleef het bij 12% van de aanmeldingen bij een of enkele adviesgesprekken waarna het traject gestopt is, 88% van de aanmeldingen leidde ook tot een schuldhulpverlening-traject. Dit is een hoger aandeel aan feitelijke instroom voor schuldhulpverlening-trajecten dan in voorgaande jaren (in 2018 was dit in 43% van de aanmeldingen het geval).

Ook komt een intensievere behandeling tot uiting in het aantal aanmeldingen dat in hetzelfde jaar ook weer wordt afgesloten. Dit percentage ligt in 2020 aanmerkelijk lager dan in 2019. In 2020 waren er 90 nieuwe aanmeldingen waarvan in dat jaar 16 trajecten zijn afgesloten (18%); in 2019 127 nieuwe aanmeldingen, waarvan 49 zijn afgesloten (39%). Dit betekent dat de trajecten nu langer duren voordat ze worden afgesloten.

²⁵ Voor een juiste vergelijking vermelden we hierbij het aantal huishoudens in beide gemeenten (in 2021); in Zaltbommel wonen 12.119 huishoudens, in Maasdriel 10.941 huishoudens.

Tabel 2 Aantal lopende trajecten schuldhulpverlening Bommelerwaard

	Totaal	Zaltbommel	Maasdriel
2019 (per 1 jan 20)	195	96	92
2020 (per 1 jan 21)	186	101	81
2021 (per 1 juli 21)	195	97	90

Het aantal lopende trajecten is globaal beschouwd per jaar, bij beide gemeenten, redelijk stabiel. Men heeft in de Bommelerwaard op dit moment 195 lopende trajecten (lopende dossiers), waarvan bijna 100 trajecten betrekking hebben op inwoners van Zaltbommel.

De schuldhulpverlening-trajecten worden beheerd en begeleid door vier consultants (3,26 fte), hetgeen een gemiddelde caseload van circa 60 klanten/dossiers per fte-medewerker betekent²⁶. Deze caseload wordt ingevuld op basis van de beschikbare uren van de medewerker; er is geen strikte normering voor de gewenste caseload vastgelegd.

De beschikbare formatiecapaciteit is op dit moment, gezien het aantal geregistreerde aanmeldingen en hulpvragen, voldoende voor de gewenste dienstverlening in de schuldhulpverlening. De rekenkamercommissie constateert dat men echter geen zicht heeft op de potentiële hulpvraag naar schuldhulpverlening op basis van beschikbare CBS-cijfers²⁷. Het aantal huishoudens met problematische schulden in de gemeente is hoger dan men aan aanmeldingen ontvangt en dit lijkt op een frictie te duiden tussen aanbod en (potentiële) vraag.

Het merendeel van de lopende trajecten in de gemeente Zaltbommel betreft inwoners van de kern Zaltbommel (55 personen; 57% van het totaal van de lopende trajecten). Van de kleine kernen zijn er met name lopende trajecten met inwoners uit Brakel (n=11) en Bruchem (n=8). Het aantal aanmeldingen en bijkomende schuldhulpverlening-trajecten uit een aantal dorpskernen is laag (1-6 inwoners)²⁸.

In gesprekken met sleutelpersonen van organisaties en vrijwilligers wordt gesteld dat het relatief geringe beroep op de gemeentelijke schuldhulpverlening door inwoners in de kleinere dorpskernen, mogelijk verband houdt met onder meer informele oplossingen die inwoners met schulden zoeken en voorhanden hebben. Deze oplossingen zoekt men in familieverband of bij kerkelijke instanties die incidenteel ondersteuning bieden. Ook speelt de informele economie (in de land- en tuinbouw) een rol waarbij men in geval van financiële nood de schulden kan verminderen of oplossen door (tijdelijk) arbeid in deze sector te verrichten.

²⁶ Deze caseload ligt lager dan het gemiddelde in de benchmark van Divosa (2019) waarbij voor gemeenten met 50.000-100.000 inwoners 2,2 formatie is berekend per 100 klanten.

²⁷ De meest recente cijfers van het CBS over huishoudens met problematische schulden hebben betrekking op oktober 2020.

²⁸ Het aandeel inwoners in de kern Zaltbommel binnen de gemeente Zaltbommel is 44%, het aandeel inwoners in Brakel is 10%, in Bruchem 6%. Het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening uit bijvoorbeeld Gameren bedroeg in 2020 2 inwoners (Gameren telt 3.000 inwoners, zijnde 10,2% van totaal aantal inwoners van de gemeente Zaltbommel).

Bovendien kan een combinatie van verscheidene overwegingen en situaties een rol spelen, zoals geen beroep op 'de overheid' willen doen ('eigen boontjes doppen' of op andere gronden 'niet in de molen van de overheid terecht willen komen') of schaamte om met deze hulpvraag bij de gemeente aan te kloppen.

Ook wordt in interviews aangegeven dat er ook een gebrek aan kennis is bij inwoners over de verschillende (minima)regelingen en mogelijkheden van schuldhulpverlening. Vanwege een gemiddeld lager opleidingsniveau en laaggeletterdheid komen deze regelingen minder goed in beeld bij een doelgroep die deze ondersteuning zou kunnen gebruiken. In de reacties en adviezen van de cliënten- en adviesraden in Zaltbommel en Maasdriel op de (concept)beleidsnota's over het minimabeleid en schuldhulpverlening is op dit fenomeen gewezen en gevraagd om een heldere en begrijpelijke communicatie voor inwoners op dit beleidsterrein (zie ook paragraaf 5.1).

Tabel 3 Aantal afgesloten trajecten schuldhulpverlening Bommelerwaard²⁹

	Totaal	Zaltbommel	Maasdriel
2019	49	nb	nb
2020	93	39	41
2021 (1 ^e helft)	42	25	11

Tabel 3 geeft het aantal al dan niet succesvol afgesloten trajecten weer in dat jaar; de afsluiting kan in hetzelfde jaar plaatsvinden als het jaar van de aanmelding, maar het kan ook aanmeldingen betreffen die 1 of 2 jaar eerder hebben plaatsgevonden.

De gemiddelde doorlooptijd van de trajecten die zijn afgesloten bedraagt op dit moment (eerste helft 2021) 26 maanden (2,17 jaar). In 2020 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd 25 maanden (2,12 jaar).

Succesvolle trajecten³⁰

Trajecten die succesvol worden afgesloten betreffen voor het overgrote deel minnelijke schuldregeling, slechts in enkele gevallen gaat het om toelating tot de WSNP.

Een van de gestelde doelen in de schuldhulpverlening van de gemeente Zaltbommel is een percentage geslaagde minnelijke trajecten (i.c. schuldregelingen) realiseren van minimaal 70%. De gemeente geeft aan dat van de trajecten die als een 'minnelijk traject' gestart worden, het in 91,3% van de gevallen tot een minnelijke regeling komt. Van de trajecten waarbij een minnelijk traject is gestart heeft 8,7% een beroep moeten doen op een aanvraag WSNP. Deze cijfers betekenen dat in 91,3% van de gevallen sprake is van een succesvolle, minnelijke bemiddeling (waarbij de schuldregeling wordt ingelost en sprake is van finale kwijting van de schulden). Daarmee wordt het gestelde doel van geslaagde minnelijke schuldtrajecten gehaald.

²⁹ Het gaat om trajecten die in dat betreffende jaar zijn afgesloten, maar die mogelijk eerder zijn begonnen.

³⁰ De gemeente maakt een onderscheid tussen een geslaagd traject en een geslaagde schuldregeling. Een geslaagd traject is elk traject waarna een inwoner schuldenvrij is, óf de schulden geregeld heeft en waarbij de financiële situatie duurzaam stabiel is. Een geslaagde schuldregeling houdt in dat iemand schuldenvrij is na het doorlopen van een schuldbemiddelingstraject. Een geslaagde schuldregeling is ook een geslaagd traject.

Het vervolg op de aanmeldingen is (echter) breder en deze trajecten kunnen meerdere redenen hebben voor afsluiting. Als we de afgesloten trajecten in 2020 in beschouwing nemen, blijkt dat het aanbod van schuldhulpverlening ook op voorhand of vroegtijdig afgesloten kan worden (door het team schuldhulpverlening of door de cliënt):

Tabel 4 Redenen afsluiting trajecten schuldhulpverlening Bommelerwaard 2020

	Totaal
Er is een schuldregeling/bemiddeling tot stand gekomen	37
Cliënt heeft zelf schulden geregeld	17
Cliënt wil niet voldoen aan de voorwaarden, komt verplichtingen niet na	13
Cliënt is doorverwezen	7
Cliënt is verhuisd	5
WSNP-verklaring ingediend, cliënt is toegelaten tot de WSNP	4
Op verzoek van cliënt	4
Cliënt is overleden	3
Cliënt komt niet meer opdagen	2
Bemiddeling mislukt, komt niet in aanmerking voor WSNP	1
Totaal	93

Van alle aanmeldingen waarbij het aanbod is afgesloten, is in de meeste gevallen sprake van het tot stand komen van een schuldregeling/bemiddeling. Ook heeft een deel van de cliënten zelf een regeling voor de oplossing van de schulden gevonden. Een kleiner deel van de cliënten wil niet aan de gestelde voorwaarden van de schuldhulpverlening voldoen, komt de overeengekomen verplichtingen niet na of meldt zich niet meer bij het team schuldhulpverlening. Als de cliënten niet verder willen, is er ook geen direct vervolg meer aan de ondersteuning vanuit de gemeente aangezien het in principe om een vrijwillig schuldhulpverleningsaanbod gaat. De gemeente staat dan veelal wel open voor een mogelijk (hernieuwd) aanbod, tenzij de cliënt zich in voorgaande afspraken niet aan de regels van de bemiddeling heeft gehouden en de bemiddeling is mislukt, dan volgt (tijdelijke) uitsluiting.

Intake- en beslistermijnen

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening regelt dat inwoners met problematische schulden bij gemeenten terecht kunnen onder meer voor advies en schuldbemiddeling. Het uitgangspunt is dat schuldhulpverlening breed toegankelijk is. Daarbij is van belang dat het voor de inwoner duidelijk is binnen welke termijn na het eerste gesprek, ook wel het inlevermoment van het aanmeldformulier (volgt na de intake), over de hulpvraag wordt besloten of diegene voor schuldhulpverlening in aanmerking komt. Om deze reden is bij de genoemde wetswijziging, in navolging van het advies van de Nationale Ombudsman, besloten een wettelijke termijn op te nemen waarbinnen de gemeente na het eerste gesprek over de hulpvraag moet besluiten of iemand voor schuldhulpverlening in aanmerking komt. Deze termijn mag van de wet niet langer zijn dan acht weken.

In aansluiting op deze wet heeft het college van Zaltbommel 8 juni 2021 een voorstel ingediend voor de 'Verordening beslistermijn schuldhulpverlening Zaltbommel 2021'. Hierover heeft de raad eerst schriftelijk enkele technische vragen gesteld. Het collegevoorstel is 24 juni 2021 in de raadsvergadering besproken en de raad heeft deze 8 juli 2021 als hamerstuk vastgesteld.³¹

In interviews met de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente wordt gesteld dat men de intake- en beslistermijnen tijdig realiseert en dat er geen wachtlijsten zijn. In de aanvullend verkregen informatie geeft de gemeente aan dat in 2018 bij alle nieuwe aanmeldingen binnen de wettelijke termijn van 4 weken een intakegesprek is gehouden. Gegevens hierover betreffende 2019 zijn vanwege knelpunten in de registratie van de gemeente niet bekend.

In het jaarverslag 2020 is aangegeven dat bij alle nieuwe aanmeldingen in 2020 binnen de wettelijke termijn van 4 weken een intakegesprek is gevoerd. De gemeente geeft aan dat de intake na de kennismaking plaatsvindt. Er is volgens mededelingen van de gemeente 'praktisch geen sprake' is van een beslistermijn. Na de intake is volgens mededelingen van de gemeente de tijdige toelating of afwijzing 100%.

Recidive in schuldhulpvraag

Dit geldt evenzeer voor de recidive die, naar mededelingen van de gemeente, 'gering' lijkt te zijn. Een systematische vastlegging van de recidive is niet voorhanden bij de afdeling schuldhulpverlening.

De criteria voor het herhaald aanvragen van schuldhulpverlening zijn opgenomen in de Beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2018 Bommelerwaard (in werking getreden 05 november 2019, met terugwerkende kracht tot en met 01 april 2018).

De gemeente geeft aan dat er veel redenen kunnen zijn voor het openen van een nieuw dossier bij dezelfde persoon en dat het registratiesysteem in het (her)openen geen onderscheid maakt. Hierdoor zijn geen adequate cijfers over recidive voorhanden. Daarbij is er de vraag wat precies als recidive kan worden gekenmerkt: indien iemand eerst een advies- of stabilisatietraject ingaat en op een later moment zich (weer) aanmeldt voor hulp bij de schulden is er volgens mededelingen van de gemeente geen sprake van recidive.

De onderzoekers constateren dat de gemeente geen zicht heeft op de recidive binnen de schuldhulpverlening; er is geen goede registratie mogelijk in het gehanteerde cliëntvolgsysteem.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente geen managementinformatie voorhanden heeft over enkele relevante kernvariabelen in de schuldhulpverlening. Zo is er geen precieze bepaling van en controle op de intake- en beslistermijnen. Ook is er geen zicht op de mogelijke recidive in de schuldhulpverlening vanwege beperkingen in het gehanteerde cliëntvolgsysteem in de schuldhulpverlening. Dit systeem levert beperkingen op in het verzamelen, analyseren en vastleggen van managementinformatie (bijvoorbeeld aan de hand van een dashboard).

³¹ In het collegevoorstel zijn de adviezen van de Participatieraad Maasdriel, Adviesraad Sociaal Domein en Cliëntenraad Sociaal Domein Bommelerwaard van 17 maart 2021 meegenomen.

3 Aanvullende vormen van schuldhulpverlening

3.1 Budgetcoaching

Bij budgetcoaching worden inwoners met financiële problemen door een coach begeleid om beter inzicht te krijgen in hun geldzaken, zodat zij op den duur zelfstandig en duurzaam hun financiën kunnen beheren. Doel is een lichter aanbod door de gemeente dan een schuldhulpverleningstraject te creëren in de vorm van, in principe, vijf adviesgesprekken³². Dit kan mogelijk drempelverlagend werken voor inwoners die vooral, of in ieder geval in eerste instantie, hulp nodig hebben bij het op orde krijgen van hun financiële administratie.

De gemeente voert sinds 2019 zelf budgetcoaching uit (in eerste instantie tijdelijk met een budgetcoach, die een kortere periode werkzaam is geweest). In april 2020 zijn twee nieuwe budgetcoaches, voor ieder 20 uur, aangesteld die dagelijks aanspreekbaar zijn. In de aanpak trekken de budgetcoaches soms samen op met de consulent schuldhulpverlening en soms is sprake van een minder zware schuldenproblematiek en is contact met alleen de budgetcoach voldoende. In deze gevallen zijn inwoners vaak geholpen met informatie over bepaalde regelingen of toeslagen of met het in kaart brengen van de financiën en een advies hierover.

De budgetcoaches zijn in 2020 bij 27 dossiers in Zaltbommel betrokken geweest. Deze huishoudens zijn in behandeling geweest bij de budgetcoach en zijn volgens mededelingen van de gemeente niet doorgestroomd naar een schuldhulpverleningstraject. In de eerste helft van 2021 zijn de budgetcoaches bij 26 dossiers betrokken geweest. Hun inzet en aandeel in de behandeling van (schuld)hulpvragen lijkt derhalve toe te nemen. De inzet van budgetcoaching betekent overigens niet standaard dat het beroep op de schuldhulpverlening afneemt; door de inzet van een budgetcoach kan ook duidelijk worden dat een schuldhulpverleningstraject juist wenselijk/noodzakelijk is (de inzet van een budgetcoach kan derhalve 'twee kanten op werken'). In de huidige praktijk zorgt de inzet van de budgetcoach er voor dat het beroep dat op trajecten voor schuldregelingen wordt gedaan, vermindert.

3.2 Budgetbeheer

De gemeente is in juni 2021 ook gestart met een aanbod van budgetbeheer aan een doelgroep van inwoners die dat op vrijwillige basis kan aanvragen. Budgetbeheer is -onder meer- bedoeld voor inwoners die uit het schuldhulpverleningstraject komen en ondersteuning nodig hebben

³² Uitgangspunt is maximaal vijf gesprekken, maar de gemeente geeft aan dat er ruimte is voor maatwerk, dus is het ook mogelijk om meer dan 5 adviesgesprekken te hebben.

om zelfredzaam te worden en te blijven. Het aanbod van budgetbeheer zal in de praktijk worden uitgevoerd door een van de aangestelde budgetcoaches.

Voor het budgetbeheer zijn beleidsregels opgesteld: 'Beleidsregels budgetbeheer Bommelerwaard 2021'. Deze beleidsregels zijn na een collegebesluit met terugwerkende kracht in werking getreden met ingang van 20 april 2021. Bij het opstellen van deze regels heeft de gemeente Zaltbommel adviezen ontvangen en verwerkt van de Cliëntenraad Sociaal Domein Bommelerwaard, van de Adviesraad Sociaal Domein en van de Participatieraad Maasdriel.

Bij budgetbeheer worden de financiën voor de inwoner die dat zelf tijdelijk niet kan, beheerd door de gemeente. De beheerder draagt er zorg voor dat de vaste lasten worden betaald. Daarmee kunnen betalingsachterstanden en grote financiële problemen worden voorkomen. Doel van budgetbeheer is dat er rust, orde en stabiliteit ontstaat in de financiële situatie van de inwoner. Budgetbeheer is op vrijwillige basis; de inwoner moet zelf aangeven bij de gemeente dat hij/zij budgetbeheer wil ontvangen. Bovendien dient de betrokken inwoner zelf ook goed mee te werken en 'input' te leveren; het mag geen vrijblijvend karakter hebben. Samen met de inwoner kijkt de gemeente of budgetbeheer zinvol is. Bij budgetbeheer opent de gemeente een speciale rekening. De inkomsten komen op deze rekening binnen. De gemeente zorgt ervoor dat belangrijke uitgaven zoals huur/hypotheek, nutsvoorzieningen en wettelijk verplichte verzekeringen, van die rekeningen worden betaald.

De rekenkamercommissie constateert dat budgetbeheer in Zaltbommel mede vanwege knelpunten in de registratiesystemen zich nog in een startfase bevindt. Inmiddels is recentelijk budgetbeheer opgestart voor twee cliënten in de Bommelerwaard.

4 Toegang tot de schuldhulpverlening

4.1 Bereikbaarheid gemeentelijke schuldhulpverlening

Om een (laagdrempelige) toegang tot het aanbod van schuldhulpverlening mogelijk te maken, richt de gemeente zich op de inzet van verschillende kanalen. Er wordt publiciteit gegenereerd (artikelen in kranten) en er is een baliefunctie bij de gemeente waar ook vragen over financiën eerst gesteld kunnen worden (voordat deze inwoner mogelijk wordt doorverwezen naar de consulenten schuldhulpverlening).

De consulenten schuldhulpverlening zijn voor nieuwe aanmelders bereikbaar via een mailadres (shv@maasdriel.nl) en via het algemene nummer van de gemeente Maasdriel bij vragen over zorg of ondersteuning. Bestaande klanten van de schuldhulpverlening beschikken over de persoonlijke e-mailadressen en ook de directe telefoonnummers van de schuldhulpverleners.

De consulenten zijn als team schuldhulpverlening werkzaam in het gemeentekantoor van de gemeente Maasdriel. Zij zijn dagelijks telefonisch bereikbaar en maken afspraken met inwoners/cliënten op het stadskantoor in Maasdriel of, als de cliënt dat liever, op het gemeentekantoor van Zaltbommel. Vanwege corona hebben de consulenten deels thuis gewerkt en waren dan digitaal aanspreekbaar.

4.2 Inzet van de voorliggende voorzieningen voor schuldhulpverlening

Daarnaast zijn er organisaties in Zaltbommel die vragen van bewoners over financiën mogelijk in eerste instantie kunnen beantwoorden. Voor inwoners van de gemeente Zaltbommel zijn dit met name medewerkers van het Buurtteam Zaltbommel (van Buurtzorg NL voor maatschappelijk werk), stichting Humanitas (Thuisadministratie) en stichting Kompas (de Formulierenbrigade). Voor financiële vragen van ondernemers, verwijst men door naar 'Over Rood'.³³

Het Buurtteam in Zaltbommel heeft een brede taakstelling, die vooral in het kader van de Wmo-taken van de gemeente wordt uitgevoerd. Op het terrein van schuldhulpverlening zijn geen formele afspraken met Buurtteam of Buurtzorg Jong gemaakt anders dan het doorverwijzen naar het team schuldhulpverlening van de gemeente als men bij een intake voor de inzet van maatschappelijk werk een financiële problematiek bij cliënten constateert. Door de inzet van de budgetcoaches door de gemeente zijn er volgens het buurtteam wel meer mogelijkheden ontstaan om inwoners met een financiële vraag naar hen door te verwijzen. De gemeente biedt nu volgens het buurtteam een 'completer pakket' (van budgetcoaching en schuldhulpverlening), hetgeen betrokkenen bij het Buurtteam als een duidelijke 'meerwaarde' ziet.

³³ De gemeente werkt sinds mei 2019 samen met Over Rood. De gemeente geeft aan dat Over Rood in 2020 zes inwoners met een eigen onderneming heeft begeleid.

Er is geen registratie van de doorverwijzingen vanuit het buurtteam naar de gemeente voor de inzet van schuldhulpverlening, budgetcoaching of budgetbeheer. In interviews geeft men aan dat het tot nu toe in 2021 om (zeker) minder dan 10 inwoners zou gaan. Het buurtteam signaleert ten aanzien van het aanbod van schuldhulpverlening door de gemeente dat de bereikbaarheid van het team schuldhulpverlening wellicht beperkt wordt door de grote afstanden tot de dorpskernen. Potentiële cliënten kunnen afhankelijk zijn van het openbaar vervoer en de afstand kan daarbij een belemmering zijn om in contact te komen met het team schuldhulpverlening.

Het Buurtteam verwijst naar Humanitas voor de inzet van thuisadministratie en is expliciet betrokken bij de vroegsignalering (Vroeg Eropaf) als uitvoerder van deze aanpak (zie verder 'Vroegsignalering').

Voor het bieden van ondersteuning bij de financiële administratie, met de inzet van vrijwilligers, heeft de gemeente Zaltbommel subsidierelaties met Humanitas en Kompas³⁴. Deze subsidies worden verleend op basis van de Beleidsregel Participatie (in 2021 voor Humanitas bijna € 38.000 en Kompas € 60.000).

Humanitas Thuisadministratie (TA) 'koppelt' geschoolde vrijwilligers aan inwoners om hen te helpen de administratie weer op orde te krijgen en te houden. Men had in 2020 de beschikking over 30 vrijwilligers. In 2020 heeft Humanitas in Zaltbommel met 37 inwoners nieuwe 'koppelingen' gemaakt (van de 44 nieuwe aanmeldingen); daarnaast had men 22 klanten nog in het bestand van 2019. Een belangrijk deel van de aanmeldingen volgt uit doorverwijzingen van het Buurtteam.

Bijna de helft van de hulpvragen bij Humanitas TA heeft betrekking op het maken van budgetplannen. Een derde van de hulpvragers zoekt hulp bij het op orde brengen van de administratie; 18% zoekt hulp bij de administratie na een verandering in de privé-situatie (zogenaamde 'life events' zoals scheiding, overlijden partner, samenwonen).

Uit interviews komt naar voren dat Humanitas de samenwerking met de gemeente positief beoordeelt. Men ontvangt aanmeldingen na verwijzingen van het Buurteam en ook van de gemeente. Het aantal aanmeldingen via de gemeente is (echter) sterk aan het afnemen, hetgeen men ziet als een mogelijk gevolg van de aanstelling van budgetcoaches bij de gemeente.

De Formulierenbrigade (FB) van stichting Kompas geeft eerste hulp bij administratieve vragen van inwoners. Zij helpt bij het lezen en schrijven van officiële brieven, bij algemene financiële vragen en bij het samen invullen van formulieren en aanvragen. Daarnaast begeleidt de Formulierenbrigade inwoners financieel zelfredzaam te worden.

In geval van financiële en/of juridische problemen heeft de Formulierenbrigade vaak een intermediaire rol in het zoeken naar oplossingen, mogelijkheden en verwijzingen. De FB hield in 2020 3 - 4 maal per week spreekuur in Zaltbommel bij Kompas en in Maasdriel in de bibliotheken van Ammerzoden en Kerkdriel. Het team van de Formulierenbrigade bestond in 2020 uit 6

³⁴ De stichting Kompas heeft een bredere doelstelling en activiteiten op het gebied van maatschappelijke, educatieve en culturele participatie.

tot 7 personen. Zij worden ondersteund door een belastingadviseur, lid Register Belasting Adviseur en een juridisch adviseur, beiden als vrijwilliger aan Kompas verbonden.

In coronatijd is de dienstverlening zoveel mogelijk 'online' gedaan. De FB had in 2020 in totaal 52 inwoners uit Zaltbommel met een (voornamelijk financiële) hulpvraag. In het geval men problematische schulden bij de inwoner constateert, verwijst men door naar het team schuldhulpverlening van de gemeente. In interviews wordt aangegeven dat dit slechts incidenteel (3-5 keer per jaar) voorkomt.

Afstemming en toegang schuldhulpverlening

In de afstemming en verwijzing bij schuldhulpvragen en voor feitelijke dienstverlening spelen Humanitas en Kompas een belangrijke en (deels) geformaliseerde rol. Andere organisaties die in het onderzoek zijn benaderd, hebben hierin in Zaltbommel geen of nauwelijks een (formele) taak. Uit interviews met stichting Welzijn Bommelerwaard, Buurtzorg Jong en stichting Leergeld komt naar voren dat zij in de 'toegang' tot schuldhulpverlening geen of beperkte rol spelen. Stichting Leergeld heeft een belangrijke bijdrage aan het bestrijden van armoede en aldus in het armoedebeleid, maar geen (expliciete) taak of rol in de toegang of verwijzing naar schuldhulpverlening. Men ontvangt zelf wel verwijzingen van gemeente of andere organisaties.

De Brede Beweging Bommelerwaard, als platform voor maatschappelijke partners voor de gemeente, is in 2020 nauwelijks actief geweest en wordt opnieuw 'opgestart'. Zij heeft in termen van schuldhulpverlening (nog) geen specifieke, signalerende functie gehad.

Uit interviews met de relevante organisaties komt naar voren dat corona (nog) geen effecten lijkt te hebben gehad op de schuldhulpvragen van inwoners in Zaltbommel. Naast de vermelde organisaties, geeft bijvoorbeeld ook de Voedselbank in Zaltbommel aan dat de vraag naar ondersteuning bij hen is afgenomen. In 2020 had men 110 gezinnen die (na verwijzing door het Buurtteam) een beroep deden op de Voedselbank, in 2021 bedraagt dat (op dit moment) 63 gezinnen.

5 Preventie en vroegsignalering

5.1 Preventie

De gemeente wijst in het Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2018-2021 op een steeds groter wordend belang van preventie en vroegsignalering van een laag inkomen en/of schulden (doelstelling 4). Een primaire vorm van preventie is het voorkomen dat schulden ontstaan en/of worden vergroot (door bijvoorbeeld het niet tijdig kunnen terugbetalen van ontvangen toeslagen). In het minimabeleid van de gemeenten Maasdriel/Zaltbommel stelt men mede in het licht van preventie dat zij “de komende jaren (..) de nadruk (blijven) leggen op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. In plaats van te focussen op beperkingen, gaat de aandacht uit naar kansen en mogelijkheden van de inwoners van de Bommelerwaard. Alleen als zij zelf (of samen met hun netwerk) hun problemen niet kunnen oplossen, kan een beroep op de gemeente worden gedaan”. Dat vindt onder meer plaats door inkomensondersteunende maatregelen (lokale minimaregelingen).

De gemeente geeft ook aan door informatie over signalen en het herkennen van armoede met samenwerkingspartners te delen, kennis en ervaring op te bouwen. Hierbij wijst men op de rol van de uitvoeringspraktijk van het bredere sociale beleid. Het betreft ook vrijwilligers van Stichting Leergeld en Humanitas. De Brede Beweging Bommelerwaard dient volgens de gemeente als netwerk om de samenwerking tussen deze partijen te intensiveren.

Uit het onderzoek komt naar voren dat genoemde maatschappelijke partners als Stichting Welzijn Bommelerwaard, het onderwijs en de gezondheidszorg, voor zover te overzien, geen directe of expliciete rol vervullen in de preventie van schulden bij inwoners. Ook de rol van Brede Beweging Bommelerwaard is hierin als netwerk (nog) niet herkenbaar. Deze rol is wel herkenbaar bij Humanitas en de stichting Kompas (Formulierenbrigade) die zich inzetten voor financieel-administratieve ondersteuning van inwoners en daarmee preventief werken. In het kader van de preventieve aanpak constateren we dat ook het starten van budgetcoaching door de gemeente hierin een positieve rol kan spelen.

Een van de onderdelen voor versterking van de preventieve aanpak is ook het geven van passende en begrijpelijke voorlichting over procedures en regelingen binnen de schuldhulpverlening. Vanuit de cliënten- en adviesraden in Zaltbommel is in het verleden aangegeven dat de gemeenten Zaltbommel/Maasdriel hierin een verbeteringslag zouden kunnen maken waarbij wordt ingezet op ‘actieve communicatie’ over minimabeleid en schuldhulpverlening. Een van de aandachtspunten volgens de adviesraden was om hierover duidelijke en toegankelijke informatie op de websites van de beide gemeenten in de Bommelerwaard te plaatsen.

De gemeenten hebben hierop gereageerd met de toezegging om een communicatieplan op te stellen, gericht op (betere) informatie hieromtrent voor inwoners en maatschappelijke organisaties³⁵.

De rekenkamercommissie constateert dat een dergelijk communicatieplan niet (voor de schuldhulpverlening) is opgesteld.

In de praktijk heeft wel een aanpassing van de teksten op de websites van beide gemeenten plaatsgevonden, waarbij deze teksten toegankelijk en op B1-niveau zijn geschreven. In het beleidsplan voor schuldhulpverlening is aangegeven dat de gemeente ook de brieven en regelingen op leesbaarheid zal beoordelen, met name voor de groep laaggeletterden. Binnen het team schuldhulpverlening van de gemeente houden consultants (als 'taalcoach') zicht op de wijze waarop de correspondentie (in begrijpelijke taal) met cliënten wordt gevoerd.

Uit interviews met sleutelpersonen bij organisaties en 'in het maatschappelijk veld' komt naar voren dat zij de sterke indruk hebben dat een deel van de (potentiële) doelgroep (desalniettemin) onvoldoende zicht heeft op of kennis van regelingen binnen het minimabeleid en aanbod van schuldhulpverlening. Dit vraagt om een uitgebreider (communicatie)traject om de mogelijkheden van regelingen en het aanbod over het voetlicht te brengen.

5.2 Afspraken over vroegsignalering

Binnen de Bommelerwaard wordt sinds 2018 in samenwerking met onder meer woningcorporaties aan vroegsignalering van schulden gedaan met het programma 'Vroeg Eropaf'. In de praktijk constateert men namelijk dat het merendeel van mensen met een betalingsachterstand bij een of meerdere organisaties zichzelf niet of te laat bij de schuldhulpverlening meldt. Door een vroegtijdige inzet vanuit het programma komen deze mensen eerder in beeld waardoor mogelijke escalatie van de schuldenproblematiek kan worden voorkomen.

Er is een convenant 'Vroeg Eropaf Bommelerwaard' op 3 september 2020 ondertekend door de wethouder en 'signaalpartners'. Deze signaalpartners zijn: Woonlinie, De Kernen, Woningstichting Maasdriel, zorgverzekeraars en Vitens.

De aansluiting van meerdere organisaties in het convenant (aanvullend vier zorgverzekeraars en waterbedrijf Vitens) heeft in principe de preventieve werking van Vroeg Eropaf versterkt, aangezien men daarmee nu ook kan reageren op een stapeling van signalen, bijvoorbeeld wanneer er meldingen van verschillende partijen in dezelfde maand binnenkomen of elkaar snel opvolgen.

Door een wetwijziging van Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is met ingang van 1 januari 2021 vroegsignalering van schulden een verplichting voor gemeenten geworden. De gemeente geeft aan dat het inmiddels een structureel onderdeel van het minimabeleid van de

³⁵ In de reactie van de gemeente Maasdriel op de adviezen van de adviesraden op het Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2018 – 2021, reactie januari 2018.

Bommelerwaard vormt. De regelingen in deze wetgeving houden onder meer in dat de betrokken 'signaalpartners' (woningcorporaties, zorgverzekeraars, en anderen) verplicht zijn om van een betalingsachterstand bij een inwoner bij de gemeente melding te doen; voor de gemeente is het vervolgens de verplichting om naar aanleiding van dit signaal actie te ondernemen.

5.3 Aanpak en resultaten vroegsignalering

In het convenant 'Vroeg Eropaf Bommelerwaard' zijn basisafspraken opgenomen voor de uitvoering van de activiteiten. In dit werkprotocol zijn deze verder uitgewerkt en zijn de werkafspraken vastgelegd. Beide gemeenten (Zaltbommel en Maasdriel) hebben een eigen convenant. In het convenant is tevens opgenomen een bijlage met grondslagen voor een rechtmatige gegevensverwerking en een bijlage met een werkprotocol. De werkafspraken, doorlooptijden en resultaten worden in principe eenmaal per maand in een overleg met de uitvoerders besproken.

De meldingen van betalingsachterstanden worden geregistreerd in het RIS Matching systeem (van Inforing). Naar aanleiding van een 'match' in het registratiesysteem van Inforing (inzake een of meerdere betalingsachterstanden) is de afspraak dat het Buurtteam in Zaltbommel het voortouw neemt in de benadering van de betreffende inwoner. Het Buurtteam neemt contact op met de inwoner en gaat (in principe) op huisbezoek. Vervolgens wordt in kaart gebracht wat de financiële situatie is en welke hulp vanuit de gemeente aangeboden kan worden, bijvoorbeeld een schuldhulpverleningstraject, budgetbeheer of budgetcoaching via de gemeente of begeleiding vanuit het Buurtteam.

Uit de ervaring van betrokkenen in de werkgroep voor vroegsignalering blijkt dat veel van de aangemelde inwoners van Vroeg Eropaf nog niet bekend zijn bij de gemeente. Hierdoor bereikt men inwoners die zich mogelijk niet of pas veel later bij de gemeente melden. Van de 29 aanmeldingen in Zaltbommel bij Vroeg Eropaf in 2019 waren er slechts 9 bekend bij de gemeente.

Uit het jaarverslag 2020 van de Centrumregeling komt naar voren dat in dat jaar 27 huishoudens zijn aangemeld voor Vroeg Eropaf Bommelerwaard (14 huishoudens uit gemeente Zaltbommel, 13 huishoudens uit gemeente Maasdriel). Van deze huishoudens is met de helft persoonlijk contact geweest. Met de andere helft is geprobeerd contact te krijgen via een huisbezoek of te bellen. Als dat uiteindelijk niet lukt, wordt een brief naar de inwoner gestuurd waarin de contactgegevens van de consultants van de gemeente staan, zodat de inwoner zelf met de gemeente contact kan opnemen.

Uit opgevraagde gegevens van RIS Matching (vanaf september 2020) komt naar voren dat met name een drietal zorgverzekeraars relatief veel meldingen doet van inwoners van Zaltbommel met betalingsachterstanden. Interviews wijzen uit dat het voor de woningcorporaties vooral

een aanvullende aanpak betreft; in veel gevallen werd en wordt al door de corporaties bij 2 maanden huurachterstand contact opgenomen met de huurder.

Vanwege corona hebben de corporaties bij huurachterstand langere betalingsregelingen voor huurders toegepast en is men 'flexibel' geweest. De woningcorporatie zoeken ook eerst zelf contact met de huurder en gaan op huisbezoek voordat sprake is van een signaal naar 'Vroeg Eropaf'. In de praktijk blijkt dat in incidentele gevallen huurders door de woningcorporatie verwezen zijn naar de consulenten van de gemeente voor schuldhulpverlening.

Vroeg Eropaf Bommelerwaard heeft in principe een preventief karakter. Ongeveer 88% van de bereikte huishoudens was nog niet bekend bij schuldhulpverlening. Bij het merendeel van de huishoudens is sprake van aanpassingsschulden: schulden die zijn ontstaan door een life-event zoals het verliezen van een baan, ziekte of een echtscheiding. In deze situatie kan het aanbod van het Buurtteam en/of van de consulent schuldhulpverlening preventief werken door een problematische schuldenontwikkeling bij de inwoner zoveel mogelijk te voorkomen.

De rekenkamercommissie constateert dat de aanpak nog niet is uitgekristalliseerd. Dit heeft mede te maken met de toevoeging aan de Wgs dat met elk signaal wat de gemeente krijgt iets moet gebeuren. De gemeente en signaalpartners hebben nog geen overeenstemmende lijn over het omgaan met meldingen (brief sturen, telefonische benadering of huisbezoek) en wie welke acties precies onderneemt. Wel zijn er criteria (grensbedragen) vastgelegd in het convenant Vroeg Eropaf Bommelerwaard (huisbezoek bij meervoudige melding, of enkelvoudige melding van € 400,- of hoger, met uitzondering wanneer dit niet binnen de capaciteit past). In de uitvoering zijn vanwege de coronasituatie enkele aanpassingen in het onaangekondigd op huisbezoek gaan. Uit interviews komt naar voren dat de aanpak in gevallen een 'lastige verhouding' geeft tussen een 'hulp aanbiedende overheid' en een inwoner die zich door dit aanbod 'overvallen' voelt. De gemeente, i.c. de afdeling SVH, ontvangt hierover vaker negatieve reacties van inwoners dan dat men het hulpaanbod met overtuiging aanneemt.

In de praktijk van de vroegsignalering komt naar voren dat het eerste deel van de aanpak (de 'matching') voor betrokken partijen helder is, maar dat het tweede deel, de opvolging van de vroegsignalering, zich nog verder dient te ontwikkelen.

6 Bewindvoering

6.1 Achtergrond

Als iemand van 18 jaar of ouder niet meer goed voor een deel of het geheel van zijn geldzaken kan zorgen, kan de rechter een bewindvoerder benoemen die deze geldzaken beheert. De rechter controleert of de bewindvoerder dat goed doet. Een aanvraag tot bewind kan door verschillende personen en organisaties worden ingediend (de betrokkene zelf, echtgenoot of andere partner, familieleden, een voogd, de curator, de instelling die de betrokkene verzorgt of begeleidt, de officier van justitie, e.a.). Kosten voor bewindvoering worden, rekening houdend met de draagkracht van de betreffende persoon, uit de bijzondere bijstand betaald³⁶.

6.2 Bewindvoering in Zaltbommel

Bewindvoering kan een relevante kostenpost zijn voor een gemeente. Op basis van verzamelde gegevens zijn de uitgaven bijzondere bijstand voor bewindvoeringskosten voor de gemeente Zaltbommel in de volgende tabel opgenomen. Het gaat om circa 120 dossiers per jaar. Daaruit komt naar voren dat de kosten voor bewindvoering voor de gemeente Zaltbommel in 2019 ruim 190.000 euro bedroegen, zijnde bijna 90% van de totale uitgaven voor de bijzondere bijstand. De tabel laat ook zien dat deze uitgaven in 2020 absoluut en relatief zijn afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren:

Tabel 5 Kosten bewindvoering gemeente Zaltbommel 2018-2020

	Aantal lopende dossiers met bewindvoeringskosten ³⁷	Uitgaven voor de bijzondere bijstand	Kosten bewindvoering (uit BB)	% bewindvoeringskosten (van BB)
2018	122	208.000	175.000	84%
2019	128	215.500	191.000	89%
2020	119	222.500	172.000	77%

³⁶ Het is aan de onder bewind gestelde persoon (de rechthebbende) om zijn bewindvoerder te betalen. Is de rechthebbende hiertoe zelf niet financieel in staat, dan kan hij hiervoor bijzondere bijstand bij de gemeente aanvragen.

³⁷ De uitvraag tijdens het onderzoek levert ook de aantallen lopende dossiers bijzondere bijstand op die maandelijks worden verstrekt voor bewindvoeringskosten. Het betreft lopende dossiers voor personen en huishoudens (dit kan ook voor een echtpaar zijn); het beschikbare systeem kan niet aangeven om hoeveel personen het gaat. In 2021 gaat het tot nu toe om 108 dossiers.

6.3 Wetgeving Adviesrecht bij schuldenbewind

De wet 'Adviesrecht voor gemeenten bij schuldenbewind', die per 1 januari 2021 van kracht is geworden, regelt dat gemeenten drie maanden nadat schuldenbewind is ingesteld de rechter mogen adviseren of een inwoner het beste kan worden geholpen door voortzetting van het bewind, of door een lichtere vorm van gemeentelijke ondersteuning (in de vorm van budgetcoaching, budgetbeheer of gemeentelijke schuldhulpverlening). Gemeenten zouden zo hun rol bij schuldhulpverlening beter kunnen vervullen. Dit draagt bij aan de samenwerking tussen rechtbanken, gemeenten en bewindvoerders. Verder regelt de wet dat schuldenbewind alleen nog voor bepaalde tijd kan worden ingesteld, waardoor een schuldenbewind niet langer duurt dan mogelijk noodzakelijk is. Een gemeente maakt zelf de keuze om van het adviesrecht gebruik te maken of niet.

Gebruik adviesrecht gemeente Zaltbommel

Het college van B&W van Zaltbommel heeft ingestemd met het kenbaar maken van zijn gebruik van het adviesrecht wanneer een schuldenbewind wordt uitgesproken. Het college heeft daartoe 2 februari 2021 een voorstel gedaan, waarover de raad via een besluitenlijst is geïnformeerd.

De gemeente geeft in interviews aan dat deze wet in principe een goede ondersteuning is om meer greep te krijgen op de bewindvoering bij problematische schulden. De gemeente kan nu meer "naar de voorkant kijken" met een kritische toetsing van de noodzaak van bewindvoering. De gemeente heeft zich aangemeld om gebruik te willen maken van het adviesrecht, maar er zijn hieromtrent nog geen verzoeken van de rechtbank geweest bij de gemeente (de rechtbank neemt hierin het initiatief).

Het gebruik van het adviesrecht kan in de toekomst leiden tot positieve financiële gevolgen. Door in een aantal gevallen gebruik te maken van een lichtere (en minder dure) vorm van ondersteuning dan schuldenbewind, zouden bewindvoeringskosten (betaald uit de bijzondere bijstand) mogelijk kunnen afnemen.

In de praktijk zullen de consultants van de afdeling schuldhulpverlening het advies (na verzoek van de rechtbank) gaan uitbrengen. Dit onderdeel, inzake het gebruik van het adviesrecht, is (nog) niet opgenomen in de beschrijving van de werkprocessen van de schuldhulpverleners. Er is ook (nog) geen verslaglegging over het gebruik van het adviesrecht door de gemeente en van resultaten die zicht geven op het gebruik van andere, lichtere regelingen (bijvoorbeeld budgetbeheer) dan bewindvoering.

6.4 Relatie met bewindvoerders

De gemeente werkt met een lijst van bewindvoerderskantoren met wie men contact heeft. Het aantal inwoners dat bij deze kantoren is ondergebracht voor beschermingsbewind varieert sterk. De gemeente streeft er naar enerzijds 'zwakke' bureaus te mijden, anderzijds inwoners voor wie bewind noodzakelijk is, te spreiden over meerdere bureaus om kwetsbaarheid in het

aanbod te voorkomen. De gemeente heeft geen convenant met de bewindvoerderskantoren getekend over (onder meer) de te verwachten kwaliteit van de bewindvoering. In de praktijk kiest een inwoner zelf voor een bepaald bewindvoerderskantoor; de gemeente overhandigt daartoe (als suggestie voor de betreffende inwoner) een lijst van bewindvoerderskantoren waar zij mee samenwerkt.

Uit interviews met bewindvoerderskantoren komt naar voren dat men de samenwerking met de gemeente Zaltbommel als positief waardeert. Er zijn geen formele afspraken over de uitvoering van de bewindvoering bijvoorbeeld in de vorm van convenanten, maar men spreekt van een 'goed contact'. Bij de uitoefening van de bewindvoering volgen de kantoren en de gemeente de opgestelde regels van de NVVK; ook is er de controle door de rechtbank. Er is een positieve beoordeling over wat de bewindvoerderskantoren merken van de inzet en kwaliteit van de aanpak van de schuldhulpverlening door het team schuldhulpverlening van Zaltbommel/Maasdriel: "het team schuldhulpverlening is precies in de uitvoering, zijn betrokken, vragen heel veel informatie op en zitten er bovenop" ("zeker in vergelijking met andere gemeenten"). Ook beoordeelt men de benadering van het team schuldhulpverlening voor klanten uit Zaltbommel als 'laagdrempelig' en stelt het team zich 'flexibel' op.

De gemeente Zaltbommel stelt in interviews dat de kosten van bewindvoering, in het licht van de beschikbare middelen voor bijzondere bijstand, relatief hoog zijn, maar aan het afnemen zijn mede door de inzet van de budgetcoaches. Hierdoor tracht men een "minder zwaar middel" in te zetten aan de 'voorkant' zodat de noodzaak van bewindvoering mogelijk zou kunnen afnemen. Men ziet de inzet van budgetcoaches ook als een instrument om de financiële zelfredzaamheid van cliënten te vergroten.

7 Cliëntenperspectief schuldhulpverlening

Het lidmaatschap van de gemeente (Maasdriel, vanuit de centrumregeling voor onder meer schuldhulpverlening) van de NVVK betekent dat de gemeente in principe regelmatig klanttevredenheidsonderzoek uitvoert. In een beantwoording op vragen van raadsleden in de carrouselvergadering 3 december 2020 van de gemeente Zaltbommel is aangegeven dat in 2015 en 2018 dergelijke onderzoeken hebben plaatsgevonden. Bij de uitvraag van de rekenkamercommissie bij de gemeente blijken er geen verslagen van klanttevredenheidsonderzoeken over deze jaren voorhanden te zijn.

Wel is een verslag van een herhalingsaudit van de NVVK van 2018 beschikbaar. Uit deze audit kwam het volgende naar voren: “de herstelpunten en aanbevelingen uit de 1^e NVVK-audit in 2015 zijn goed geïmplementeerd en de beschrijvingen van de werkprocessen zijn helder, duidelijk en krachtig op basis van een professioneel stramien in Windows Vision”³⁸.

In de audit wordt wel aangegeven dat het stroomlijnen van de rapportages op basis van de beschreven werkprocessen en daarin opgenomen modellen noodzakelijk is. Dit betekent dat de afdeling schuldhulpverlening een uniforme kwalitatieve dienstverlening dient aan te bieden aan de klanten in het werkgebied, die niet afhankelijk mag zijn van de individuele interpretatie van de consulent schuldhulpverlening. Samengevat concludeerde de auditor dat de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente Maasdriel met slechts twee tekortkomingen voldeed aan de eisen van de NWK.

De auditor constateerde ook dat er in 2018 geen klachten waren geweest met betrekking tot de afdeling schuldhulpverlening van de gemeente Maasdriel/Zaltbommel.

De gemeente geeft aan dat een nieuwe audit is voorzien in het vierde kwartaal 2021.

Om een beeld van de klanttevredenheid te krijgen, geeft de gemeente ook aan de jaarlijkse heronderzoeken en het eindgesprek als momenten te beschouwen waarin de schuldhulpverleners toetsen hoe de bevindingen zijn. De rekenkamercommissie heeft geen documenten aangereikt gekregen die op dit aspect inzicht geven.

Het is in het kader van het cliëntenperspectief ook niet duidelijk in hoeverre de gemeente Zaltbommel gebruik maakt van ervaringsdeskundigen bij de uitvoering en vormgeving van beleid met betrekking tot schuldhulpverlening. Ervaringsdeskundigen hebben verschillende rollen, waarbij ze bijvoorbeeld cliënten of hun naasten kunnen ondersteunen of zich inzetten bij het ontwikkelen van beleid binnen het sociaal domein.

³⁸ Verslag NWK Herhalingsaudit 2018. Gemeente Maasdriel afdeling schuldhulpverlening, locatiebezoek 16 november 2018, auditor WPM namens NVVK, datum verslag 21 november 2018.

De rekenkamer constateert dat de gemeente tot recentelijk geen actueel beeld had van het cliëntenperspectief, in de zin van klanttevredenheid over de geboden schuldhulpverlening. Uit een concept-evaluatie die de rekenkamercommissie 25 november 2021 van de gemeente heeft ontvangen, komt naar voren dat deze informatie inmiddels wel voorhanden is³⁹. Uit de enquête die de gemeente juni 2021 ten behoeve van de evaluatie zelf heeft uitgezet en geanalyseerd, concludeert de gemeente dat huidige en voormalige cliënten tevreden zijn over de wijze waarop in de Bommelerwaard de schuldhulpverlening wordt aangeboden.

³⁹ Gemeente Maasdriel/Zaltbommel, Evaluatie integrale schuldhulpverlening 2018-2021, z.d.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

De conclusies richten zich op de mate waarin doelen die de gemeente heeft gesteld worden gerealiseerd en op de geformuleerde pijlers die een uitwerking vormen van deze doelen.

Twee hoofddoelen in de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn:

- preventief optreden bij dreigende schulden en daarin samenwerken met ketenpartners en
- het dusdanig faciliteren van mensen met problematische schulden dat zij duurzaam zelfredzaam worden.

Deze doelen zijn door de gemeente in een drietal pijlers uitgewerkt, te weten: *vroegsignalering en nazorg; verbeterde toegang en integraal werken*. Een deel van de gestelde beleidsdoelen is concreet geformuleerd en meetbaar, andere doelen zijn niet concreet geformuleerd en niet direct of expliciet in effectiviteit of doelmatigheid te beoordelen. Een onderwerp in het onderzoek is ook de informatie-uitwisseling tussen College en Raad over beleid en uitvoering van de schuldhulpverlening in Zaltbommel. Over de genoemde thema's trekken we de volgende conclusies.

Preventie, vroegsignalering en nazorg

1. Preventie

De aandacht voor preventie kan worden versterkt: afstemming en samenwerking met maatschappelijke organisaties voor de preventieve aanpak zijn in de praktijk nog weinig zichtbaar.

De gemeente streeft er naar "meer aan de voorkant te willen zitten". Door informatie over signalen en het herkennen van armoede met samenwerkingspartners te delen, worden kennis en ervaring opgebouwd. In het onderzoek wordt geconstateerd dat een aantal relevante organisaties geen directe of expliciete rol speelt in concrete afspraken rondom preventie van schulden bij inwoners. Deze rol is wel herkenbaar bij Humanitas en Kompas die preventieve ondersteuning bij financiën bieden.

2. Vroegsignalering

De methode van vroegsignalering is in Zaltbommel al in een vroeg stadium tot ontwikkeling gekomen en leidt tot heldere afstemming over de signalering en 'matching'. De vervolgstap voor de opvolging, in feitelijke acties, verdient nadere aandacht.

Er zijn in het kader van de vroegsignalering convenanten getekend en deze zijn vervolgens uitgebreid met nieuwe partners. Hierin heeft men belangrijke partners als woningcorporaties, waterleidingbedrijven en zorgverzekeraars. De aangescherpte wetgeving zorgt voor meer mogelijkheden van matching van informatie bij betalingsachterstanden, maar zorgt ook voor nadere aanpassing van de 'opvolging' in de vroegsignalering in de Bommerwaard.

3. Nazorg

De nazorg voor cliënten in de schuldhulpverlening wordt niet herkenbaar toegepast.

De gemeente stelt zich te richten op (het verbeteren van de) nazorg als middel om recidive van schuldhulpvragen te voorkomen. Het onderzoek wijst uit dat dit doel in de praktijk van de schuldhulpverlening nog weinig handen en voeten heeft gekregen.

Toegang tot de schuldhulpverlening

De 'toegang' tot de schuldhulpverlening omvat verschillende aspecten, waaronder de bereikbaarheid van de voorziening, de communicatie over de dienstverlening en doorgeleiding van hulpvragen naar het aanbod via maatschappelijke organisaties.

4. Bereikbaarheid

De rekenkamercommissie vraagt zich af of de schuldhulpverlening voldoende bereikbaar en laagdrempelig is voor potentiële aanmelders voor schuldhulpverlening uit Zaltbommel en dorpskernen.

De consulenten schuldhulpverlening zijn voor nieuwe aanmelders bereikbaar via een mailadres en het algemene nummer van de gemeente Maasdriel bij vragen over zorg of ondersteuning. Ook is een baliefunctie beschikbaar voor de eerste (hulp)vragen. De beperking van de fysieke toegang tot de consulenten schuldhulpverlening tijdens corona kan een belemmerende rol spelen in de aanmeldingen voor schuldhulpverlening.

5. Communicatie

De actieve communicatie over minimabeleid en schuldhulpverlening verdient een aanvullende vertaalslag.

Een van de onderdelen voor verbetering van de toegang is ook het geven van passende en begrijpelijke voorlichting over procedures en regelingen binnen de schuldhulpverlening. Het onderzoek wijst uit dat de vindbaarheid, leesbaarheid en begrijpelijkheid van informatie over schuldhulpverlening verbetering behoeven.

6. Signalering en doorverwijzing naar schuldhulpverlening

De mogelijke signalerings- en doorverwijzingsfunctie van maatschappelijke organisaties wordt weinig benut.

Het onderzoek wijst uit dat maatschappelijke organisaties in de Bommelerwaard geen expliciete rol spelen in afspraken over een (verbeterde) toegang tot de schuldhulpverlening. Inwoners van de Bommelerwaard doen om verschillende redenen niet snel een beroep op de 'overheid' en dit geldt ook voor schuldhulpverlening. Het verlagen van drempels voor inwoners die zich schamen of anderszins kan plaatsvinden door de inzet van inlevende schuldhulpverleners en de interviews wijzen uit dat dit ook al gebeurt. Naast de gemeente is er echter geen (laagdrempelig) aanbod van organisaties in de gemeente Zaltbommel en dorpskernen voor het systematisch signaleren en doorverwijzen van financiële hulpvragen van inwoners. Hierdoor blijven mogelijke schuldhulpvragen van inwoners buiten beeld en de problematiek bestaan.

Integraal werken

In de 'integrale schuldhulpverlening' betekent 'integraal' dat er niet alleen aandacht is voor financiële problemen, maar ook voor samenhangende problemen op andere leefgebieden.

7. Integrale benadering schuldhulpvraag

Het is voor de rekenkamercommissie niet helder geworden in hoeverre in de eerste screening van de hulpvraag aandacht is voor de schuldenvraag en samenhangende problemen op meerdere leefgebieden.

De consultants passen in de aanmeldfase geen specifiek gecertificeerd signaleringsinstrument (zoals bijvoorbeeld 'Mesis') toe voor het bepalen van de schuldhulpvraag en persoonlijke achtergrondkenmerken.

8. Realisatie schuldtrajecten

De gemeente slaagt er in de schuldhulpverlening zoveel mogelijk via minnelijke trajecten succesvol te laten zijn.

De gemeente heeft het integraal werken binnen de schuldhulpverlening onder meer vertaald naar de realisatie van 70% geslaagde minnelijke trajecten (i.c. schuldregelingen). Dit doel wordt volgens de opgevraagde cijfers van de gemeente behaald.

9. Gebruik van instrumenten en voortrajecten van (keten)partners

Het doel om (meer) gebruik te maken van instrumenten van ketenpartners en hulpverleners, en inkomensbeheerders en hulpverleningsorganisaties in te zetten in voortrajecten, is nog niet expliciet herkenbaar.

Het doel is algemeen geformuleerd en op deze wijze niet goed toetsbaar. De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente gebruik maakt van Humanitas en Kompas in de ondersteuning bij lichte administratieve hulpvragen en van ketenpartners in de vroegsignalering. Overige maatschappelijke organisaties, in welzijn en zorg, worden in brede zin niet herkenbaar ingezet bij de schuldhulpverlening.

Meer zicht op schuldhulpverlening

Voor een aanvullende beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van de schuldhulpverlening is het van belang zicht te hebben op de schuldenproblematiek in Zaltbommel en de mate waarin schuldhulpverlening hierop in speelt.

10. Zicht op doelgroep en aanbod schuldhulpverlening

Er is geen scherpe probleemanalyse van de aard en omvang van de problematische schuldenproblematiek in Zaltbommel.

De gemeente heeft een breed scala aan doelgroepen voor schuldhulpverlening geformuleerd, maar een scherp, kwantitatief beeld van de aard en omvang van de (potentiële) schuldhulpvraag ontbreekt. Een dergelijke analyse is niet alleen relevant voor de bepaling van de gewenste formatiecapaciteit, maar ook voor een gerichte voorlichting en aanbod van schuldhulpproducten.

11. Cliëntenperspectief

De rekenkamer constateert dat de gemeente tot recentelijk geen actueel beeld had van het cliëntenperspectief, in de zin van klanttevredenheid over de geboden schuldhulpverlening. Uit een recent opgestelde (concept)evaluatie komt naar voren dat deze gemeentelijke dataverzameling en -analyse wijst op een tevredenheid van (huidige en voormalige) cliënten over de geboden dienstverlening in de schuldhulpverlening in de Bommelerwaard.

Informatie aan de raad

De raad heeft in de aflopende beleidsperiode verscheidene documenten van het college ontvangen met betrekking tot schuldhulpverlening⁴⁰.

Van de verantwoording over de uitvoering van de schuldhulpverlening wordt in principe in jaarverslagen van de Centrumregeling Zorgproducten verslag gedaan. Van het jaar 2018 is een jaarverslag beschikbaar; over 2019 is geen jaarverslag verschenen. Het ontbrekende jaarverslag 2019 is geen agendapunt geweest voor de raad. Jaarverslag 2020 is in september 2021 als informatienota ter kennisname aan de raad verstuurd.

De rekenkamercommissie constateert dat documenten vaak ter kennisname zijn aangeboden en dat de raad hierop geen actieve houding bij dit beleidsonderwerp heeft getoond.

8.2 Aanbevelingen

De conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen.

Preventie en vroegsignalering

1. Investeer in concrete samenwerking met maatschappelijke partners

Samenwerking met maatschappelijke partners dient te leiden tot meer concrete afspraken rondom preventie van schulden bij inwoners in Zaltbommel. Denk daarbij aan input van welzijnswerk, onderwijs en kerken. Het zicht op de schuldenproblematiek en mogelijke gezamenlijke preventieve aanpak wordt hiermee vergroot.

2. Verbreed de rol van de budgetcoaches

De rol van de budgetcoaches bij schuldhulpverlening dient verder onder de aandacht te worden gebracht van maatschappelijke partners zodat hun taak in de preventie breder bekend wordt.

De rol van de budgetcoaches als laagdrempelige voorziening kan ook explicieter worden gemaakt in de voorlichting en bij de eerste informatieverzoeken van (potentiële) cliënten.

⁴⁰ Dit betreft met name het 'Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2018-2021' en de beleidsnota 'Minimabeleid Bommelerwaard 2021-2024'. De 'Beleidsregels integrale schuldhulpverlening 2018 Bommelerwaard' zijn door het college vastgesteld. In juni 2021 is de 'Verordening beslistermijn schuldhulpverlening Zaltbommel 2021' door de raad besproken en begin juli 2021 vastgesteld.

3. Bewaak het proces van opvolging in de vroegsignalering

De methode van vroegsignalering van (risico op) schulden is bij de gemeente Zaltbommel in samenwerking met maatschappelijke organisaties in uitvoering genomen. We bevelen aan de rol en taken van organisaties in de opvolging van de vroegsignalering goed af te stemmen.

Nazorg

4. Investeer extra in nazorg bij schuldhulpverlening

Er is aandacht nodig voor tussentijdse evaluatie van het traject en nazorg voor cliënten. Nazorg kan op individueel en collectief niveau worden uitgevoerd. Mogelijk is hier een taak weggelegd voor de budgetcoaches. Ook kan een korte cursus aan cliënten worden aangeboden over het voorkomen van nieuwe schulden voordat het schuldentraject afloopt. Overweeg hierbij ook ervaringsdeskundigen in te zetten. Neem ook inzichten op uit de Module Nazorg die door de NVVK is ontwikkeld.

Toegang tot de schuldhulpverlening

5. Zet in op verbeterde communicatie over schuldhulpverlening

Investeer in actieve communicatie over minimabeleid en schuldhulpverlening en bied passende en begrijpelijke voorlichting over procedures en regelingen binnen de schuldhulpverlening. Let daarbij op vindbaarheid, leesbaarheid en begrijpelijkheid van de informatie.

6. Versterk de signalering- en doorverwijzingsfunctie van organisaties naar schuldhulpverlening

Dit geeft inzicht in een mogelijke schuldenproblematiek bij (risico)groepen in de Bommerwaard die men nu niet herkent en aan wie men geen ondersteuning biedt.

Inzicht in schulden en schuldhulpverlening

7. Versterk het zicht op het schuldenprobleem en de risicogroepen

We bevelen aan een goede probleemanalyse te maken van de schuldenproblematiek bij inwoners van de gemeente Zaltbommel en daarbij gebruik te maken van alle beschikbare gegevens van binnen en buiten de gemeente. Bepaal op basis van de probleemanalyse de kwetsbare (doel)groepen en het in te zetten instrumentarium voor deze doelgroepen. Maak hierbij gebruik van inzichten en elders beproefde instrumenten van landelijke organisaties (waaronder Divosa, NVVK) en van andere gemeenten.

8. Versterk het zicht op de schuldhulpverlening

Investeer op korte termijn in betere registratie- en administratiesystemen bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. De gemeente heeft nu onvoldoende managementinformatie voorhanden over relevante kernvariabelen in de schuldhulpverlening. Dit heeft onder meer te maken met restricties in het gehanteerde cliëntvolgsysteem in de schuldhulpverlening.

Het beschikken over relevante managementinformatie is een belangrijke randvoorwaarde voor effectieve en efficiënte aan- en bijsturing van de schuldhulpverlening, en voor een

goede verantwoording aan de gemeenteraad en de buitenwereld. De rekenkamercommissie heeft begrepen dat hierin reeds stappen worden gezet.

Aanbeveling aan de raad

Wij bevelen de raad aan haar kaderstellende rol in de schuldhulpverlening expliciet op zich te nemen, mede in het vooruitzicht van een nieuwe beleidsnota. Tevens kan ze haar controlerende rol proactiever op zich nemen door het college te vragen naar een regelmatige en uitgebreide(re) verantwoording voor beleid en uitvoering van de schuldhulpverlening in de jaarverslagen.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen

De twee hoofdvragen van het onderzoek zijn nader gespecificeerd en geoperationaliseerd.

Vraag naar beleid en uitvoering

De eerste hoofdvraag valt uiteen in twee deelvraaggebieden: beleid en uitvoering.

Beleid

1. Wat is het gemeentelijk beleid zoals beschreven in het beleidsplan (2018-2022). Wat zijn de doelstellingen?
2. Hoe is de daadwerkelijke schuldenproblematiek binnen de gemeente?
3. In hoeverre spelen specifieke contextuele factoren of omstandigheden hierin een rol, waaronder corona?
4. In hoeverre kan worden verwacht dat genomen (beleids)maatregelen oplossingen bieden voor de problematiek van de praktijk?
5. In hoeverre zijn de doelstellingen van het beleid gehaald?
6. In hoeverre worden daarbij de drie geformuleerde pijlers en de doelstellingen daarvan ingevuld?
7. In hoeverre is in het beleid sprake van een *integraal* beleid?
8. Op welke wijze is en wordt de gemeenteraad geïnformeerd over behaalde resultaten en effecten?
9. Welke kosten zijn gemoeid met schuldenproblematiek in de gemeente en hoe gaat de gemeente daarmee om?
10. Welke factoren en omstandigheden spelen een rol in de kosten van de schuldhulpverlening (waaronder mogelijke maatwerktrajecten en kosten bewindvoering)?
11. Hoe effectief is het preventieve deel van het beleid? En (hoe) kan het beter?

Uitvoering

12. Hoe is de schuldhulpverlening in Zaltbommel (in samenwerking met Bommelerwaard) georganiseerd en wat zijn de hoofdkenmerken van het proces van schuldhulpverlening?
13. Op welke manier verloopt in de praktijk de uitvoering van het beleid schuldhulpverlening door de gemeente?
14. Hoe is de afstemming tussen de gemeentelijke klantadviseurs enerzijds en andere interne of externe betrokkenen anderzijds?
15. Is in de uitvoering sprake van een *integrale* schuldhulpverlening?
16. Is de procedure van schuldhulpverlening toegankelijk ingericht voor burgers; is er sprake van een verbeterde toegang?
17. Hoe ervaren de cliënten en maatschappelijke partners de uitvoering van het gemeentelijke beleid?
18. Wie bepaalt op basis waarvan of er doorverwijzing plaatsvindt, en is dit effectief en efficiënt georganiseerd?
19. Worden de onderscheiden doelgroepen bereikt?

Vraag naar preventie en vroegsignalering

De tweede hoofdvraag, naar preventie en vroegsignalering, is uiteengelegd in de volgende deelvragen:

1. Welk beleid heeft de gemeente voor preventie van schuldhulpverlening en vroegsignalering?
2. Welke activiteiten voor preventie en vroegsignalering worden op basis van dit beleid uitgevoerd?
3. Welke organisaties zijn daarbij betrokken en wat zijn de (samenwerkings)afspraken?
4. Zijn er resultaten aan te geven van de aanpak van preventie en vroegsignalering?
5. Hoe beoordelen gemeente en externe organisaties het verloop, de resultaten en de samenwerking bij preventie en vroegsignalering?
6. Hoe verloopt, het geheel overziend, de preventie en vroegsignalering van schuldhulpverlening in de praktijk, en op welke onderdelen zijn verbeterpunten aan te geven, i.c. is effectiviteits- en efficiencywinst te boeken?

Beschikbaarheid van gegevens en cijfers

De Rekenkamercommissie vraagt aan de onderzoekers nadrukkelijk ook aandacht te besteden aan de beschikbaarheid van gegevens en cijfers nodig voor gericht (preventief) beleid. Voor het onderzoek zijn deze vragen van belang:

1. zijn gegevens over de instroom, tussentijdse uitstroom en definitieve uitstroom in de schuldhulpverlening in de gemeente voorhanden en waar wijzen analyses hiervan op?
2. (indien gegevens voorhanden zijn) bij welke groepen inwoners is de problematiek in sterkere mate aanwijsbaar; welke risicogroepen zijn hierin te onderscheiden, waar zijn ze te vinden, hoe kun je ze bereiken?
3. indien geen gegevens voorhanden zijn, welke gegevens zijn nodig en is het voor de gemeente mogelijk om dergelijke gegevens te verkrijgen of te verzamelen?

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

In het kader van het rekenkameronderzoek kunnen we ons ook afvragen in hoeverre de raad is betrokken bij de kaderstelling van het betreffende beleid en de mate waarin de raad door het college is geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het beleid.

1. is de raad door het College betrokken bij kaderstelling van het beleid inzake armoede en schuldhulpverlening?
2. is de Raad geïnformeerd over voortgang van uitvoering en resultaten van het schuldhulpverleningsbeleid?

Bijlage 2 Geraadpleegde documenten

Het onderzoek omvat onder meer een inventarisatie van beschikbare en relevante beleidsnota's en (onderzoeks)documenten zoals die rondom schuldhulpverlening in/over Zaltbommel zijn opgesteld. Het gaat met name om informatie inzake de beleidscontext, uitvoering en opbrengsten. We hebben in dit kader een groot aantal documenten van de gemeente ontvangen: het gaat onder meer om beleidsnota's, convenanten, begroting, werkprocessen, e.d.

Bij de gemeentelijke documentatie zijn, voor zover beschikbaar, de volgende documenten verzameld:

- P&C cyclus (bestuursprogramma's, jaarbegrotingen, kaderbrieven, jaarverslagen);
- Raadsinformatiebrieven;
- Beleidsnota's of -notities (beleidsplannen, memo's, discussienota's, e.d.);
- Uitvoerings- en managementinformatie (factsheets, voortgangsverslagen, marap's, beschrijvingen werkprocessen, gegevens over in- en uitstroom en andere informatie over doelgroepbereik en resultaten);
- Onderzoeken (monitors, evaluaties; (monitor) gebruik van inkomensvoorzieningen);
- Overige bronnen/data (verslagen van organisaties die betrokken zijn bij de schuldhulpverlening in Zaltbommel).

Beleidsdocumenten gemeente Zaltbommel (vanaf 2018)
Beleidsplan Schuldhulpverlening: <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2018-2021 • Verordening beslistermijn schuldhulpverlening 2021 Zaltbommel
Beleidsplan Armoede-minima: <ul style="list-style-type: none"> • Minimabeleid 2018-2020 • Minimabeleid 2021-2024
(Beleids)Notities schuldhulpverlening en vroegsignalering <ul style="list-style-type: none"> • Beleidsregels budgetbeheer • Collegevoorstel adviesrecht
Centrumregeling Zorgproducten Bommelerwaard: <ul style="list-style-type: none"> • Centrumregeling Zorgproducten Bommelerwaard jaarverslag 2018 • Aanvullende informatie Concept jaarverslag Centrumregeling zorgproducten Bommelerwaard 2018 • Centrumregeling Zorgproducten Bommelerwaard jaarverslag 2020
Strategische Visie: Beleidsnota sociaal domein 2017 - 2020 de zes O's
RIB's m.b.t. schuldhulpverlening/armoede: <ul style="list-style-type: none"> • Informatienota TONK + beleidsregels
Coalitieprogramma/Coalitieakkoord:

<ul style="list-style-type: none"> • https://www.zaltbommel.nl/data/downloadables/8/8/2/bestuursakkoord-2018-2022.pdf
<p>Subsidieplannen/rapportages en beschikkingen organisaties voor (mede) aanbod schuldhulpverlening:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Humanitas <ul style="list-style-type: none"> - Jaarverslag TA Rivierenland 2020; - Jaarverslag/jaarrekening 2020; - Beschikking 2020; - Beschikking 2021 - Aanvraag vaststelling definitieve subsidie TA 2020 • Kompas <ul style="list-style-type: none"> - Financieel jaarverslag 2020; - Jaarverslag 2020; - Beschikking 2020; - Beschikking 2021
<p>Overeenkomsten met woningcorporaties en andere organisaties schuldhulpverlening/vroegsignalering:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convenant (bijlage 1 grondbeginselen voor een rechtmatige gegevensverwerking en bijlage 2 Werkprotocol)
<p>Adviesraad Sociaal Domein, Adviezen beleidsplannen</p>
<p>Cliëntenraad, Adviezen beleidsplannen</p>
<p>Onderzoeken/monitoring (effecten) schuldhulpverlening-armoedebeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie minimabeleid is toegevoegd bij het onderdeel minimabeleid 2021-2024; • Evaluatie armoedebeleid Zaltbommel 2017 uitgevoerd door Kwiz – toegevoegd bij minimabeleid 2018-2020 • Gemeente Maasdriel/Zaltbommel, Evaluatie integrale schuldhulpverlening 2018-2021, z.d.
<p>Klanttevredenheidsonderzoeken schuldhulpverlening (intern/NVVK-stukken): Verslag NWK Herhalingsaudit 2018. Gemeente Maasdriel afdeling schuldhulpverlening, locatiebezoek 16 november 2018, auditor WPM, namens NVVK, datum verslag 21 november 2018.</p>
<p>Organisatie</p>
<p>Organisatieschema/formatie intern schuldhulpverlening:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organogram Team MO
<p>Werkprocessen schuldhulpverlening Zaltbommel/Maasdriel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stroomschema/werkprocessen schuldhulpverlening • Werkzaam Rivierland werkinstructie schuldenrust
<p>Onderzoeken/gegevens</p>
<p>Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein: https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/Gemeentelijke-Monitor-Sociaal-Domein/</p>
<p>Financiële stukken en cijfers</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Kadernota's 2018 – 2021 De Kadernota's van Maasdriel en de Perspectiefnota's van Zaltbommel

• Programmabegrotingen 2018-2021
• Productenramingen 2018-2021 (gemeente Maasdriel)
• Jaarstukken 2018-2019
• FinRap en Vorap 2018-2019-2020

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde sleutelpersonen

Interviews beleid en uitvoering gemeente

Er zijn interviews afgenomen met zowel beleidsmedewerkers als met uitvoerende professionals van de gemeentelijke organisatie. We hebben met 11 betrokkenen in de genoemde functies gesprekken gevoerd. Het gaat om de volgende functies/personen:

- hoofd afdeling Samenleving Zaltbommel
- senior cluster Zorg/Inkomensondersteuning Maasdriel
- consulenten schuldhulpverlening Zaltbommel/Maasdriel
- senior beleidsadviseur afdeling Samenleving Zaltbommel
- beleidsmedewerker Werk en Inkomen Zaltbommel
- beleidsadviseur Minimabeleid Maasdriel
- medewerkers budgetcoaching en budgetbeheer
- consulenten bijzondere bijstand

Ook is met de politiek bestuurder, wethouder Bragt, een gesprek gevoerd over schuldhulpverlening in Zaltbommel.

Interviews sleutelpersonen externe organisaties

In de aanpak van schuldhulpverlening in Zaltbommel zijn, naast de gemeente, verscheidene organisaties actief. In het onderzoek naar schuldhulpverlening zijn interviews afgenomen met medewerkers, vrijwilligers en (deels) directies van:

- Buurtteam Zaltbommel
- Buurtzorg Jong (Zaltbommel)
- Stichting Welzijn Bommelerwaard
- Humanitas (Thuisadministratie)
- Stichting Kompas (Formulierenbrigade)
- Stichting Leergeld
- Voedselbank Zaltbommel
- Woningcorporatie Bazaltwonen (voorheen Woonlinie)
- Bewindvoerderskantoren Zaltbommel (twee kantoren)

Tevens zijn gesprekken gevoerd met:

- Cliëntenraad Sociale Dienst Bommelerwaard
- Adviesraad Sociaal Domein Zaltbommel