



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Hulp bij schulden in de Hoeksche Waard

Onderzoek in opdracht van de Rekenkamer-commissie Hoeksche Waard

Guido Brummelkamp, Florieke Westhof, Lennart de Ruig

Zoetermeer, 18 december 2013

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Het belang van schuldhulpverlening (in de Hoeksche Waard)	11
1.2 Doelstelling onderzoek	11
1.3 Aanpak onderzoek: interviews en groepsgesprekken	12
1.4 Opzet van onderzoek en rapport	13
2 Schulden in de Hoeksche Waard	15
2.1 Schets van de Hoeksche Waard	15
2.2 Lage inkomens en aantal schuldenaren	15
2.3 Het cliëntenbestand van de schuldhulpverleners van de RSDHW	18
3 Beleid	19
3.1 De gemeenschappelijke regeling	19
3.2 Het beleid kwam soepel tot stand in de politieke luwte	20
3.3 De visie is impliciet maar de uitgangspunten zijn duidelijk	21
3.4 De doelen zijn concreet en meetbaar gemaakt	22
3.5 Het voorgestane dienstenpakket is breed en compleet	23
4 Uitvoering	27
4.1 Het eerste beeld: een soepele organisatie...	27
4.2 De voorlichting over schuldhulpverlening is helder	29
4.3 Preventie en vroegsignalering zijn in ontwikkeling	30
4.4 De hulpverlening kenmerkt zich door een handhavende stijl	30
4.5 Nazorg	34
5 Resultaten, effecten, sturing en verantwoording	35
5.1 Resultaten op hoofdlijnen	36
5.2 Managementinformatie komt niet eenvoudig uit het registratiesysteem	37
5.3 Sturing en verantwoording	38
6 De RSDHW in perspectief	43
6.1 Preventie en vroegsignalering van schulden	43
6.2 Samenwerking met maatschappelijk middenveld	45
6.3 Zelfredzaamheid van cliënten	46
6.4 Resultaatgericht werken	48
7 Conclusies	51
7.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid	51
7.2 Wenselijkheid van centralisatie	53
7.3 Aanbevelingen voor de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard	53
Bronnenlijst	57
Bijlage 1 Onderzoeksvragen en normenkader	59
Bijlage 2 Vergelijking RSDHW en NVVK gegevens	67



Bijlage 3	Proces, producten en indicatoren	69
Bijlage 4	Verslag van enquête onder raadsleden	70



Samenvatting

Doelstelling onderzoek

In opdracht van de rekenkamercommissie heeft Panteia onderzoek gedaan naar schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard. Twee vragen hebben centraal gestaan in het onderzoek. Deze luiden als volgt:

- In hoeverre is de aanpak van de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard doeltreffend en doelmatig?
- In hoeverre wordt de gecentraliseerde uitvoering en beleidsbepaling van de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard door de vijf gemeenteraden wenselijk geacht?

Problematische schulden in de Hoeksche Waard

Afgaande op de inkomenscijfers van het CBS zijn er in de Hoeksche Waard zo'n 1.500 huishoudens met een inkomen onder de lage inkomensgrens. En afgaande op de laatste cijfers van de nationale monitor betalingsachterstanden verwachten wij dat ongeveer 9.780 huishoudens één of meer betalingsachterstanden hebben vanwege financiële redenen. Binnen deze groep zullen ongeveer 1.300 huishoudens problematische schulden hebben. Een deel daarvan zet uiteindelijk de stap naar de RSDHW. Vorig jaar meldden zich 261 inwoners uit de Hoeksche Waard bij de Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard (RSDHW) vanwege schulden en betalingsachterstanden. Onder de mensen die hulp zoeken zijn met name drie groepen oververtegenwoordigd:

- Huishoudens met complexe en meervoudige problemen. Ongeveer een vijfde van de groep mensen die een beroep doet op schuldhulpverlening ontvangt ook elders hulp.
- Een tweede groep bestaat uit mensen die (aanvankelijk) een modaal of bovenmodaal inkomen hadden maar die vanwege een ongelukkige samenloop van omstandigheden in financieel zwaar weer terecht zijn gekomen.
- Een derde groep wordt gevormd door jongeren. Over het algemeen nemen zowel RSDHW als welzijnsinstellingen aan dat deze groep in omvang toeneemt.

De organisatie van schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening wordt in de Hoeksche waard uitgevoerd binnen een gemeenschappelijke regeling. Deze regeling voorziet in een uitvoerende organisatie (de RSDHW), met een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een voorzitter. Volgens de regeling voert de RSDHW alle taken en bevoegdheden uit in het kader van schuldhulpverlening en verlenen de gemeenten hun medewerking aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van de dienst neemt. Zowel het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur hebben een informatie- en verantwoordingsplicht aan de raden van de deelnemende gemeenten.

De uitgangspunten voor schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard zijn vastgelegd in een beleidsplan. Dit plan is in 2012 door het Algemeen Bestuur vastgesteld voor een periode van vier jaar. De totstandkoming van het beleidsplan verliep volgens betrokkenen soepel. Draagvlak voor het plan was snel gevonden. In het ambtelijk vooroverleg kwamen nau-



welijks verschillen van inzicht naar voren. Volgens betrokkenen van de RSDHW is dit kenmerkend voor de betrokkenheid van de gemeenten. De gemeenten volgen ieder afzonderlijk de beleidsontwikkeling wel, maar laten de beleidsbepaling conform de Gemeenschappelijke Regeling over aan de RSDHW.

Beleid

Het uitgangspunt van schuldhulpverlening is dat het moet voorkomen dat mensen uitvallen. Centraal begrip daarbij is participatie. Door hulp te bieden, stimuleren en helpen de gemeenten mensen weer om mee te doen in het maatschappelijk verkeer. In het beleidsplan wordt daar het uitgangspunt van zelfredzaamheid aan toegevoegd. RSDHW wil vooral ook een beroep doen op de zelfredzaamheid van burgers. Mensen worden gestimuleerd zoveel mogelijk hun problemen zelf aan te pakken.

Hoewel het beleidsplan goed aansluit op wetgeving en richtlijnen van de brancheorganisatie NVVK en er een eenduidig uitgangspunt in doorklinkt, ontbreekt in het plan een probleemanalyse. In het plan wordt niet verwezen naar de huidige situatie met betrekking tot problematische schulden in de Hoeksche Waard, noch wordt ingegaan op toekomstverwachtingen, noch op de behoeften in de afzonderlijke gemeenten. Het plan is in de eerste plaats een uitwerking van wet- en regelgeving.

De doelstellingen van de RSDHW zijn uitgewerkt in uiteenlopende diensten. Deze worden niet als zodanig onder één noemer beschreven maar worden verspreid over het beleidsplan behandeld. Aanvullend heeft de dienst op haar website een brochure staan waarin zij overzichtelijk en in een toegankelijke taal beschrijft wat schuldhulp inhoudt en wat burgers kunnen verwachten.

Uitvoering

Het beeld dat over de uitvoering van schuldhulpverlening ontstaat na gesprekken met medewerkers van de RSDHW, is dat van een compacte, overzichtelijke en goedlopende organisatie in een stabiel bestuurlijk en politiek krachtenveld. Het team dat binnen de RSDHW belast is met schuldhulpverlening is compact. De taakopvatting met betrekking tot schuldhulpverlening en de organisatie daaromheen hebben zich constant en gestaag kunnen ontwikkelen. De werkprocessen zijn uitgewerkt waardoor ten aanzien van de verschillende taken is vastgesteld wat er van medewerkers wordt verwacht. De RSDHW ziet goed toe op de naleving van de werkprocessen.

De goed georganiseerde en overzichtelijke wereld van het team schuldhulpverlening staat regelmatig in schril contrast met de complexe wereld van de mensen die zij moet bedienen. De administratieve discipline die het team zichzelf oplegt, staat vaak ver af van de wanorde waarin veel mensen zich bevinden die zich aan de balie melden. Zij zijn vaak niet in staat hun administratie te ordenen en op de gewenste wijze te tonen aan de schuldhulpverleners. Dit contrast speelt veelvuldig op. De schuldhulpverleners van de RSDHW zeggen dat er nogal wat mensen zijn die verwachten na melding bij schuldhulpverlening binnen afzienba-



re tijd van hun financiële problemen te zijn af geholpen. Als deze verwachting vervolgens niet uitkomt, hebben zij het idee dat de dienst niets voor hen wil doen.

In het beleidsplan wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan preventie. De medewerkers van de RSDHW voelen dat belang ook in de praktijk, blijkt onder meer uit het volgende citaat: *'Veel klanten die zich melden hadden dat eigenlijk veel eerder moeten doen. We hadden ze dan kunnen helpen met budgetadvies in plaats van een veel zwaarder traject zoals een schuldregeling.'*

Van een effectieve preventie en vroegsignalering door de RSDHW is het nog niet gekomen. Het budget dat met de vaststelling van het beleidsplan was gereserveerd voor preventie is nog niet aangesproken. Recent is door het Dagelijks Bestuur aangedrongen op een aanvullend plan voor preventieve maatregelen. Aan dit plan werkt de RSDHW op dit moment.

Versterking van de preventie zoekt de RSDHW vooral in een verbetering van samenwerking met veelvoorkomende schuldeisers en welzijnsinstellingen. Met enkele schuldeisers bestaan al langer afspraken (soms vastgelegd in convenanten). Deze wil de RSDHW nu actualiseren. Met een convenant wil men onder andere afspraken maken over incassobeleid, het doorverwijzen van klanten en inzet van het moratorium. Daarnaast wil de dienst met schuldeisers afspraken maken over voorlichting. Deze moeten met name het hoofd bieden aan de schaamte die veel mensen ervan weerhoudt om zich tijdig bij de RSDHW te melden.

Resultaten, effecten, sturing en verantwoording

De RSDHW kan snel enkele kerncijfers over cliëntstromen opleveren. Dit geldt ook voor andere trajectonderdelen zoals aantallen malen dat crisisinterventies werden toegepast, aantallen cliënten onder budgetbeheer of budgetcoaching. Andere informatie die relevant is voor de bedrijfsvoering van de RSDHW komt niet uit het registratiesysteem. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de kosten van de verschillende trajectonderdelen en de mate waarin de RSDHW voldoet aan de prestatie-indicatoren die genoemd staan in het beleidsplan.

Uit de beschikbare resultaten die uit het registratiesysteem naar voren komen, valt niet direct een relatie te leggen met de in het beleidsplan gestelde doelstellingen. Dit bemoeilijkt de interpretatie van deze cijfers. Zo kan de mate waarin de RSDHW met deze resultaten voldoet aan de in het beleidsplan gestelde doelstellingen niet worden benoemd.

Draagvlak voor gecentraliseerde uitvoering en beleidsbepaling

Afgaande op de gesprekken en de uitkomsten van de enquête onder raadsleden maken wij op dat er draagvlak is voor de gekozen organisatiestructuur en gemeenschappelijke regeling. Ook is er draagvlak voor het geformuleerde beleid. Uit de gesprekken in dit onderzoek komt naar voren dat er geen aanleiding is om de gekozen structuur waarbinnen de RSDHW opereert anders vorm te geven. De geïnterviewde respondenten, die zelf direct betrokken zijn als leidinggevende of als bestuurder,



vinden dat de wijze waarop taken en bevoegdheden op het gebied van schuldhulpverlening zijn overgedragen aan de RSDHW goed verloopt.

Van de gemeenteraadsleden die deelnamen aan de enquête gaf 71% aan dat schuldhulpverlening bij de RSDHW in goede handen is, en beter daar dan door de eigen gemeente uitgevoerd kan worden (74%). Tegelijkertijd vindt een derde dat zij voldoende invloed hebben gehad op de beleidsvorming, een kwart vindt dat zij voldoende zicht heeft op hoe schuldhulpverlening in de Hoeksche waard wordt uitgevoerd.

Er is dus een gepercipieerde kloof tussen de gemeenteraden en de RSDHW. Dat ervaren ook de schuldhulpverleners van de RSDHW. Zij hebben de indruk dat de gemeenten de RSDHW beschouwen als een externe organisatie in plaats van een gemeentelijke organisatie. Het contact met en de informatievoorziening tussen de gemeenteraden en de RSDHW is voor verbetering vatbaar.

Maatschappelijk middenveld

Het belang van samenwerking met het maatschappelijk middenveld staat bij de RSDHW helder op het netvlies. Een slagvaardige samenwerking met het maatschappelijk middenveld blijkt echter lastig. De RSDHW geeft dit overigens ook zelf aan in het beleidsplan. Het blijkt lastig om het maatschappelijk middenveld te betrekken, mede door uiteenlopende visies op de hulpverlening aan cliënten. Voor een goede samenwerking met het maatschappelijk middenveld moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De samenwerking begint met een gezamenlijke visie op schuldhulpverlening. Het vergt meer dan het maken van afspraken. De RSDHW opereerde in haar beleids- en visieontwikkeling tot nu toe ten opzichte van welzijnsinstellingen betrekkelijk autonoom. Rond individuele klanten vinden RSDHW en de betrokken welzijnsinstellingen elkaar nog onvoldoende. De voorgestane integrale aanpak bestaat nu vooral uit doorverwijzen. Door welzijnsinstellingen is de wens uitgesproken rond individuele klanten vaker onderling af te stemmen.

Aanbevelingen

De huidige situatie lijkt een goed uitgangspunt voor een volgende stap voor de RSDHW. Met betrekking tot deze volgende stap komen wij tot de volgende zes aanbevelingen:

1. De belangrijkste aanbeveling is het verbeteren van de samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Samenwerking vraagt om wederzijds vertrouwen, regelmatig contact en een gedeelde visie op de rol van de gemeente en het maatschappelijk middenveld. Dat is nu onvoldoende het geval, blijkt uit dit onderzoek en ook uit het beleidsplan van de RSDHW.
2. Ook op het terrein van preventie en vroegsignalering van schulden(aren) is nog winst te behalen. Dat signaleert de RSDHW ook. Het ontbreekt aan inzicht in de lokale problematiek en aan een onderbouwing van de toegevoegde waarde van activiteiten op het gebied van preventie en vroegsignalering. Wat werkt en waardoor?
3. Sommige cliënten komen niet door de intake heen en ontvangen geen schuldhulpverlening, omdat zijzelf en/of hun schulden 'onregelbaar' zijn. Het is onduidelijk wat er met deze mensen gebeurt.



Nietsdoen als gemeenten is bij deze groepen geen optie, omdat dit kan leiden tot escalatie en daarmee tot maatschappelijke effecten waarvoor gemeenten uiteindelijk toch verantwoordelijk zijn (huisuitzetting, overlast, et cetera). Hier ligt een taak voor de gemeenten, maar ook voor het maatschappelijk middenveld.

4. Ongeveer driekwart van de gemeenteraadsleden heeft naar eigen zeggen onvoldoende zicht op de uitvoering van de schuldhulpverlening door de RSDHW. Gemeenteraadsleden hebben daarbij niet alleen behoefte aan (cijfermatige) informatie over prestatie-indicatoren, maar ook aan (kwalitatieve) informatie over de geleverde dienstverlening en de effecten op burgers. De inhoud van de verantwoording richting gemeenteraden is dus voor verbetering vatbaar.
5. De uitvoering van de schuldhulpverlening door de RSDHW en de kader waarbinnen dat gebeurt (de Gemeenschappelijke Regeling) zijn breed gedragen door de gemeenteraden. Toch ervaren zowel de RSDHW als betrekkelijk veel gemeenteraadsleden in de praktijk een kloof. Regelmatiger contact en informatie tussen gemeenteraadsleden en de RSDHW zou deze gepercipieerde afstand mogelijk kunnen verkleinen.
6. Een lange-termijn uitdaging voor schuldhulpverlenende organisaties als de RSDHW is het vergroten van de kennis over effectief handelen door schuldhulpverleners. In zekere zin gaat het hierbij om innovatie van de diensten schuldhulpverlening en schuldpreventie. Welke interventies bereiken het grootste resultaat tegen de laagst mogelijke kosten?



1 Inleiding

1.1 Het belang van schuldhulpverlening (in de Hoeksche Waard)

Uiteenlopende verhalen

Vorig jaar hebben zo'n 260 inwoners uit de Hoeksche Waard zich gemeld bij de Regionale Sociale Dienst (RSDHW) vanwege schulden en betalingsachterstanden. Achter dit aantal gaan zeer uiteenlopende verhalen schuil. Bijvoorbeeld het verhaal van de immigrant uit Iran die teveel huurtoeslag ontving en 3.000 euro moest terugbetalen aan de Belastingdienst, of het verhaal van een jongen uit een begeleid wonen project die nog schulden had bij een energiemaatschappij, woningbouwcorporatie, webwinkel en een creditcardmaatschappij, of dat van het echtpaar dat vanwege ontslag de hypotheek niet meer kon opbrengen.

Al deze mensen deden via de RSDHW een beroep op hun gemeente. En hoewel de vijf gemeenten van de Hoeksche Waard (Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud Beijerland en Strijen) – via de RSDHW – er nadrukkelijk voor waken de problemen van deze mensen over te nemen, willen zij wel proberen deze mensen zo goed mogelijk verder te helpen, bijvoorbeeld door hen te adviseren of door voor hen te bemiddelen met schuldeisers. Deze hulp vinden zij relevant omdat het kan voorkomen dat mensen langere tijd of zelfs definitief buiten het maatschappelijk leven komen te staan.

Gemeenten onderkennen legitimiteit schuldhulpverlening

Dus afgezien van de wettelijke verplichting voor iedere gemeente om schuldhulpverlening te bieden, onderkennen de gemeenten in de Hoeksche Waard de legitimiteit van schuldhulpverlening, maar wel met als voorwaarde dat de uitvoering ervan rechtmatig en doeltreffend is. Dit betekent dat de RSDHW – die met de uitvoering is belast – zich naar burgers met problematische schulden niet te vrijblijvend maar ook niet te streng mag opstellen. Het vereist dat voor elk individueel geval moet worden vastgesteld tot waar de hulp moet gaan en dat de betreffende burger nadrukkelijk wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid.

Zelfredzaamheid burgers staat centraal

Dit universele – door de RSDHW geïnitieerde – uitgangspunt komt duidelijk terug in het beleidsplan. Uit dit plan spreekt sterk de visie dat hulp bij schulden pas effectief is wanneer de zelfredzaamheid van burgers erdoor wordt versterkt. Dit uitgangspunt vereist maatwerk in de praktijk en doet een beroep op de doortastendheid van de medewerkers van de afdeling Schuldhulpverlening van de RSDHW. Met dit rekenkameronderzoek gaat Panteia – in opdracht van de rekenkamercommissie Hoeksche Waard - na hoe de RSDHW uitvoering geeft aan deze verantwoordelijkheid.

1.2 Doelstelling onderzoek

Twee vragen hebben centraal gestaan in dit onderzoek. Deze luiden als volgt:



1. In hoeverre is de aanpak van de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard doeltreffend en doelmatig?
2. In hoeverre wordt de gecentraliseerde uitvoering en beleidsbepaling van de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard door de gemeenteraden van de vijf gemeenten wenselijk geacht?

Deze vragen zijn uitgewerkt in een normenkader. Dit is een inventarisatie van indicatoren aan de hand waarvan de doeltreffendheid en de doelmatigheid in beeld zijn gebracht. Dit normenkader is, samen met de gedetailleerde onderzoeksvragen, opgenomen in de bijlage. Het rapport volgt vanaf het tweede hoofdstuk de structuur van dit kader.

1.3 Aanpak onderzoek: interviews en groepsgesprekken

Gesproken met
zeventien mensen

Ter beantwoording van bovenstaande vragen, is met zeventien mensen gesproken die direct betrokken zijn bij het verlenen van hulp aan mensen met problematische schulden. In de eerste plaats waren dat medewerkers van de RSDHW zelf, in de tweede plaats waren dat vertegenwoordigers van instellingen die in de Hoeksche Waard actief zijn in het welzijnswerk. Aanvullend hebben wij met het Dagelijks Bestuur van de RSDHW gesproken ten behoeve van reflectie op onze eerste bevindingen. Ten slotte is een schriftelijke enquête afgenomen bij 35 gemeenteraadsleden in de Hoeksche Waard. Dit is 41% van alle raadsleden in de Hoeksche Waard. Deze enquête stond voornamelijk in het teken van de tweede onderzoeksvraag. In onderstaande tabel geven wij een overzicht van het veldwerk.

tabel 1.1 Overzicht onderzoeksaanpak

<i>Onderdelen van het veldwerk</i>	<i>Respondenten</i>
Face to face gesprekken bij RSDHW over beleid, visie en strategie	Directeur RSDHW, Teamleider Schuldhulpverlening, Interne kwaliteitsmedewerker, Beleidsmedewerker
Groepsgesprek over de uitvoering van schuldhulpverlening	Vijf schuldhulpverleners en een budgetbeheerder
Groepsgesprek met welzijnsinstellingen (aangevuld met twee telefonische interviews)	Vertegenwoordigers van: Careyn (Maatschappelijk werk), Vluchtelingenwerk, Humanitas, Stichting De Overbrugging, Gereformeerde kerk Numansdorp, Voedselbank Hoeksche Waard, HW Wonen (woningcorporatie).
Consultatie Dagelijks Bestuur	Leden van het Dagelijks Bestuur
Internetenquête onder raadsleden	Gemeenteraadsleden van de vijf gemeenten in de Hoeksche Waard

Documenten- en
literatuurstudie

Aanvullend op de gesprekken en enquête hebben wij verschillende documenten in het onderzoek bestudeerd zoals het beleidsplan, bestuursstukken en publiëksbrochures over hulpverlening. Deze stukken zijn door de RSDHW in de loop van het onderzoek aangevuld met kwantitatieve gegevens over de uitvoering van schuldhulp. Daarnaast hebben we de literatuur over effectieve schuldhulpverlening bestudeerd. Achterin het rapport is een bronnenlijst opgenomen.



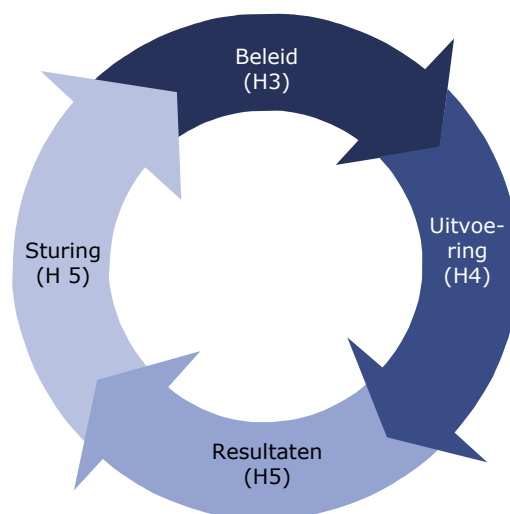
1.4 Opzet van onderzoek en rapport

Normenkader staat
in de bijlage

Bij de start van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie een normenkader vastgesteld. Dit is een inventarisatie van indicatoren aan de hand waarvan de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard uiteindelijk is beschreven en beschouwd. Dit normenkader volgt de algemene onderdelen van de beleidscyclus, waarbij achtereenvolgens worden onderscheiden: beleid, uitvoering, resultaat en sturing/terugkoppeling. Het normenkader is als bijlage opgenomen.

Ten behoeve van de overzichtelijkheid is ook bij de rapportage deze indeling als uitgangspunt genomen. In onderstaand schema zijn de onderdelen weergegeven alsmede de hoofdstukken waarin deze aan de orde komen.

figuur 1.1 Opzet van het rapport



Schuldhulpverlening
in Hoeksche Waard
ook in landelijk
perspectief ge-
plaatst

Aan de drie hoofdstukken waarin de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard aan de orde komt, gaat een hoofdstuk vooraf waarin kort wordt ingegaan op de (potentiële) vraag naar schuldhulpverlening in het gebied. En na hoofdstuk 5 volgt een hoofdstuk waarin de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard in landelijk perspectief wordt geplaatst.



2 Schulden in de Hoeksche Waard

2.1 Schets van de Hoeksche Waard

Een bijzondere regio

Wie met medewerkers van de RSDHW of met hulpverleners van welzijnsinstellingen spreekt over problematische schulden in de Hoeksche Waard hoort al snel over de bijzonderheden van het gebied. Hoewel dicht bij Rotterdam gelegen, is het een gebied dat in zekere zin op zich zelf staat. Tot 1885 had de Hoeksche Waard één vaste verbinding met de rest van het land en hoewel de verbinding met de komst van twee tunnels en de Haringvlietbrug aanzienlijk is verbeterd, zijn de cultuurverschillen met het stedelijke Rotterdam in het noorden en Dordrecht in het oosten onmiskenbaar blijven bestaan. Ook is de economie nog steeds in zekere mate afgeschermd van de rest van het land - 'Men koopt bij elkaar' - waardoor de crisis die elders al in 2009 losbrak, hier uiteindelijk gefaseerd en gedempt doordrong.

Kerkelijkheid is belangrijk kenmerk

Ook de kerkelijkheid is kenmerkend voor de regio. Veel mensen zijn aangesloten bij een kerkgemeenschap of zijn via ouders of grootouders verbonden met een protestantse traditie. Een RSDHW medewerker sprak ook wel over een van oorsprong boerengemeenschap die – ondanks veranderingen – nog sterk hangt aan conventionele deugden als spaarzaamheid, een hoog arbeidsethos en hard werken. Er is een cultuur waarin het niet gewoon is om een beroep te doen op publieke voorzieningen als de Bijstandswet of schuldhulpverlening. Mensen zetten veelal tot het uiterste de tering naar de nering. Als het echt niet anders kan, wordt binnen eigen kring naar een oplossing gezocht. In dit kader wijzen medewerkers van de RSDHW ook op trots en eigenwaarde. Het zou mensen er minder snel toe bewegen zich te melden bij een gemeentelijk loket dan in een grote stad waar mensen zich anoniemer tot elkaar verhouden.

2.2 Lage inkomens en aantal schuldenaren

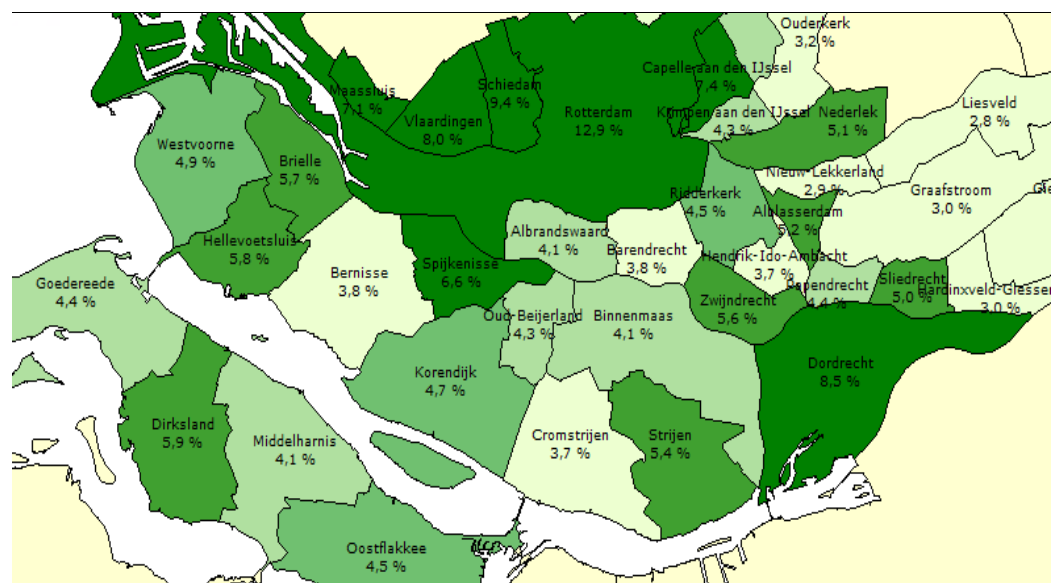
1.500 inwoners met een laag inkomen in de Hoeksche Waard

Afgaande op de inkomenscijfers van het CBS zijn er in de Hoeksche Waard zo'n 1.500 huishoudens met een inkomen onder de lage inkomensgrens.¹ Een derde daarvan woont in Gemeente Binnenmaas, zij vormen zo'n vier procent van het totaal aantal huishoudens in die gemeente. Voor Gemeente Oud Beijerland ligt dit aantal op 400 (4,3% van alle huishoudens aldaar). De overige drie gemeenten, Strijen, Cromstrijen en Korendijk hebben er ieder ongeveer 200. Onderstaande figuur geeft een regionaal overzicht.

¹ Huishoudens onder de lage inkomensgrens hebben een koopkracht die vergelijkbaar is met de koopkracht van een huishouden op bijstandsniveau. Bron: Statline, CBS, 2013.



figuur 2.1 Huishoudens met een koopkracht onder bijstandsniveau (% van het totaal aantal huishoudens)



Bron: CBS, bewerking Panteia

Steeds meer schulden bij huishoudens met hoge inkomens

Huishoudens met een inkomen onder de lage inkomensgrens vormen niet de enige doelgroep voor schuldhulpverlening. Met name door de problemen rondom koophuizen en restschulden op hypotheek doen nu ook de hogere inkomens steeds vaker een beroep op de schuldhulpverlening.² Om een breder beeld te krijgen van huishoudens met schulden, zijn er twee belangrijke bronnen beschikbaar: de Monitor Betalingsachterstanden en het rapport 'Huishoudens in de rode cijfers'.

Naar schatting 9.780 huishoudens met betalingsachterstanden in de Hoeksche Waard

Uit de laatst verschenen Monitor Betalingsachterstanden blijkt dat 27,8 procent van alle Nederlandse huishoudens in 2011 om financiële redenen een of meer betalingsachterstanden had.³ Wanneer we dit toepassen op het totaal aantal particuliere huishoudens van de Hoeksche Waard (35.196), dan hebben ongeveer 9.780 huishoudens één of meer betalingsachterstanden gehad vanwege financiële redenen.

Een betalingsachterstand vanwege financiële redenen hoeft niet te leiden tot een problematische schuldsituatie. Maar wanneer de betalingsachterstanden groter worden of regelmatig voorkomen, kan een risico op problematische schulden ontstaan. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn daarom risico-indicatoren opgesteld om de groep huishoudens met (een risico op) problematische schulden af te bakenen.

² Kerckhaert, A. & L. de Ruig (2012). *Huishoudens in de rode Cijfers 2012*. Panteia, Zoetermeer, 2013.

³ Westhof, F., M. Tom & P. Vroonhof, *Monitor betalingsachterstanden, meting 2011*. Panteia, Zoetermeer, 2011.



Risico-indicatoren voor problematische schulden.

1. Meer dan drie soorten achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen en/of:
2. Een of meer achterstallige rekeningen hebben vanwege financiële redenen in de categorieën hypotheek, huur, elektriciteit, gas of water, ziektekostenverzekering, bij de afbetaling van leningen en afbetalingsregelingen en/of:
3. De (totale) omvang van de achterstallige rekening(en) bedraagt meer dan 500 euro en/of:
4. Minstens vijf keer per jaar rood staan voor een gemiddeld bedrag van 500 euro en/of:
5. Een creditcardschuld hebben van meer dan 500 euro.

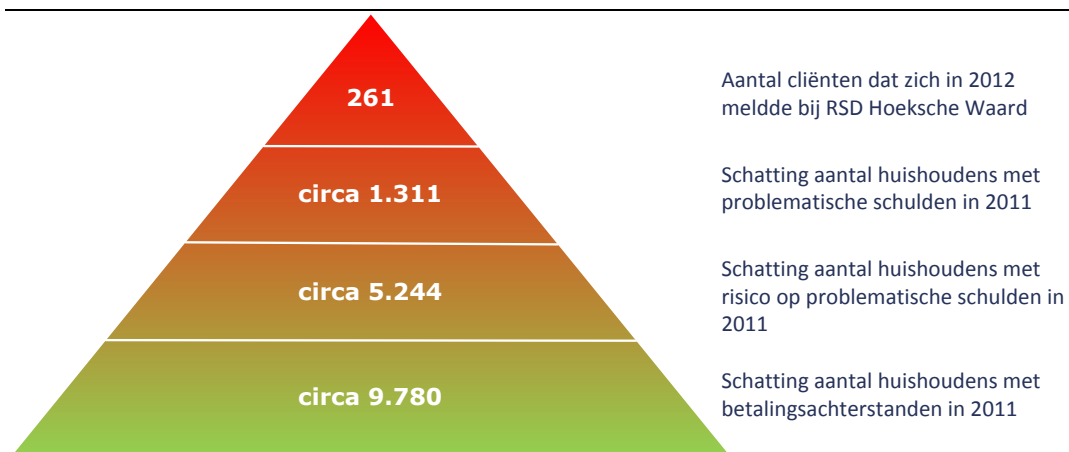
Circa 1.427 huishoudens met risico op schulden

In 2011 voldeed 14,9 procent van alle Nederlandse huishoudens aan een of meer van deze risico-indicatoren. Wanneer we dit toepassen op het totaal aantal particuliere huishoudens van de Hoeksche Waard (35.196), dan lopen ongeveer 5.244 huishoudens een risico op problematische schulden.

Ongeveer 350 huishoudens met problematische schulden

Uit landelijk onderzoek blijkt dat bij ongeveer een kwart hiervan de schulden daadwerkelijk problematisch zijn geworden. Problematisch wil zeggen: de totale schuldenlast is zo groot, dat de schuldenaar het bedrag in 36 maanden niet kan aflossen wanneer hij zijn maximale aflossingscapaciteit zou gebruiken. Toegepast op de Hoeksche Waard betekent dit dat ongeveer 1.300 huishoudens problematische schulden hebben.

figuur 2.2 Schatting aantal huishoudens met schuldenproblematiek in de Hoeksche Waard



Bron: Panteia, 2013



2.3 Het cliëntenbestand van de schuldhulpverleners van de RSDHW

De 261 mensen die zich vorig jaar bij de RSDHW meldden vanwege problematische schulden, zijn hoogstwaarschijnlijk niet representatief voor de totale bevolking in de Hoeksche Waard. Groepen die volgens medewerkers van de RSDHW en welzijnswerkers waarschijnlijk grotendeels buiten beeld blijven, zijn ouderen en mensen uit de strengere protestantse gemeenschappen.

Een rondgang langs consulenten leert dat in het bestand van cliënten dat vanwege schulden door de RSDHW wordt geholpen met name drie groepen oververtegenwoordigd zijn:

Multi-probleem
gevallen

1. Huishoudens met complexe en meervoudige problemen. Ongeveer een vijfde van de groep mensen die een beroep doet op schuldhulpverlening ontvangt ook elders hulp. Het zijn mensen die in verschillende opzichten in hun leven zijn vastgelopen en waarbij de problemen structureel van aard zijn. De financiële problemen waarmee deze mensen zich melden staan niet op zich zelf maar hangen samen met andere problemen waardoor zij moeite hebben om zelfredzaam te zijn en moeite hebben een financieel onafhankelijk bestaan op te bouwen. Vaak spelen persoonlijkheidsstoornissen een rol.

Echtscheiding en
ontslag veelvoorkomende
oorzaken

2. Een tweede groep bestaat uit mensen die (aanvankelijk) een modaal of bovenmodaal inkomen hadden maar die vanwege een ongelukkige samenloop van omstandigheden in financieel zwaar weer terecht zijn gekomen. Twee veelvoorkomende oorzaken van financiële problemen in deze groep zijn echtscheiding en ontslag. Hoewel de problemen van deze mensen groot kunnen zijn, zijn zij minder structureel van aard dan bij de 'multi-probleem cliënten'. Het zijn mensen die zich doorgaans goed kunnen uitdrukken en vaak ook al veel weten over de voorwaarden en mogelijkheden van schuldhulpverlening (al voordat zij bij de RSDHW aankloppen).

Groep jongeren
neemt toe

3. Een derde groep wordt gevormd door jongeren. Over het algemeen nemen zowel RSDHW als welzijnsinstellingen aan dat deze groep in omvang toeneemt. Uit de verhalen van consulenten over deze groep komt een beeld naar voren van jonge mensen die aanvankelijk onbegrensde mogelijkheden ervoeren om aankopen te doen. Veel voorkomende schuldeisers zijn banken en telefoonbedrijven.



3 Beleid

Dit hoofdstuk behandelt de uitgangspunten voor de uitvoering van schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard. Wij beschrijven en beschouwen het beleid aan de hand van het eerste deel van het normenkader (zie bijlage 1). Achtereenvolgens wordt hier ingegaan op de beleidsvorming, visie, doelen, het pakket van diensten en de middelen die daarvoor zijn vrijgemaakt. In onderstaand schema is aangegeven in welke paragrafen van dit hoofdstuk de verschillende onderdelen van het normenkader aan bod komen.

<i>Onderwerp</i>	<i>Indicatoren uit het normenkader</i>
Beleidsvisie zie: § 3.1	Ontstaan, visie, afstemming met partners, draagvlak, samenhang.
Probleemanalyse zie: § 3.3	Aansluiting bij actuele aard, omvang en oorzaken van schuldenproblematiek en doelgroep. Aansluiting bij beleid en hulpverlening van het maatschappelijk middenveld.
Beleidsdoelen zie: § 3.4	Geformuleerde doelen, economische zelfstandigheid, laagdrempeligheid, klantgerichtheid, voorlichting, preventie, nazorg, zelfredzaamheid burger, integrale benadering, gedragsverandering. Doelstellingen zijn uitgewerkt in resultaten. De resultaten: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.
Dienstverlening zie: § 3.5	Pakket van diensten uiteenlopend van preventie, laagdrempelige voorlichting tot aan intensieve begeleiding.
Middelen zie: § 3.5	Onderbouwing van hoeveelheid middelen die nodig zijn voor de schuldhulpverlening.

3.1 De gemeenschappelijke regeling

De Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard is in 2004 ontstaan na een fusie van de sociale diensten van alle vijf gemeenten van de Hoeksche Waard. Toen is ook gestart met een eigen schuldhulpverlening voor deze gemeenten. Daarvoor besteedden sommige gemeenten deze dienst uit aan derden. De RSDHW is een gemeenschappelijke regeling. De dienst voert voor alle gemeenten uit de Hoeksche Waard de taken en bevoegdheden uit op het gebied van werk en inkomen, waaronder schuldhulpverlening.

De regeling voorziet in een uitvoerende organisatie (de RSDHW), met een Algemeen Bestuur, een Dagelijks Bestuur en een voorzitter. Volgens de regeling voert de RSDHW alle taken en bevoegdheden uit in het kader van schuldhulpverlening en verlenen de gemeenten hun medewerking aan de uitvoering van besluiten die het bestuur van de dienst neemt. Zowel het Algemeen Bestuur als het Dagelijks Bestuur hebben



een informatie- en verantwoordingsplicht aan de raden van de deelnemende gemeenten.

3.2 Het beleid kwam soepel tot stand in de politieke luwte

Beleidsplan sluit aan bij landelijke bepalingen

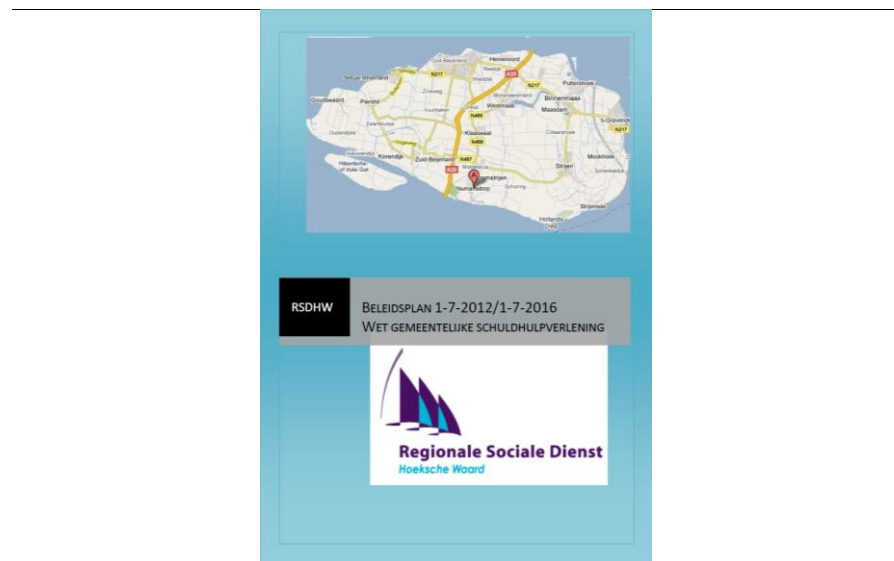
De uitgangspunten voor schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard zijn vastgelegd in een beleidsplan. Dit plan is in 2012 door het Algemeen Bestuur vastgesteld voor een periode van vier jaar. Het plan is sterk geënt op de bepalingen uit de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening en op de richtlijnen van de NVVK, de brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren. Conform de wet is beschreven hoe verantwoording wordt afgelegd aan de gemeenteraden en hoe de colleges van B&W via een Algemeen en Dagelijks Bestuur worden betrokken. Het beleidsplan dat nu als basis dient voor de schuldhulpverlening is destijds globaal in de volgende stappen tot stand gekomen:

- De aanzet voor het plan werd gemaakt door beleidsmedewerkers van de RSDHW,
- Vervolgens zijn de contactambtenaren bij de vijf gemeenten in de Hoeksche Waard over deze aanzet geconsulteerd,
- Na deze ambtelijke afstemming volgde een consultatie van de verantwoordelijke wethouders,
- Vervolgens is het plan gepresenteerd aan het Algemeen Bestuur/Dagelijks Bestuur,
- Ten slotte is het plan officieel vastgesteld door het Algemeen Bestuur.

Soepele totstandkoming beleidsplan

De totstandkoming van het beleidsplan verliep volgens betrokkenen soepel. Draagvlak voor het plan was snel gevonden. In het ambtelijk vooroverleg kwamen nauwelijks verschillen van inzicht naar voren. Volgens betrokkenen van de RSDHW is dit kenmerkend voor de betrokkenheid van de gemeenten. De gemeenten volgen ieder afzonderlijk de beleidsontwikkeling wel, maar laten de beleidsbepaling conform de Gemeenschappelijke Regeling over aan de RSDHW.

figuur 3.1 Beleidsplan van de Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard



Politiek draagvlak
voor beleid

Ook op politiek niveau kwamen weinig substantiële verschillen van inzicht naar voren. Het plan kon al snel op politiek draagvlak rekenen. Wellicht speelde mee dat het beleidsplan altijd zeer dicht in de buurt is gebleven van wat landelijk is voorgeschreven door de wetgever en geadviseerd wordt door de NVVK. Ook *tussen* gemeenten speelden geen tegengestelde belangen op, of was schuldhulpverlening op een andere manier onderwerp van een intergemeentelijke politieke discussie binnen het bestuur. Schuldhulpverlening is in de Hoeksche Waard tot nu toe altijd een onderwerp geweest in de politieke luwte. Wel heeft de RSDHW zich in 2012 in het bestuur hard moeten maken voor uitbreiding van personeelscapaciteit. Die uitbreiding is er toen ook gekomen.

Dit beeld wordt bevestigd met de enquête die in december 2013 onder raadsleden is gehouden. Het leeuwendeel (71%) geeft aan dat schuldhulpverlening bij de RSDHW in goede handen is, al geeft een groot deel ook aan op afstand te staan en niet altijd goed zicht te hebben op hoe schuldhulpverlening precies wordt uitgevoerd (zie ook bijlage 4).

Geen externe partij-
en betrokken ge-
weest bij beleid

Hoewel in het beleidsplan wordt benadrukt dat de schuldhulpverlening integraal moet worden verleend – dat wil zeggen in samenhang met de hulp die eventueel door andere partijen wordt verstrekt – is geen van dergelijke externe partijen direct betrokken geweest bij de beleidsvorming. In het plan is wel aangegeven dat er een 'goed samenspel met andere actoren' moet zijn, maar er staat niet genoemd wie die andere actoren zijn of hoe dat samenspel er concreet uit moet zien. In het stuk wordt al wel onderkend dat de samenwerking met het maatschappelijk middenveld onvoldoende is. Beschreven wordt echter niet hoe dit verbeterd moet gaan worden. Hoewel het niet in het plan is beschreven, werkt de RSDHW op dit moment wel aan de verbetering van het contact met deze partners. Hierop komen wij in de loop van het rapport nog terug.

3.3 De visie is impliciet maar de uitgangspunten zijn duidelijk

Meedoen en zelfredzaamheid staan
centraal

Hoewel in het beleidsplan zelf is aangegeven dat een beleidsvisie ontbreekt⁴, komt tussen de regels door wel duidelijk naar voren wat het vertrekpunt is van het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening. Zoals bijvoorbeeld in de inleiding, waar het begrip participatie centraal is gesteld. Schuldhulpverlening moet voorkomen dat mensen uitvallen. Door hulp te bieden, stimuleren en helpen de gemeenten mensen weer om mee te doen in het maatschappelijk verkeer. Verderop in het plan wordt daar het uitgangspunt van zelfredzaamheid aan toegevoegd. Er wordt een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van burgers. Mensen worden gestimuleerd zoveel mogelijk hun problemen zelf aan te pakken.

De RSDHW wil mensen helpen zichzelf te helpen

Met deze (impliciete) visie wordt duidelijk dat de RSDHW (en de daarin participerende gemeenten) niet louter te doen is om gevolg te geven aan de wettelijke verplichting om hulp te verlenen bij problematische schulden. Met de visie geeft de RSDHW duidelijk aan wat zij uiteindelijk

⁴ Bijlage 1, p.14, Beleidsplan.



wil bereiken met schuldhulpverlening, namelijk het voorkomen dat mensen buiten het maatschappelijke leven komen te staan. Daarmee is schuldhulpverlening niet een doel op zich maar is het onderdeel van een bredere verantwoordelijkheid van gemeenten ten aanzien van het welzijn van hun burgers. Uit het plan spreekt het basisidee dat hulp alleen succesvol kan worden genoemd indien het bijdraagt aan een duurzame versterking of een duurzaam herstel van het vermogen van mensen om hun financiële huishouding voortaan op orde te houden. De RSDHW wil mensen helpen zichzelf te helpen.

Analyse van problematiek en risicogroepen in de Hoeksche Waard ontbreekt

...het ontbreekt echter aan een probleemanalyse

Hoewel het beleidsplan goed aansluit op wetgeving en NVVK richtlijnen en er een eenduidig uitgangspunt in doorklinkt, ontbreekt in het plan een probleemanalyse. In het plan wordt niet verwezen naar de huidige situatie met betrekking tot problematische schulden in de Hoeksche Waard, noch wordt ingegaan op toekomstverwachtingen, noch op de behoeften in de afzonderlijke gemeenten. Het plan is in de eerste plaats een uitwerking van wetgeving. Summier en in algemene bewoordingen staat in het beleidsplan dat de huidige crisis waarschijnlijk zal leiden tot een groter beroep op schuldhulp. Daarnaast beschrijft het plan dat de problematiek door de crisis complexer zal worden. Onduidelijk blijft waarom de RSDHW precies verwacht dat de crisis tot een toename van complexiteit zal leiden.

Ook ontbreekt in het plan een analyse van risicogroepen. Uit het plan wordt niet duidelijk waar in de Hoeksche Waardse samenleving men precies de behoeften aan schuldhulp verwacht. Welke behoeften verwacht de RSDHW bijvoorbeeld van de groep asielzoekers; hoe dient te worden omgegaan met mensen die *niet* geneigd zijn hulp te zoeken maar zich eerder in een isolement terug trekken; en hoe zit het precies met de crisis, welk deel van de beroepsbevolking loopt kans op baanverlies en derhalve het risico op betalingsachterstanden en problematische schulden?

3.4 De doelen zijn concreet en meetbaar gemaakt

De visie achter het schuldhulpverleningsbeleid en de wettelijke opdracht die eraan ten grondslag ligt, zijn in het beleidsplan eenduidig uitgewerkt in doelen. Hierbij kan een driedeling worden gemaakt.

Eerste doel is zelfredzaamheid vergroten met integrale aanpak

Allereerst heeft men beschreven wat men inhoudelijk beoogt. *Het uiteindelijke doel van alle inspanningen is om de zelfredzaamheid van mensen met schulden te herstellen of te bevorderen.* In dit kader wordt onder meer aangegeven dat de RSDHW wil helpen bij het mobiliseren van het (informele en professionele) netwerk rond de schuldenaren zodat zij niet afhankelijk blijven van de gemeente (RSDHW). Ook is aangegeven dat *de RSDHW streeft naar een integrale aanpak waarbij financiële problemen in samenhang met eventuele andere problemen worden opgepakt.* Hiervoor is het noodzakelijk tijdens het hulptraject ook inzicht te krijgen in de oorzaken van het gedrag dat uiteindelijk leidde tot de onoverkomelijke schulden.



In het kader van zelfredzaamheid staat het plan ook nadrukkelijk stil bij *preventie*. De dienst wil zich nadrukkelijk ook manifesteren als voorlichter, in de eerste plaats als gesprekspartner voor hen die in een problematische schuldenpositie dreigen te belanden (of al zitten), in de tweede plaats door generieke publieksinformatie te verschaffen, bijvoorbeeld in regionale weekbladen, aan werkgevers of op scholen.

Tweede doel is op prestatie-indicatoren beter te scoren dan landelijk gemiddelde

Tegen deze achtergrond heeft de RSDHW vervolgens eenduidige doelen geformuleerd met betrekking tot de ontwikkeling van de omvang van het probleem van problematische schulden. Deze doelen hebben onder andere betrekking op de hoogte van het gemiddelde schuldenpakket en het aantal schuldeisers dat daaraan verbonden is. Aangegeven is dat de RSDHW zich op deze indicatoren wil meten met het landelijk gemiddelde. Men wil beter (of vergelijkbaar) scoren dan dit gemiddelde.

Een belangrijke omissie in deze doelstellingen is de probleemanalyse. Door het ontbreken van deze analyse verliezen de beoogde doelen enigszins hun zeggingskracht. Er wordt nu niet beschreven in welke mate de situatie in de vijf gemeenten van de Hoeksche Waard na de vierjarige beleidsperiode moet zijn verbeterd. Daarnaast geldt dat een vergelijking tussen de Hoeksche Waard met de rest van Nederland mogelijk mank gaat. Eerst moet duidelijk gemaakt worden hoe de landelijke schuldenproblematiek zich verhoudt tot die in de Hoeksche Waard.

Derde doel is te werken volgens gedragscodes

In de derde plaats zijn er doelen die betrekking hebben op de dienstverlening. Zij hebben betrekking op het functioneren van de dienst zelf. Hoewel deze doelen niet expliciet als zodanig zijn benoemd, komen zij wel duidelijk naar voren, onder andere in paragraaf 1.5 'Kwaliteit van de schuldhulpverlening'. Deze paragraaf verwijst naar gedragscodes van de NVVK rond drie diensten, te weten: schuldregeling, budgetbeheer en sociale kredietverlening. De RSDHW committeert zich nadrukkelijk aan deze gedragscodes, niet alleen om zich daarmee te verantwoorden naar de NVVK en de vijf gemeenten maar ook ten behoeve van haar geloofwaardigheid onder schuldeisers. Het werken volgens deze gedragscodes wordt volgens de RSDHW door schuldeisers gezien als een keurmerk voor de schuldhulpverlening.

Prestatie-indicatoren zijn benoemd.

De doelen van de RSDHW zijn vervolgens in het beleidsplan (in een schema in bijlage 3) in verband gebracht met de prestatie-indicatoren die de wet voorschrijft.

3.5 Het voorgestane dienstenpakket is breed en compleet

De doelstellingen van de RSDHW zijn uitgewerkt in uiteenlopende diensten. Deze worden niet als zodanig onder één noemer beschreven maar worden verspreid over het beleidsplan behandeld. Aanvullend heeft de dienst op haar website een brochure staan waarin zij overzichtelijk en in een toegankelijke taal beschrijft wat schuldhulp inhoudt en wat burgers kunnen verwachten. We geven hier kort een overzicht van het dienstenpakket en enkele observaties daarbij. We maken daarbij onderscheid tussen preventieve diensten en curatieve schuldhulpverlening.



De RSDHW wil zichtbaar zijn	Kijkend naar de preventieve maatregelen die in het beleidsplan worden voorgesteld, komt het beeld naar voren van een sociale dienst die haar werkterrein aanzienlijk breder opvat dan alleen de balie aan de Beetsstraat in Oud Beijerland. Met name uit de paragraaf Preventie (§ 3.3.) blijkt dat de RSDHW naar buiten wil treden. Zo wil zij zichtbaar zijn op strategische plekken (gemeenteloketten, huisartsenpraktijken, bibliotheken en kerken) en wil zij actief lokale media opzoeken. Elders in het plan wordt aangegeven dat de RSDHW minimaal één keer per half jaar een artikel over schuldhulpverlening in de krant wil hebben.
Geen extra capaciteit of budget voor preventie	De groep die de sociale dienst wil bereiken is dan ook aanzienlijk breder dan mensen met problematische schulden. Zij wil ook werkgevers, scholen, klantmanagers en hulpverlenende instanties bereiken. Het ontbreekt in het plan aan een inventarisatie van middelen waarmee deze preventieve diensten moeten worden uitgevoerd. De middelen voor schuldhulpverlening zijn beschreven in de zesde paragraaf van het plan. Hierin is weliswaar € 30.000 gereserveerd voor preventieve activiteiten, maar wordt bij voorbaat aangegeven dat dit budget in ieder geval niet wordt aangesproken voor de jaren 2012 en 2013. Verder is uit deze paragraaf af te leiden dat voor preventie geen gespecialiseerd personeel of extra capaciteit wordt ingezet of vrijgemaakt - anders dan de reguliere schuldhulpverleners en budgetbeheerders. Uit het plan rijst daardoor de vraag of de voorgestane uitvoering van preventieve maatregelen haalbaar is.
Curatieve dienstverlening niet eenduidig beschreven	De diensten met betrekking tot de curatieve dienstverlening (de hulp bij feitelijke schulden) zijn minder eenduidig beschreven. In het beleidsplan onderscheidt de RSDHW: inkomensreparatie, saneringsrijp maken, traject beheersbare schulden, de minnelijke regeling, en toeleiding naar Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (Wsnp). Deze indeling wijkt af van de indeling die in de brochure wordt gemaakt. Hierin onderscheidt de RSDHW: budgetadvies, budgetbegeleiding, budgetbeheer (waaronder volledig beheer, beperkt beheer en financieel beheer), en de minnelijke schuldregeling. In het managementinformatiesysteem hanteert de RSDHW weer een andere indeling en worden ook diensten genoemd die elders niet aan de orde komen, zoals crisishulp, schuldenstabilisatie en nazorg.
Scheiding tussen schuldhulpverlening en budgetbeheer	Uit de gesprekken met medewerkers komt een scheiding naar voren tussen diensten die de schuldhulpverleners uitvoeren en diensten die budgetbeheerders uitvoeren. De schuldhulpverleners worden ingezet voor het brede palet van consultatieve diensten, advisering en voorlichting. Budgetbeheerders spelen een rol op het moment dat de RSDHW feitelijk het beheer krijgt over (een deel van) het inkomen en de uitgaven van een cliënt. Dit onderscheid (tussen schuldhulpverleners en budgetbeheerders) komt ook terug in de begroting. Voor schuldhulpverlening is voorzien in een budget voor 5,3 fte, voor budgetbeheer is dat 1,9 fte.
	De dienst stelt hoge eisen aan het personeel. De hulpverleners moeten een HBO werk- en denkniveau hebben en een adequate opleiding. Vergelijken met andere gemeenten (en in verhouding tot het aantal van



261 mensen dat zich vorig jaar meldde) is de RSDHW goed toegerust.
Hierop komen wij in het volgende hoofdstuk terug.



4 Uitvoering

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van de schuldhulpverlening door de RSDHW centraal. In onderstaand schema is weergegeven in welke paragrafen van dit hoofdstuk de verschillende onderdelen uit het normenkader zijn terug te vinden.

Onderwerp	Indicatoren uit het normenkader
Communicatie zie: § 4.2	Algemene publieksvoorlichting en gerichte voorlichting aan cliënten.
Uitvoering zie: § 4.1, § 4.4	Toegankelijkheid, klantvriendelijkheid, deskundigheid, integraliteit, interne afstemming, afstemming met externe hulpverleners, deskundigheid personeel, volledigheid werkprocessen, vraaggerichtheid.

4.1 Het eerste beeld: een soepele organisatie...

Het eerste beeld dat over de uitvoering van schuldhulpverlening ontstaat na gesprekken met medewerkers van de RSDHW is dat van een compacte, overzichtelijke en goedlopende organisatie in een stabiel bestuurlijk en politiek krachtenveld. Illustratief is het volgende citaat: *"Natuurlijk gebeurt er wel eens wat. Dan beklagt een cliënt zich bijvoorbeeld bij een gemeenteraadslid of een wethouder, maar die weten ons dan op hun beurt altijd goed te vinden. Er wordt dan ook altijd direct teruggekoppeld naar de betreffende medewerker. De lijnen zijn kort"*. In de gesprekken met medewerkers komen steeds de volgende verklaringen naar voren voor deze soepele gang van zaken.

Weinig controverse over uitgangspunten, taakopvatting en organisatie

Er is rust: de RSDHW heeft zowel de regie over beleidsvorming als uitvoering. Ondanks het gegeven dat zij voor vijf verschillende gemeenten werkt en deze gemeenten in beginsel eindverantwoordelijk zijn, geniet de RSDHW door de Gemeenschappelijk Regeling op dit onderwerp autonomie. De besprekingen in het ambtelijk vooroverleg zijn nooit lastig, men komt er altijd goed uit, zeker met betrekking tot schuldhulpverlening. Ook de daaropvolgende overleggen met het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur leveren nooit problemen op. In de besprekingen die het management van de RSDHW elke maand heeft met het bestuur, komt schuldhulpverlening meestal in de marge aan de orde. Het is geen onderwerp van discussie. Dat schuldhulpverlening als onderwerp zich altijd in de politieke luwte heeft bevonden, heeft als voordeel gehad dat er weinig controverse was en is over de uitgangspunten, taakopvatting en organisatie. De taakopvatting met betrekking tot schuldhulpverlening en de organisatie daaromheen hebben zich constant en gestaag kunnen ontwikkelen.



Compact team
schuldhulpverleners
met overzichtelijke
caseload en gemak-
kelijke overdrachten

Er is overzicht: het team dat binnen de RSDHW belast is met schuldhulpverlening is compact. Er werken zes schuldhulpverleners (5,3 fte), twee budgetbeheerders (1,9 fte) en een administratieve kracht. Met deze bezetting kan het bestand van ongeveer 300 actieve cliënten volgens de betrokkenen goed worden bediend. De caseload per medewerker is overzichtelijk. Elke schuldhulpverlener heeft zo'n 50 tot 60 cliënten in portefeuille, een gemiddelde caseload gemeten volgens de normen van brancheorganisatie NVVK. Indien een medewerker te veel werk heeft, kunnen zaken makkelijk worden overgedragen vanwege het goed bijgehouden cliëntenregister. Er zijn geen wachttijden of -lijsten voor een intakegesprek. In de jaarverantwoording 2012 staat dat dit met extra inspanningen is gelukt.⁵

Duidelijke taakver-
deling

Taken zijn helder: het team wordt efficiënt aangestuurd. De werkprocessen zijn uitgewerkt waardoor ten aanzien van de verschillende taken is vastgesteld wat er van medewerkers wordt verwacht. Duidelijk is bijvoorbeeld hoe lang een intakegesprek mag duren en welke tijd beschikbaar is om dit gesprek uit te werken. Indien een cliënt wordt geholpen met budgetbeheer, draagt de schuldhulpverlener deze over naar een van de twee budgetbeheerders. Deze overdracht verloopt volgens de medewerkers vrijwel altijd goed, mede door het registratiesysteem. Het beeld dat uit de gesprekken met medewerkers naar voren komt, is dat van een overzichtelijk team waar duidelijk is wie wat doet.

Veel aandacht voor
naleving kwaliteits-
management

Bedrijfsprocessen zijn op orde: de medewerkers geven unaniem aan dat veel aandacht wordt besteed aan naleving van het kwaliteitsmanagementsysteem. Er is intensieve interne administratieve controle en de teamleider bewaakt de naleving actief. Mensen worden aangesproken om hun registraties goed te doen en zien over het algemeen zelf ook de meerwaarde van het systeem. Zij kunnen hierdoor immers zaken makkelijk onderling overdragen, bijvoorbeeld in geval van ziekte of vakantie. Deze extra aandacht op administratieve volledigheid heeft bijgedragen aan NEN-certificering. Het NEN-rapport maakt slechts melding van één 'minor non conformity', wat betekent dat de tekortkoming betrekking had op een bovenwettelijke eis.

Cliënten verwachten
dat zij binnen af-
zienbare tijd worden
geholpen

... met een zakelijke houding

De goed georganiseerde en overzichtelijke wereld van het team schuldhulpverlening staat regelmatig in schril contrast met de complexe wereld van de mensen die zij moet bedienen. De administratieve discipline die het team zichzelf oplegt, staat vaak ver af van de wanorde waarin veel mensen zich bevinden die zich aan de balie melden. Zij zijn vaak niet in staat hun administratie te ordenen en op de gewenste wijze te tonen aan de schuldhulpverleners. Dit contrast speelt veelvuldig op. De schuldhulpverleners van de RSDHW zeggen dat er nogal wat mensen zijn die verwachten na melding bij schuldhulpverlening binnen afzienbare tijd van hun financiële problemen te zijn af geholpen. Als deze verwachting vervolgens niet uitkomt, hebben zij het idee dat de dienst niets voor hen wil doen.

⁵ Jaarverantwoording 2012, Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard, 26 maart 2013



Hulpverleners van welzijnsorganisaties vinden dat RSDHW aansluiting met cliënten mist

Hulpverleners van verschillende welzijnsorganisaties zeggen dat het team schuldhulpverlening is 'teruggetrokken' in het eigen administratieve systeem. Doordat zij zo goed de hand weten te houden op de voorgeschreven procedures, mist het team de aansluiting met een groot deel van de mensen die om hulp verlegen zit. De dienst gaat er volgens deze hulpverleners teveel vanuit dat mensen 'normaal' zijn en hun zaken op orde hebben, terwijl juist deze mensen vaak niet helemaal 'normaal' zijn en moeite hebben met administratieve discipline. In dit verband wordt door de hulpverleners uit het maatschappelijk middenveld regelmatig het woord 'inregelen' gebruikt, wat verwijst naar een moeizaam proces waarin de cliënt zijn bescheiden binnen de kaders van de RSDHW brengt.

4.2 De voorlichting over schuldhulpverlening is helder

De RSDHW communiceert onder andere via de website en folders

De RSDHW communiceert op twee manieren over de wijze waarop zij ondersteuning kan bieden aan mensen met problematische schulden. In de eerste plaats wordt informatie ontsloten via de website en via folders, die - volgens het beleidsplan - bij gemeentekantoren en (semi) publieke instellingen verkrijgbaar zijn. De website is overzichtelijk en tegelijk sober. Informatie over budgetadvies en schuldhulpverlening is snel te vinden en overzichtelijk gepresenteerd in twee PDF-documenten. Eén document schetst de uitgangspunten van de dienstverlening voor mensen met dreigende of acute geldproblemen. Het andere document geeft een overzicht van diensten oplopend van budgetadvies tot aan volledig budgetbeheer.

Daarnaast verstrekt de RSDHW informatie aan het maatschappelijk middenveld

In de tweede plaats tracht de RSDHW de informatie mondeling via het maatschappelijk middenveld te verstrekken. Eind 2012 en in het voorjaar van 2013 zijn bijeenkomsten georganiseerd met partijen uit het maatschappelijk middenveld. Onder meer om via hen het aanbod van schuldhulpverlening onder de bevolking onder de aandacht te brengen. De RSDHW vindt dit belangrijk voor mensen die uit zichzelf de stap naar de RSDHW niet snel zetten omdat ze onkundig zijn of omdat zij zich daar niet aan willen overgeven. Een beleidsmedewerker verwoordde dit als volgt: *'De organisaties van het maatschappelijk middenveld zijn eigenlijk de ogen en oren van de RSDHW'*. Betrokkenheid van deze instellingen is belangrijk omdat een aantal dicht op de samenleving zit (zoals kerkgemeenschappen) of al in contact zijn met mensen die een verhoogd risico op problematische schulden hebben of deze schulden reeds hebben (zoals bijvoorbeeld een stichting voor begeleid wonen of het maatschappelijk werk). In de praktijk blijkt het lastig om alle partijen uit het maatschappelijk middenveld bij de schuldhulpverlening te betrekken. Dit kwam onder ander naar voren bij de tweede bijeenkomst met het maatschappelijk middenveld die door de RSDHW was georganiseerd. Uiteindelijk waren hierbij zeven organisaties vertegenwoordigd.



Ook publieksvoorlichting in lokale media

In het beleidsplan wordt nog een derde communicatiekanaal benoemd. Het betreft het mondeling informeren van het algehele publiek over de diensten. Bijvoorbeeld voorlichting op scholen en voorlichting via lokale media. Vooral nog beperkt deze vorm van publieksvoorlichting zich tot berichten in de rubriek 'gemeenteberichten' in lokale huis-aan-huisbladen.

4.3 Preventie en vroegsignalering zijn in ontwikkeling

In het beleidsplan wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan preventie. De medewerkers van de RSDHW voelen dat belang ook in de praktijk, blijkt onder meer uit het volgende citaat: *'Veel klanten die zich melden hadden dat eigenlijk veel eerder moeten doen. We hadden ze dan kunnen helpen met budgetadvies in plaats van een veel zwaarder traject zoals een schuldregeling.'*

Budget voor preventie en vroegsignalering nog niet aangesproken

Van een effectieve preventie en vroegsignalering door de RSDHW is het nog niet gekomen. Het budget dat met de vaststelling van het beleidsplan was gereserveerd voor preventie is nog niet aangesproken. Recent is door het Dagelijks Bestuur aangedrongen op een aanvullend plan voor preventieve maatregelen. Aan dit plan werkt de RSDHW op dit moment.

Met veelvoorkomende schuldeisers worden afspraken gemaakt

Versterking van de preventie zoekt de RSDHW vooral in een verbetering van samenwerking met veelvoorkomende schuldeisers en welzijnsinstellingen. Met enkele schuldeisers bestaan al langer afspraken (soms vastgelegd in convenanten). Deze wil de RSDHW nu actualiseren. Met een convenant wil men onder andere afspraken maken over incassobeleid, het doorverwijzen van klanten en inzet van het moratorium. Daarnaast wil de dienst met schuldeisers afspraken maken over voorlichting. Deze moeten met name het hoofd bieden aan de schaamte die veel mensen ervan weerhoudt om zich tijdig bij de RSDHW te melden.

4.4 De hulpverlening kenmerkt zich door een handhaven-de stijl

De intake

Schuldhulpverlening is in principe voor iedereen toegankelijk

Uitgangspunt van de RSDHW is dat schuldhulpverlening toegankelijk is voor iedereen die daar behoefte aan heeft. De RSDHW vat de doelgroep daarmee breder op dan in de wet is omschreven. Zo stelt de RSDHW zich – tot op zekere hoogte – ook open voor ondernemers (met name ZZP'ers) met schuldproblemen. De enige mensen die worden uitgesloten zijn mensen die eerder hebben gefraudeerd of wiens vorderingen bestaan uit van overheidswege opgelegde geldboetes. De RSDHW hanteert ook geen doelgroepenbeleid of geeft anderszins prioriteit aan de hulp voor specifieke doelgroepen.

Deze uitgangspunten worden door de medewerkers bevestigd. Zij geven aan dat ook in de praktijk iedereen die zich meldt ook daadwerkelijk te woord wordt gestaan en dat een aanmeldingsgesprek in principe altijd voor iedereen openstaat, zelfs ook indien vorderingen zijn ontstaan door



geldboetes. *'Hier wordt eigenlijk nooit iemand geweigerd'*, aldus een schuldhulpverlener.

Trajecten lastig
toegankelijk voor
cliënten die admi-
nistratie niet op
orde houden

Ondanks het uitgangspunt van een open en toegankelijke schuldhulpverlening is de toegankelijkheid inhoudelijk voor verbetering vatbaar. De hulpverleners van de welzijnsorganisaties zeggen dat een afspraak voor een aanmeldingsgesprek gemakkelijk wordt gemaakt. De daaropvolgende trajecten zijn daarentegen lastig toegankelijk voor cliënten met een beperkt vermogen om de administratie op orde te houden.

'Soms moet er geconcludeerd worden dat we te maken hebben met een niet regelbare schuldenaar, dit kan door onvermogen zijn. De eerste stap van het traject zal dan het regelen van beschermingsbewind zijn. In de meeste gevallen wordt hier het maatschappelijk middenveld bij betrokken', aldus de RSDHW.

RSDHW kiest bewust
voor administratieve
criteria

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, wordt in dit kader vaak de term 'inregelen' gebruikt. Ook spreken vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld over een 'papierwinkel'. Beide termen verwijzen naar de moeite die cliënten moeten doen om de administratie zodanig op orde te krijgen dat zij er klaar voor zijn te starten met de intakefase. Het personeel van de RSDHW blijkt goed op de hoogte van (administratieve) criteria om in aanmerking te komen voor verschillende vormen van dienstverlening. Zij verwachten dat ook de cliënten zelfstandig deze kennis verwerven en zich zonder verdere begeleiding inspannen om aan deze criteria te voldoen.

Hoewel in voorkomende gevallen duidelijk is dat een cliënt urgente problemen heeft en op korte termijn geholpen moeten worden, komt de RSDHW pas in actie als de papierwinkel op orde is. *'Wij hebben mensen gehad die duidelijk in broodnood zaten en er desondanks bij de RSDHW niet doorheen kwamen'*, aldus een vertegenwoordiger van een welzijnsinstelling. In nogal wat gevallen zien instellingen dat mensen hun administratie niet op orde krijgen en daarmee buiten de hulpverlening van de RSDHW (dreigen te) vallen.

Ook een schuldeiser noemde dit een probleem. Door veel verantwoordelijkheid bij de cliënt te leggen, komen sommige trajecten te laat op gang (een cliënt trekt vanuit zichzelf vaak niet tijdig aan de bel). Als mensen bij een eerste contact buiten de boot vallen, komt het erop neer dat zij wachten op een nog groter probleem. De medewerker van de schuldeiser zegt hierover: *'De RSDHW voert de schuldhulpverlening uit zoals het moet en zij houden zich keurig aan protocollen. Als cliënten zich hier niet aan houden, stopt de RSDHW met begeleiding of kort op de uitkering. Dit lost niets op zowel voor de cliënt als voor de RSDHW. Een enkeling bij de schuldhulpverlening is zich hier wel bewust van, anderen weer helemaal niet.'*



<p>Hulpverleners van welzijnsinstellingen komen wel eens tegenover de RSDHW te staan</p>	<p>Het inregelen is daarmee een taak op zich geworden voor sommige welzijnsinstellingen. Dat gebeurt tegen hun zin in, omdat zij hier vooral ook een taak voor de RSDHW zien. Zij gaan thuis bij de cliënt aan de tafel zitten om te zien hoe zij de administratie zodanig op orde kunnen krijgen dat het voldoet aan de criteria. Uit de gesprekken met deze instellingen komt naar voren dat zij in dergelijke situaties vaak de rol van belangenbehartiger op zich nemen. Zij staan dan samen met de cliënt tegenover de RSDHW. Deze positie leidt soms tot frustraties omdat deze hulpverleners liever samen met de schuldhulpverleners van de RSDHW kijken hoe een cliënt verder geholpen kan worden.</p>
<p>Cliënten worden na intakefase goed geholpen volgens middenveld</p>	<p>Met de sterke focus op naleving van administratieve criteria roept de RSDHW bij vertegenwoordigers van welzijnsinstellingen nogal eens het beeld op van een instelling die cliënten in wezen wantrouwt. <i>'Het lijkt wel of de RSDHW niet durft mee te denken omdat zij bang is zich te verliezen in de omstandigheden van een cliënt'</i>, aldus een medewerker van een welzijnsinstelling. Dit geldt overigens voornamelijk voor mensen die nog geen toegang hebben gekregen tot een van de diensten. Onder het maatschappelijk middenveld bestaat breed het beeld dat mensen goed worden geholpen zodra zij zijn toegelaten tot een dienst en het inregelen achter de rug is.</p>
<p>Processen verlopen efficiënt, er zijn geen wachttijden</p>	<p><i>De trajecten</i> Zodra een cliënt is 'ingeregeld', verlopen processen efficiënt en effectief. Dit is deels af te leiden uit de cijfers met betrekking tot in- en uitstroom. Deze zijn voor de meeste diensten in evenwicht, er lijkt geen sprake van ophoping van zaken. Dit beeld komt ook naar voren in de gesprekken met de schuldhulpverleners. Zij geven unaniem het beeld van een team waar intern veel aandacht bestaat voor een efficiënte en slagvaardige afhandeling van zaken. De RSDHW heeft dan ook geen wachttijden.⁶</p>
<p>Medewerkers zijn bekend met werkprocessen en er is toezicht op werkprocessen</p>	<p>Voor elke vorm van dienstverlening - of het nu gaat om een aanmeldingsgesprek of budgetcoaching - is vastgesteld wat het precies behelst. De medewerkers zijn naar eigen zeggen bekend met de werkprocessen en de voorgestane beslistermijnen en doorlooptijden. Gegevens over individuele cliënten en hun trajecten worden geregistreerd en er wordt voortdurend toegezien op de volledigheid van deze registraties. Ook ziet de teamleider toe op handhaving van doorlooptijden en beslistermijnen. Het operationele toezicht is belegd bij een Intern Controleur die onder andere Schuldhulpverlening in het takenpakket heeft. Ook over de onderlinge afstemming zijn medewerkers positief. Vanwege de registraties en de overzichtelijkheid van het team kunnen zaken goed worden overgedragen. Schuldhulpverleningstrajecten worden ook op elkaar afgestemd bijvoorbeeld in het geval dat een cliënt na coaching of een crisis-interventie ook financieel beheer krijgt aangeboden. Er wordt dan direct geschakeld tussen schuldhulpverlener en één van de twee budgetbeheerders.</p>
	<p>De schuldhulpverleners zijn allen hoog en/of relevant opgeleid. De meesten hebben een HBO- of universitaire opleiding. Voor een aantal</p>

⁶ Jaarverantwoording 2012, Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard, 26 maart 2013.



geldt dat het een opleiding was in de richting van sociaal juridische dienstverlening, anderen kwamen via een omweg uiteindelijk bij de RSDHW terecht.

Wettelijke taken en vastgestelde diensten en processen zijn referentiepunt

De medewerkers van de RSDHW zien zichzelf niet zozeer als hulpverlener. *'Als je hulp wil verlenen moet je niet hier gaan werken'*, aldus een van hen. Het referentiepunt is in de eerste plaats de wettelijke taak en de diensten die daaruit zijn afgeleid en minder de omstandigheden van waaruit de cliënt de dienst benadert. Het uitgangspunt lijkt in de praktijk te zijn dat de RSDHW diensten heeft ontwikkeld en dat degene die zich daarvoor kwalificeren zich kunnen melden. De dienstverlening die aan een individuele schuldenaar wordt verleend is duidelijk omljnd.

Schuldhelpverleners moeten ook aan belangen schuldeisers denken

De schuldhelpverleners benadrukken dat zij ook tegemoet moeten komen aan de belangen van de schuldeisers (in geval van een schuld- of betalingsregeling). De schuldhelpverlener opereert daardoor voortdurend in een krachtenveld waarin de belangen van de schuldenaar (die van zijn schulden af wil), de schuldeiser (die zoveel mogelijk geld wil terugzien) en de RSDHW (prestatie-indicatoren) voortdurend tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat dit kan leiden tot onbegrip is in de gesprekken met zowel RSDHW-medewerkers als hulpverleners uit het welzijnswerk meerdere malen naar voren gekomen. Een vertegenwoordiger van een welzijnsinstelling merkte op: *'ik ben vooral een belangenbehartiger, ik werk vanuit het belang van mijn cliënt, de schuldhelpverleners van de RSDHW zijn er vooral op gericht dat zaken snel worden afgehandeld volgens de (wettelijke) voorschriften.'*

Integraal werken betekent bij de RSDHW: kijken naar achterliggende of flankerende problemen en doorverwijzen

Het uitgangspunt van integrale hulpverlening

Binnen de RSDHW bestaat een nadrukkelijk streven naar integraliteit in de aanpak van problematische schulden. Hieronder verstaat de RSDHW dat zij bij de cliënt altijd zicht probeert te krijgen op eventuele achterliggende of flankerende problemen. In de praktijk vinden regelmatig doorverwijzingen plaats naar welzijnsinstellingen zoals het maatschappelijk werk of de geestelijke gezondheidszorg. Een rondgang langs de betreffende instellingen leert dat zij het begrip 'integraliteit' anders opvatten. Zij benadrukken het belang van overleg tussen RSDHW en welzijnswerk over specifieke cliënten. Integraliteit moet volgens hen meer inhouden dan doorverwijzen, namelijk meer samenwerken en gezamenlijk naar oplossingen zoeken. Een maatschappelijk werker merkt in dit kader op: *'Ik heb vaak het gevoel dat de RSDHW een cliënt bij ons over de schutting zet. Er komen vaak mensen bij ons binnen die door de RSDHW zijn doorverwezen. Het zou goed zijn als de RSDHW ons vooraf informeert zodat we dan bijvoorbeeld kunnen afstemmen en bespreken hoe we de betreffende cliënt het beste naar een schuldregeling kunnen toe geleiden.'*

Er bestaat overigens een zorgnetwerk waarin op individueel cliëntniveau tussen instellingen wordt overlegd. Hierin zitten naast RSDHW ook politie, jeugdzorg en maatschappelijk werk. Dit is echter een netwerk dat losstaat van schuldhelpverlening. Een enkele keer wordt een cliënt besproken die ook gebruik maakt van schuldhelpverlening.



4.5 Nazorg

De RSDHW benadert cliënten twee maanden na afloop van het traject

De RSDHW verleent na afronding van elk schuldhulpverleningstraject nazorg. Deze bestaat er uit dat de schuldhulpverlener van de RSDHW mensen nog een keer benaderd met de vraag hoe het gaat en of er behoefte is aan extra ondersteuning op bepaalde vlakken. Dit gesprek vindt standaard binnen twee maanden na afloop van het traject plaats. Het management van de RSDHW heeft tijdens een interview verteld dat het de activiteiten in het kader van nazorg verder wil uitbreiden.

Mogelijkheden tot nazorg beperkt omdat cliënten terughoudend zijn

Vanuit de gedachte dat een adequate nazorg de kans op recidive vermindert – en in die zin ook weer een preventieve werking heeft – zoekt de RSDHW nog naar de juiste vorm. Op voorhand is wel duidelijk dat de mogelijkheden tot nazorg beperkt zijn omdat cliënten vaak terughoudend zijn. Nazorg zal nooit eenzijdig kunnen worden opgedrongen.

Gezien de werkwijze van de RSDHW tot nu toe, waarbij een hulptraject uitsluitend wordt gestart op initiatief van de cliënt, zal een effectieve nazorg de nodige veranderingen van de organisatie vergen.



5 Resultaten, effecten, sturing en verantwoording

In dit hoofdstuk staan de resultaten en effecten, de sturing en verantwoording van de uitvoering van de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard centraal. Net als in de voorgaande hoofdstuk doen we dit aan de hand van het normenkader. In onderstaand schema is te zien in welke paragrafen de verschillende indicatoren uit het normenkader worden behandeld.

<i>Onderwerp</i>	<i>Indicatoren uit het normenkader</i>
Bedrijfsvoering zie: § 5.2 en 5.3	Betrouwbare managementinformatie, registratiesysteem, inzicht in resultaten, doelstellingen, (verdeling van) kosten.
Resultaten zie: § 5.3	crisisinterventie, registratie van meldingen, budgetadviesgesprekken, beheersbare schulden ivm problematische schuld, trajecten gericht op saneringsrijp maken, , schuldbemiddeling, schuldenvrije positie (WSNP-kanten), deelname budgetteringscursus, inkomensreparatie, tussentijds afbreken traject, succesvol afgerond traject
Resultaten t.o.v. landelijk zie: § 5.3	schuldenpakket bij aanmelding, aantal schuldeisers in schuldenpakket bij aanmelding, slaggingspercentage minnelijke schuldregeling, gerealiseerde kosten per gemeente.
Doelstelling Zie: § 5.3	Kwaliteit van dienstverlening, bereikte en niet bereikte doelstellingen.
Doelmatigheid Zie: § 5.3	De opbrengsten in relatie tot de kosten, vergelijkbaar kostenniveau als andere gemeenten.
Sturing en verantwoording: zie § 5.4	Functioneren gemeenschappelijke regeling, informatieplicht van B&W over gmr aan gemeenteraad.
Politiek: zie § 5.4	Inhoud kaderstellende rol gemeenteraad, periodieke informatievoorziening aan gemeenteraad over begroting en uitvoering van taken, gemeenteraad krijgt naar behoren antwoord op vragen over inhoud, begroting en organisatie van schuldhulpverlening.
Bestuursinformatie	Informatievoorziening aan Dagelijks Bestuur over bedrijfsvoering en uitvoering, DB kan inhoud geven aan haar verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering en resultaten, mogelijkheden individuele gemeenten om vorm te geven aan schuldhulpverlening aan burgers.



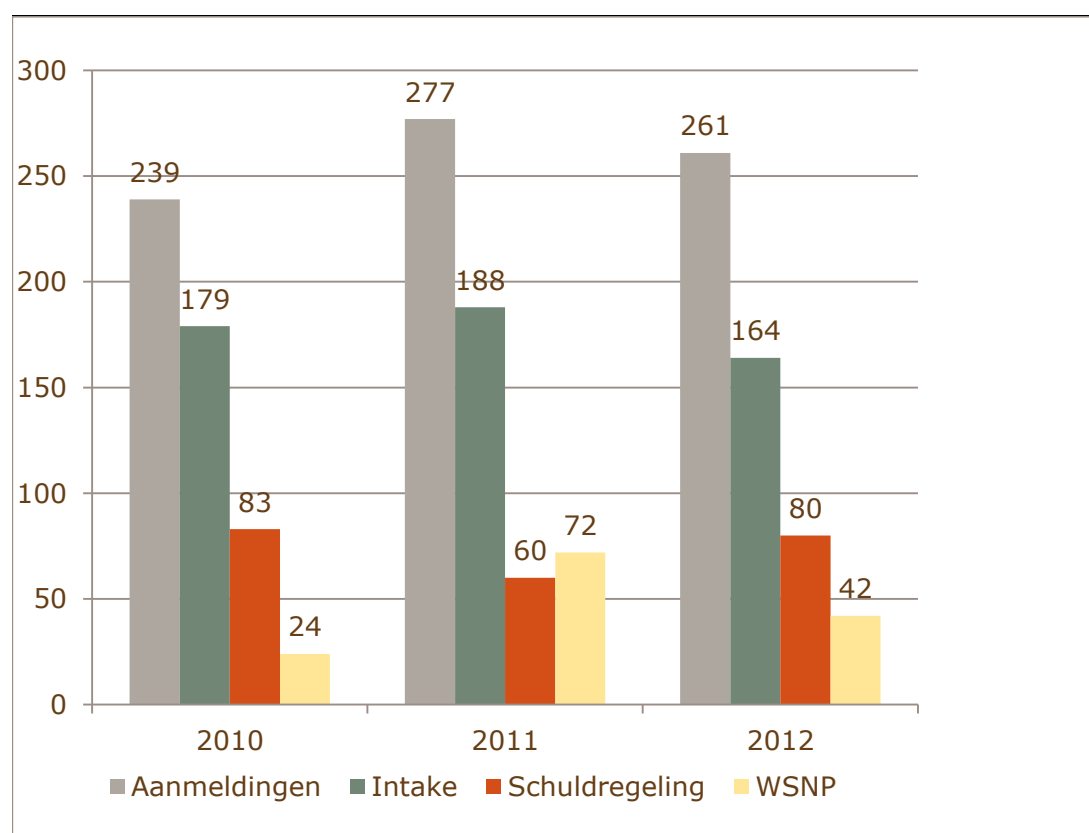
5.1 Resultaten op hoofdlijnen

RSDHW heeft informatie over gestarte en beëindigde trajecten

Van de RSDHW is veel informatie over de verschillende trajecten ontvangen. Zo is van het gehele aanbod van de trajecten, zoals aanmeldingen, budgetbeheer, intake en schuldregelingen, over de jaren 2010, 2011 en 2012, het aantal gestarte en beëindigde trajecten bekend. Hierbij is per trajectonderdeel uitleg gegeven over de inhoud van dat onderdeel of over (ontwikkelingen in) de wijze van registratie.

In totaal meldden zich in 2012 261 mensen vanwege schuldproblemen of problemen met betalingsachterstanden. Dit aantal lag het jaar ervoor iets hoger. Onderstaande tabel geeft een indicatie van de omvang van de taak.

figuur 5.1 Enkele kerncijfers over schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard



Bron: RSDHW

Er zijn nog geen nationale statistieken om mee te vergelijken

Nationaal worden er nog geen statistieken gepubliceerd over de uitvoering van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Met de in werking treding van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening medio 2012, zullen deze statistieken op termijn wellicht wel beschikbaar komen. Vooralnog worden gegevens over schuldhulpverlening bijgehouden door brancheorganisatie NVVK met de Schuldhulpverleningsmonitor.⁷ Deze monitor bevat echter alleen cijfers van gemeenten die zijn aangesloten bij de NVVK. De leden kunnen van hun eigen aangeleverde data wel rapporten

⁷ www.shvmonitor.nl



downloaden, maar zij kunnen geen gegevens van andere organisaties inzien.⁸

5.2 Managementinformatie komt niet eenvoudig uit het registratiesysteem

Gegevens zijn niet gemakkelijk uit systemen te halen

De kerncijfers zoals benoemd in de voorgaande paragraaf kon de RSDHW snel opleveren. Dit geldt ook voor andere trajectonderdelen zoals aantallen malen dat crisisinterventies werden toegepast, aantallen cliënten onder budgetbeheer of budgetcoaching. Andere informatie die relevant is voor de bedrijfsvoering van de RSDHW komt niet uit het registratiesysteem. Zo ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de kosten van de verschillende trajectonderdelen en de mate waarin de RSDHW voldoet aan prestatie-indicatoren. Wij gaan er van uit dat deze gegevens niet aanwezig zijn en dat het registratiesysteem niet voorziet in een functionaliteit waarmee deze eenvoudig te genereren zijn.

Het ontbreken van managementinformatie heeft volgens een medewerker te maken met de korte werkingsduur van het beleidsplan. Zoals eerder aangegeven is dit plan op 1 juli 2012 van kracht geworden. Verwacht wordt dat na afronding van het jaar 2013 alle in het beleidsplan genoemde prestatie-indicatoren kunnen worden gegenereerd en onderbouwd.

.....en de link met gestelde doelen ontbreekt

Op basis van gegevens wordt niet duidelijk of doelen worden behaald

Uit de beschikbare resultaten die uit het registratiesysteem naar voren komen, valt niet direct een relatie te leggen met de in het beleidsplan gestelde doelstellingen. Dit bemoeilijkt de interpretatie van deze cijfers. Zo kan de mate waarin de RSDHW met deze resultaten voldoet aan de in het beleidsplan gestelde doelstellingen niet worden benoemd. Als in het beleidsplan bijvoorbeeld staat dat 80% van de crisisinterventies slaagt, wordt uit het aantal crisistracten over 2012 niet duidelijk of dit inderdaad is gelukt. Dit geldt voor vrijwel alle doelstellingen die de RSDHW heeft benoemd in haar beleidsplan. De resultaten van trajecten, vaak weergegeven in het percentage van het ingezette traject dat succesvol is afgerond, zijn niet bekend.

In haar doelstellingen hangt de RSDHW enkele resultaten op aan landelijke gegevens. De RSDHW streeft ernaar binnen de minnelijke schuldhelpverlening een beter of vergelijkbaar resultaat te behalen dan het landelijk gemiddelde ten aanzien van:

- De hoogte van het gemiddelde schuldenpakket bij de aanmelding
- Het gemiddeld aantal schuldeisers in het schuldenpakket bij de aanmelding
- Het slagingspercentage van de minnelijke schuldregeling
- Het uitvalpercentage
- Gerealiseerde kosten per gemeente.

Geen informatie over de kosten

Of de RSDHW deze doelstellingen behaalt, wordt niet duidelijk uit de resultaten. De RSDHW maakt hierbij namelijk nog vaak gebruik van

⁸ De NVVK is wel aan het onderzoeken of dit in de toekomst tot de mogelijkheden behoort.



schattingen of steekproefgewijze berekeningen. Er is geen informatie verkregen over de gemiddelde gerealiseerde kosten per gemeente. Ook over de kosten van de RSDHW is geen informatie beschikbaar.

Onduidelijk of bereikte doelen worden behaald

...het gevolg is dat er geen kwantitatief inzicht in de bereikte doelstellingen en doelmatigheid is

Uit de verkregen informatie van de RSDHW kunnen wij niet opmaken welke beoogde doelstellingen de RSDHW wel heeft bereikt en welke niet. Zonder dat dit met cijfers kan worden aangetoond, is de verwachting van de onderzoekers dat de RSDHW de gestelde doelstellingen voor een belangrijk deel kan behalen. Uit de schriftelijke stukken en de gesprekken komt steeds naar voren dat de dienstverlening bij de RSDHW zodanig is ingericht dat de beoogde doelstellingen zijn te realiseren. In de aansturing van het team ligt een sterke focus op het naleven van normen (waaronder normen met betrekking tot beslistermijnen en doorlooptijden). Daarnaast werken de schuldhulpverleners volgens vaste procedures conform een kwaliteitssysteem.

Omdat er geen informatie is verkregen over de kosten van de uitvoering en de gemiddelde gerealiseerde kosten per gemeente, is het niet mogelijk uitspraken te doen over doelmatigheid.

Ruime meerderheid cliënten tevreden bij onderzoek uit 2010

Klanttevredenheid

Een indicator voor de kwaliteit van dienstverlening van de RSDHW is de tevredenheid van cliënten. Het meest recente klanttevredenheidsonderzoek van de RSDHW is gehouden in 2010⁹, de volgende meting vindt volgens planning in 2015 plaats. Hoewel het klanttevredenheidsonderzoek al enige tijd geleden is gehouden, en het beleidsplan pas later van kracht is geworden, geven de resultaten wel een indicatie van de tevredenheid van cliënten. Over de gehele RSDHW blijken de klantbenadering en de dienstverlening – waaronder de informatievoorziening – een hoge klanttevredenheid te hebben. Ten opzichte van 2006 bleek vooral de informatievoorziening te zijn verbeterd. Als we specifiek naar het onderdeel 'schuldhulpverlening' kijken, wat door 35 respondenten is ingevuld, geeft steeds een meerderheid van de cliënten aan tevreden te zijn over de snelheid van de aanmeldingsgesprekken, de snelheid van bemiddeling bij acute problemen en budgetbeheer.

5.3 Sturing en verantwoording

Gemeenten oefenen invloed uit via vertegenwoordigers in Algemeen en Dagelijks Bestuur

De uitvoering in de praktijk

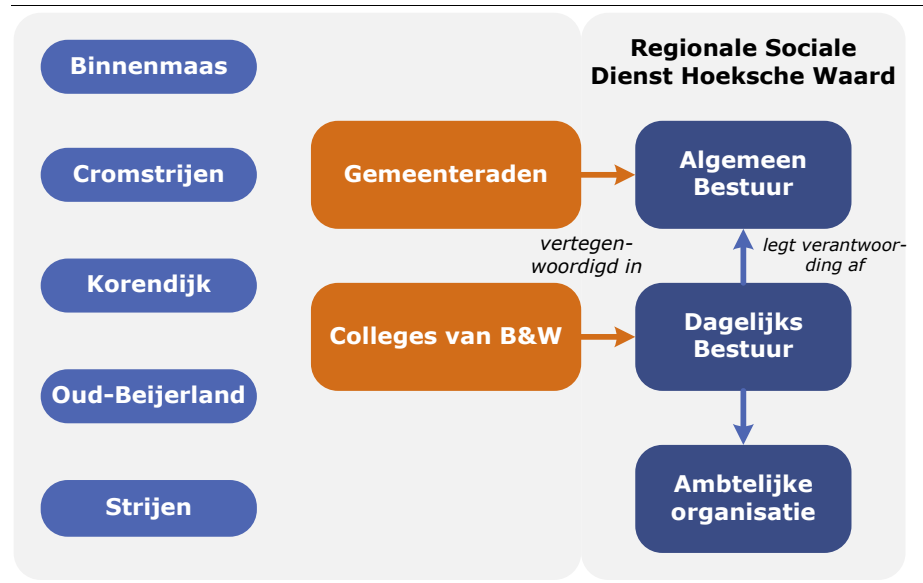
De geïnterviewde respondenten, die zelf direct betrokken zijn als leidinggevende of als bestuurder, vinden dat de wijze waarop taken en bevoegdheden op het gebied van schuldhulpverlening zijn overgedragen aan de RSDHW goed verloopt. Zowel beleidsvorming als uitvoering van schuldhulpverlening vindt bij de RSDHW plaats. Het Dagelijks Bestuur komt gemiddeld een keer per zes weken bijeen en het Algemeen Bestuur gemiddeld vier keer per jaar. Zij geven aan dat via de vertegenwoordigers in het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur gemeente-

⁹ Rapport Klanttevredenheidsonderzoek 2010, RSD Hoeksche Waard.



raden goed op de hoogte blijven van de stand van zaken met betrekking tot de schuldhulpverlening.

figuur 5.2 Sturing en verantwoording Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard



Van de gemeenteraadsleden die deelnamen aan de enquête geeft bijna driekwart (71%) aan dat schuldhulpverlening bij de RSDHW in goede handen is. Ongeveer een zelfde deel (74%) geeft aan dat schuldhulpverlening beter daar dan door de eigen gemeente uitgevoerd kan worden. Tegelijkertijd geeft een derde aan dat zij voldoende invloed hebben gehad op de beleidsvorming en een kwart vindt dat zij voldoende zicht heeft op hoe schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard wordt uitgevoerd.

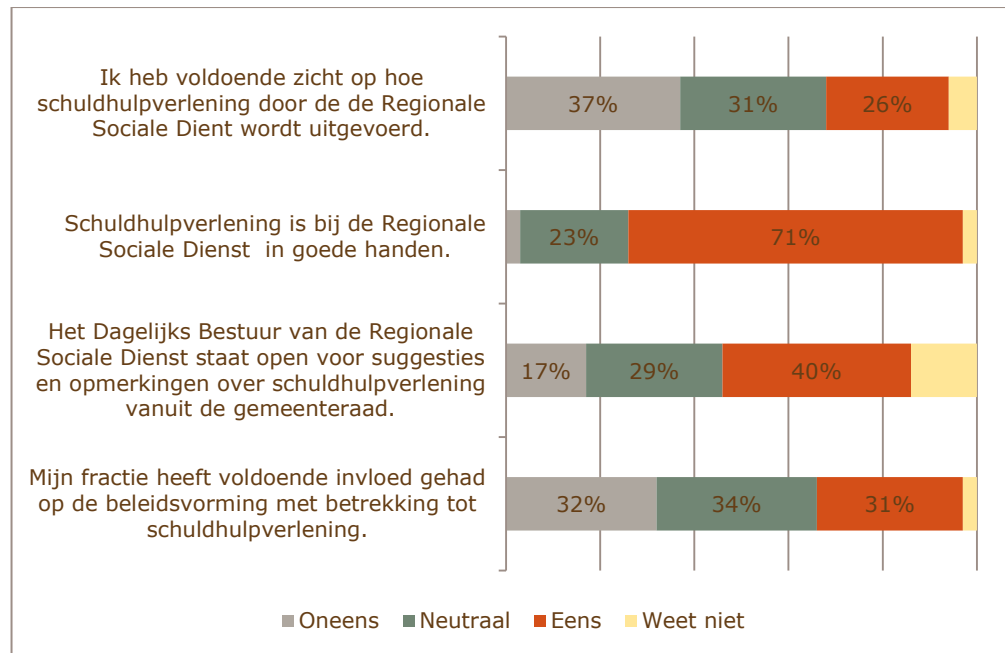
Raadsleden hebben vertrouwen in de RSDHW maar zien zich in een positie staan waarin zij weinig mogelijkheden hebben om richting te geven of bij te sturen. Het is inherent aan het model waarvoor is gekozen zoals weergegeven in figuur 5.2. Enkele raadsleden pleiten expliciet voor de vorming van een gemeente Hoeksche Waard met een sociale dienst die direct onder een wethouder valt.

De mogelijkheden voor raadsleden om betrokken te zijn, zijn voor verbetering vatbaar. Deze verbetering moet niet zozeer gezocht worden in een andere structuur maar lijkt veeleer een opgave voor het Algemeen en Dagelijks Bestuur en de wijze waarop zij vormgeven aan toegankelijkheid en openheid.

In bijlage 4 is een volledig verslag opgenomen van de uitkomsten van de enquête.



figuur 5.3 Resultaten enquête onder raadsleden



Organisatiestructuur wordt positief beoordeeld

Afgaande op de gesprekken en de uitkomsten van de enquête onder raadsleden maken wij op dat er draagvlak is voor de gekozen organisatiestructuur en gemeenschappelijke regeling. Ook is er draagvlak voor het geformuleerde beleid.

Uit de gesprekken in dit onderzoek komt naar voren dat er geen aanleiding is om de gekozen structuur waarbinnen de RSDHW opereert anders vorm te geven. Wel blijkt uit de enquête onder raadsleden dat de wijze waarop gemeenteraden worden betrokken en geïnformeerd voor verbetering vatbaar is.

Geen onderscheid tussen bewoners van verschillende gemeenten

Ook geven alle respondenten, zowel management als uitvoerenden, aan dat de kenmerken van de bewoners van de verschillende gemeenten zich weinig van elkaar onderscheiden. Er wordt wel verwezen naar een onderscheid tussen het westelijk deel van het eiland en het oostelijk deel. Het westelijke deel zou kerkelijker zijn. Problematische schulden zouden daar mogelijk eerder binnen de eigen (kerkelijke) gemeenschap worden opgepakt.

De echt zichtbare verschillen zitten vooral nog in de aantallen: uit de grotere gemeenten melden zich meer cliënten dan uit de kleinere. De RSDHW acht het daarom niet nodig in het beleid en de uitvoering meer onderscheid naar gemeenten te maken. Vanuit de gemeenten worden ook geen signalen ontvangen dat een op hun bevolking toegesneden hulpverlening nodig is.

Inwoners vijf gemeenten gelijk behandeld volgens RSDHW



Sommige raadsleden hebben gevoel te veel op afstand te staan

Nog enkele kanttekeningen...

Er is dus draagvlak en er bestaan geen controverses tussen bestuurders onderling of tussen bestuurders en RSDHW leiding. Ook verloopt de informatievoorziening aan de gemeenten soepel. Dit neemt niet weg dat er onder gemeenteraadsleden vragen bestaan, met name over de toegankelijkheid van de schuldhulpverlening. Deze waren mede aanleiding voor dit onderzoek en kwamen in de marge van de gesprekken die wij voerden ook naar voren.

In het Algemeen Bestuur zijn drie raadsleden van gemeenten vertegenwoordigd. Toch ervaren veel raadsleden afstand en dat geldt soms ook voor de schuldhulpverleners van de RSDHW. Deze laatste ervaren soms afstand tot gemeenten. Zij hebben de indruk dat de individuele gemeenten de RSDHW beschouwen als een externe organisatie in plaats van een gemeentelijke organisatie. Dit komt vooral tot uiting als burgers hun beklag doen bij hun eigen gemeente en deze medewerkers vervolgens 'verhaal' komen halen bij de RSDHW. De schuldhulpverleners voelen zich dan niet gesteund in hun werkzaamheden door de individuele gemeenten.

Weinig inhoudelijke discussie over schuldhulpverlening aangetroffen

Opvallend is ten slotte de betrekkelijke bestuurlijke rust rond het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening. In de eerste plaats is dit opvallend omdat het een onderwerp is dat zich bij uitstek leent voor discussies over de afbakening van de verantwoordelijkheid van een gemeente. Tot hoe ver moet een gemeente gaan in het ondersteunen van individuele burgers en, hoe ver moet een gemeente gaan in het aanspreken van een burger op zijn eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid? Het is aannemelijk dat daar per politieke partij anders over wordt gedacht en dat deze standpuntverschillen terugkomen in gremia als het Dagelijks en Algemeen Bestuur.

In de tweede plaats is de bestuurlijke rust opvallend vanwege tenminste twee ontwikkelingen die relevant zijn voor schuldhulpverlening.

- Het betreft allereerste de huidige economische ontwikkeling en de consequenties daarvan voor inkomens en schuldsituaties van huishoudens. Zo is het aantal huishoudens met betalingsachterstanden toegenomen en zal daarmee mogelijk ook de behoefte aan ondersteuning bij problematische schulden de komende tijd groeien.¹⁰
- Daarnaast roepen de decentralisaties in het sociale domein (Jeugdwet, AWBZ en Participatiewet) allerlei vragen op over de taken en rollen van gemeenten en sociale diensten.

In het volgende hoofdstuk gaan wij verder in op de ontwikkelingen die op dit moment binnen de schuldhulpverlening actueel zijn. Wij plaatsen daarbij onze bevindingen met betrekking tot de Hoeksche Waard in een landelijk perspectief.

¹⁰ Kerckhaert, A. & L. de Ruig (2012). *Huishoudens in de rode Cijfers 2012*. Panteia, Zoetermeer



6 De RSDHW in perspectief

In de vorige hoofdstukken stond de schuldhulpverlening zoals uitgevoerd door de RSDHW centraal. In dit hoofdstuk plaatsen we dit in perspectief. We kijken naar een aantal actuele thema's en dilemma's in de schuldhulpverlening en bezien welke keuzes de RSDHW daarin maakt. Het gaat om de thema's 'preventie en vroegsignalering van schulden', 'samenwerking met maatschappelijk middenveld', 'zelfredzaamheid van cliënten' en 'resultaatgericht werken'.

6.1 Preventie en vroegsignalering van schulden

Gemeenten moeten aandacht besteden aan preventie

Gemeenten zijn sinds de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening per 1 juli 2012 verantwoordelijk voor het aanbieden van schuldhulpverlening aan mensen die in de financiële problemen zitten.¹¹ Gemeenten moeten ondermeer beleidsplannen maken die richting geven aan integrale schuldhulpverlening. Preventie is een onderdeel waaraan in ieder geval aandacht moet worden besteed.

Ook de RSDHW doet dit

Preventie en vroegsignalering van schulden is een belangrijk thema. Mede door de economische crisis neemt het aantal huishoudens met schulden toe.¹² Ook blijkt dat mensen het vaak 'te ver laten komen' voordat ze bij de gemeente aankloppen voor hulp.¹³ Door problemen vroeg te signaleren kan sneller ingegrepen worden en erger worden voorkomen. Bovendien komt de schuldeiser sneller aan zijn geld. Dat vergroot de effectiviteit van de schuldhulpverlening. Het belang van preventie en vroegsignalering wordt door gemeenten dan ook breed onderkend. Ook in de Hoeksche Waard: het beleidsplan van de RSDHW besteedt aandacht aan de (activiteiten rondom) dit thema. Ook andere gemeenten van wie de onderzoekers gegevens hebben ontvangen, besteden ruime aandacht aan preventie en vroegsignalering in hun beleidsplannen.

Meer inzicht nodig in lokale problematiek

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid constateert dat er in Nederland op het terrein van preventie en vroegsignalering nog veel winst is te behalen.¹⁴ Verbetering is mogelijk op een aantal punten. Ten eerste hebben gemeenten niet allemaal een goed inzicht in de lokale problematiek.¹⁵ Dat geldt ook voor de RSDHW: het ontbreekt aan een probleemanalyse, constateerden wij in hoofdstuk 3. Effectieve preventie begint met inzicht in de omvang en aard van de schuldenproblematiek in de gemeente.¹⁶ Uitgebreid onderzoek is daarvoor niet altijd nodig. Een analyse van een aantal breed beschikbare bronnen kan voor veel ge-

¹¹ Wet van 9 februari 2012 tot het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening).

¹² Kerckhaert, A. & L. de Ruig (2012). *Huishoudens in de rode Cijfers 2012*. Panteia, Zoetermeer

¹³ Idem.

¹⁴ Brief van staatssecretaris Klijnsma 'Intensivering armoede- en schuldenbeleid' van 3 juli 2013.

¹⁵ Enkele gemeenten beschikken over een (uitgebreid) beleidsplan schuldpventie. De meeste gemeenten beantwoorden op hoofdlijnen de vraag wat ze aan preventie gaan doen. Nadja Jugmann, *Schuldpventie 2.0. Focus op achterliggende problematiek en goed doordachte interventies*. Schuldpventiewijzer.

¹⁶ Divosa, *Schuldhulpverlening: strategische keuzes voor gemeenten*, 2010.



meenten voldoende zijn. Denk daarbij aan landelijke cijfers over armoede en schulden, demografische gegevens over de gemeente, gegevens over aantallen en kenmerken van aanvragers van schuldhulpverlening en gegevens van ketenpartners en lokaal werkende schuldeisers.

figuur 6.1 stappen om te komen tot een lokaal beeld van behoefte aan preventie



Bron: *Schuldpreventiewijzer*, 2011

Relatie tussen mid-
delen en ambities
niet duidelijk

Ten tweede kunnen gemeenten en ketenpartners meer investeren in preventie en vroegsignalering en daardoor betere resultaten behalen. Het komt nu voor dat gemeenten relatief grote ambities hebben op het gebied van preventie en vroegsignalering, maar daar een (mogelijk) te beperkte hoeveelheid mensen en middelen voor vrijmaken.¹⁷ Het ontbreekt met andere woorden aan een duidelijke relatie tussen de ingezette middelen en de te bereiken doelen. Ook dat geldt voor de RSDHW: in hoofdstuk 3 constateerden wij dat er geen extra middelen worden vrijgemaakt voor preventie en dat daardoor de vraag rijst of de voorgestane uitvoering van preventieve maatregelen haalbaar is.

Weinig onderbou-
wing voor effectivi-
teit voorlichting en
campagnes

Tot slot kunnen gemeenten meer aandacht besteden aan de onderbouwing van activiteiten op het gebied van preventie en vroegsignalering. Voor veruit de meeste interventies op het gebied van schuldpreventie geldt dat gemeenten niet in staat zijn om uit te leggen waarom ze werken.¹⁸ Het ontbreekt aan een (wetenschappelijke) onderbouwing van de effectiviteit. In de afgelopen jaren hebben gemeenten vaak massamediale campagnes ingezet om mensen te stimuleren gezond financieel gedrag te vertonen. Denk aan het schrijven van artikelen in huis-aan-huis-bladen, het verspreiden van folders, et cetera. Maar ook kleinschalige activiteiten zijn ontplooid, zoals voorlichting op scholen en in buurthuizen. De boodschap was doorgaans hetzelfde: het is van belang om gezond financieel gedrag te vertonen. De RSDHW maakt ongeveer vergelijkbare keuzes, bleek in hoofdstuk 3.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat dergelijke campagnes en activiteiten nauwelijks bijdragen aan ander gedrag.¹⁹ Alleen informatie maakt niet dat mensen hun gewoontegedrag veranderen. Preventie-maatregelen moeten daarom gericht zijn op (het vergroten van) de eigen verantwoordelijkheid en dienen om het gedrag van mensen (schuldenaren en schuldeisers) te beïnvloeden en behelzen dus meer dan alleen voorlichting en informatie.²⁰

¹⁷ Dit bleek verschillende rekenkameronderzoeken, zoals: De Ruig, L.S. en K.B.M.de Vaan, *Ex ante evaluatie vernieuwde aanpak schuldhulpverlening. Rapport van bevindingen*, Research voor Beleid, 2008 en Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, *Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost* 2007.

¹⁸ Nadja Jungmann, *Schuldpreventie 2.0. Focus op achterliggende problematiek en goed doordachte interventies*. Schuldpreventiewijzer.

¹⁹ Pol, B., *Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie*, Couthino, 2006.

²⁰ BMC Groep, *Gemeenten en schuldhulpverlening. Bouwstenen voor de ontwikkeling van visie en beleid*, 2011.



6.2 Samenwerking met maatschappelijk middenveld

Mensen met schulden zoeken in eerste instantie vooral naar hulp in hun directe omgeving.²¹ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om burens, familie en vrienden, maar ook om de werkgever, organisaties als Humanitas, lokale stichtingen en kerken. Voor gemeenten is het daarom van belang dit maatschappelijk middenveld te betrekken bij de schuldhulpverlening.

Concrete activiteiten waarbij deze organisaties kunnen helpen, zijn²²:

- thuisadministratie aanbieden aan mensen met en zonder schulden (als preventie-activiteit);
- zogenoemde 'maatjes-' of 'buddyondersteuning' bieden;
- mensen met beginnende schulden aanmelden bij de gemeente (voor zover privacywetgeving dit niet verbiedt);
- schuldenaren helpen de administratie te ordenen met het doel een aanvraagformulier voor schuldhulpverlening in te vullen;
- nazorg bieden aan mensen die een gemeentelijke of wettelijke schuldregeling hebben doorlopen.

Samenwerking met ketenpartners kan geld opleveren

Hulp van het maatschappelijk middenveld heeft verschillende voordelen. Veel maatschappelijke organisaties en de daarbij betrokken vrijwilligers trekken zich het lot aan van schuldenaren en hebben kennis over hoe gezorgd kan worden dat mensen toch mee kunnen doen in de maatschappij. Ook kan het maatschappelijk middenveld fungeren als intermediair tussen de schuldenaar en de gemeentelijke schuldhulpverlening. Dus ook in het kader van vroegsignalering van schulden en nazorg van cliënten hebben deze organisaties een taak. Uit onderzoek blijkt bovendien dat de inzet van (vrijwilligers van deze) organisaties bij de schuldhulpverlening geld oplevert.²³

Slagvaardige samenwerking blijkt lastig

Het belang van samenwerking met het maatschappelijk middenveld staat bij veel gemeenten op het netvlies, ook bij de RSDHW. In hoofdstuk 3 lazen wij dat de RSDHW wil helpen bij het mobiliseren van het (informele en professionele) netwerk rond de schuldenaren zodat zij niet afhankelijk blijven van de gemeente. Maar een slagvaardige samenwerking met het maatschappelijk middenveld blijkt lastig, laat onderzoek bij andere gemeenten zien.²⁴ Ook in het beleidsplan van de RSDHW staat dat de samenwerking 'onvoldoende' is. Het blijkt lastig om het maatschappelijk middenveld te betrekken, mede door uiteenlopende visies op de hulpverlening aan cliënten. Exact eenzelfde beeld over de samenwerking met het maatschappelijk middenveld komt naar voren uit de informatie die de onderzoekers hebben ontvangen van een andere gemeente (niet in de Hoeksche Waard).

²¹ Kerckhaert, A. & L. de Ruig (2012). *Huishoudens in de rode Cijfers 2012*. Panteia, Zoetermeer, 2013.

²² Kruis, G., N. Jungmann en M. Blommesteijn, *Maatschappelijk rendement van vrijwilligersprojecten in de schuldhulpverlening*, Regioplan, 2011.

²³ Idem.

²⁴ Zie o.a. De Ruig, L.S. en K.B.M.de Vaan, *Ex ante evaluatie vernieuwde aanpak schuldhulpverlening. Rapport van bevindingen*, Research voor Beleid, 2008.



Samenwerking
vraagt om gedeelde
visie en regelmatig
contact

Voor een goede samenwerking met het maatschappelijk middenveld moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De samenwerking begint met een goede visie op schuldhulpverlening: wat is de rol van de gemeente? Wat is het doel? Samenwerking veronderstelt dat deze visie gemeenschappelijk gedragen wordt.²⁵ Ervaringen van gemeenten hebben verder geleerd dat alleen het maken van afspraken met maatschappelijke organisaties onvoldoende is om daadwerkelijk schuldenaren 'aangeleverd' te krijgen. Korte lijnen en regelmatig contact blijken een succesfactor te zijn.²⁶ Een andere succesfactor is gelegen in een brede kijk: 'out of the box' denken. Door verder te kijken dan de instellingen voor maatschappelijke dienstverlening en woningcorporaties kan een nog grotere groep worden bereikt.

6.3 Zelfredzaamheid van cliënten

Zelfredzaamheid van cliënten is een van de centrale thema's in de schuldhulpverlening op dit moment. Gemeenten leggen in beleidsplannen de nadruk op vertrouwen in de eigen kracht van de samenleving en verhoging van de zelfredzaamheid en zelfstandigheid van de burger. Ook in de Hoeksche Waard: in het beleidsplan wordt een beroep gedaan op de zelfredzaamheid van burgers. Mensen worden gestimuleerd zoveel mogelijk hun problemen zelf aan te pakken.

Zelfredzaamheid uit
zich in toelatingscri-
teria voor cliënten

Voor de schuldhulpverlening betekent dit dat mensen met schulden aan toelatingscriteria moeten voldoen. Dit uit zich bij gemeenten onder meer in eisen als: een schuldenaar neemt alle relevante papieren zelf mee en regelt zelf inkomensondersteunende voorzieningen zoals huur- en zorgtoeslag.²⁷ Ook hebben gemeenten vaak een gedigitaliseerde aanmelding die een beroep doet op de zelfredzaamheid van de cliënt en/of zijn vermogen om hulp te vragen.

Daarnaast kunnen gemeenten voor of tijdens het schuldhulpverleningstraject diensten aanbieden die de zelfredzaamheid moeten vergroten. Budgetbeheer of budgetcursussen zijn hier voorbeelden van. Wanneer een schuldenaar leert om financieel zelfredzaam te zijn, zal het risico op terugval verkleind worden. Immers, er is sprake van een verandering in gedrag en de schuldenaar heeft zijn financiën weer op orde, waardoor hij in beginsel niet meer in een situatie terechtkomt waarin problematische schulden ontstaan. Dit leidt tot een minder grote groep recidivisten die bij de gemeente aanklopt waardoor uitgaven worden beperkt.

Zelfredzaamheid
leidt tot efficiënte
schuldhulpverlening,
maar is ook politieke
keuze

De nadruk op zelfredzaamheid is dus logisch vanuit het perspectief van een efficiënt werkende schuldhulpverlening. Ook vanuit een politieke visie op de rol van de overheid in de samenleving is zelfredzaamheid als beleidskeuze verdedigbaar. Dat wordt ook benadrukt in het beleidsplan van de RSDHW: *'De selectieve en gerichte inzet van de schuldhulpverlening is niet alleen van belang voor het uitdrukking geven aan de eigen verantwoordelijkheid, maar ook voor de inzet van de beperkte middelen*

²⁵ Divosa, *Verkenning regievoering schuldhulpverlening*, 2012.

²⁶ BMC Groep, *Gemeenten en schuldhulpverlening. Bouwstenen voor de ontwikkeling van visie en beleid*, 2011.

²⁷ Divosa, *Schuldhulpverlening: strategische keuzes voor gemeenten*, 2010.



van de Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard en niet in de laatste plaats voor de geloofwaardigheid onder de schuldeisers.'

Ook de andere gemeenten van wie de onderzoekers informatie hebben ontvangen, leggen in hun beleid en uitvoering sterk de nadruk op zelfredzaamheid. In het beleidsplan van een van deze gemeenten is dat als volgt weergegeven: 'De gemeente biedt noodzakelijke ondersteuning (preventief, curatief en nazorg) om het voor de klant maximaal haalbare aan financiële zelfredzaamheid te bereiken, zodat dit geen belemmering vormt voor deelname aan de samenleving. Het duurzaam vergroten van de zelfredzaamheid van de inwoner staat hierbij centraal.'

Onbedoelde neven-
effecten liggen op
de loer

Er zijn echter signalen dat de nadruk op zelfredzaamheid door gemeenten tot neveneffecten leidt. *Cherry-picking* is een mogelijk neveneffect: gemeenten gaan vooral de gemakkelijke cliënten helpen en werpen bedoeld of onbedoeld drempels op voor kwetsbare burgers, zoals laaggeletterden, niet- of slecht Nederlandssprekende mensen, mensen met een verstandelijke beperking en verslaafden.²⁸ Dit zijn groepen die relatief vaak in financiële problemen komen en niet gemakkelijk zijn te helpen.²⁹ De moeilijk, of niet (Nederlands) lezende cliënt kan zonder hulp van anderen immers geen grip krijgen op zijn situatie. Hij is bijvoorbeeld niet in staat de post die hij ontvangt, waaronder de rekeningen, te begrijpen.

Nietsdoen is bij
kwetsbare burgers
geen optie

Nietsdoen is bij deze groepen geen optie, omdat dit kan leiden tot escalatie en daarmee tot maatschappelijke effecten waarvoor de gemeente uiteindelijk toch verantwoordelijk is (huisuitzetting, overlast, et cetera).³⁰ Ook voor de moeilijke gevallen zal dus een oplossing gevonden moeten worden waarmee escalatie is te voorkomen. Hier ligt een taak voor de gemeente, maar ook voor het maatschappelijk middenveld. Zij kunnen bijvoorbeeld helpen met het op orde brengen van de administratie (zie de vorige paragraaf). Tijdens het onderzoek hebben wij overigens geen informatie gevonden over wat er gebeurt met mensen in de Hoeksche Waard die niet zelfredzaam zijn en geen schuldhulpverlening ontvangen.

Managen van ver-
wachtingen

De nadruk op zelfredzaamheid vergt ook een speciale houding bij de cliënten die wel zelfredzaam zijn.³¹ Wanneer mensen zich melden bij schuldhulpverlening doen ze in feite twee tegenstrijdige dingen: ze ondernemen actie, nemen hun verantwoordelijkheid, maar doen dat omdat ze de problemen zelf niet meer de baas zijn. Ze verwachten dan ook vaak een betekenisvolle oplossing van de gemeente, niet van henzelf. Dit vraagt om een bijzondere benadering door gemeenten. De gemeente kan rust en stabiliteit brengen, maar moet de cliënt ook zo snel mogelijk weer financieel op eigen benen laten staan. Bij aanvang van de schuldhulpverlening zullen dus verwachtingen gemanaged moeten worden.

²⁸ BMC Groep, *Visie en Beleid. De handreiking in de praktijk*, 2012. De term *cherry-picking* wordt niet in dit rapport gebruikt, maar wel wordt geconstateerd dat gemeenten (te) strenge toelatingscriteria hanteren, waardoor kwetsbare burgers geen beroep meer kunnen doen op schuldhulpverlening (p. 12).

²⁹ Geuns, R., N. Jungmann en M. de Weerd, *Klantprofielen schuldhulpverlening*, 2011.

³⁰ Aarts, L., K. Douma, R. Frierson, C. Schrijvershof en M. Schut, *Kosten en baten van schuldhulpverlening*, APE, 2011.

³¹ Paragraaf ontleend aan: Kerckhaert, A. & L. de Ruig (2012). *Huishoudens in de rode Cijfers 2012*. Panteia, Zoetermeer, 2013.



Wat kan de cliënt van de gemeente verwachten? Wat moet de cliënt zelf doen? En wat kan de gemeente van de cliënt verwachten?

Schuldhelpverlening
is maatwerk

Uit een onderzoek onder huishoudens met problematische schulden blijkt dat deze balans lastig te vinden is. Veel mensen verwachten dat de gemeente alle problemen zal wegnemen. Dit heeft als risico dat mensen financieel niet meer op eigen benen leren staan. Maar mensen die direct op hun eigen verantwoordelijkheid wordt gewezen of bij wie de aanvraag voor schuldhelpverlening wordt afgewezen, missen het essentiële steuntje in de rug bij het vinden van rust en stabiliteit. Voor gemeenten is het van belang om in iedere situatie de juiste balans te vinden tussen helpen en zelfdoen en daarover duidelijk te communiceren met cliënten. Maatwerk bieden dus.

6.4 Resultaatgericht werken

Tot enkele jaren geleden waren er nauwelijks toetsbare kwaliteitsnormen voor de minnelijke schuldhelpverlening. Gemeenten en schuldhelpverlenende organisaties waren relatief vrij in de vormgeving van schuldhelpverleningstrajecten. Het gevolg hiervan was dat schuldeisers vaak niet meewerkten aan een minnelijk schuldhelpverleningstraject, omdat het ontbrak aan voorspelbare en toetsbare afspraken en termijnen.³² Aansturen op het wettelijke traject (de Wet schuldsanering natuurlijke personen) was voor schuldeisers aantrekkelijker. Dat beperkte de mogelijkheden tot effectieve gemeentelijke schuldhelpverlening.

NEN norm 8048 is
mijlpaal

Met de komst van de Wet gemeentelijke schuldhelpverlening per 1 juli 2012 is de aandacht voor kwaliteit en standaardisatie toegenomen. Maar ook vóór de komst van de wet waren schuldhelpverlenende organisaties bezig met het standaardiseren van werkprocessen en het opstellen van kwaliteitsnormen. Een belangrijke mijlpaal is de totstandkoming van de landelijke NEN-norm 8048 voor schuldhelpverlening. De RSDHW was een van de eerste schuldhelpverlenende organisaties die eind 2012 het certificaat in verband met de NEN-norm 8048 mocht ontvangen.

Deze norm maakt het mogelijk de uitvoering van het werk van de schuldregelaar te toetsen. Schuldeisers vinden dat erg belangrijk. De norm moet bijdragen aan het vertrouwen van schuldeisers in de schuldhelpverlenende organisaties. Het levert hen grotere voorspelbaarheid op van afspraken en termijnen en een betere kwaliteit van de dienstverlening.

Schuldhelpverlening
is sterk procesge-
stuurd. Organisaties
daardoor bureaucra-
tisch

De NEN-norm 8048 is te beschouwen als een noodzakelijke stap op weg naar een grotere effectiviteit van de minnelijke schuldhelpverlening. Maar het gevolg is dat de uitvoering van schuldhelpverlening steeds meer een procesgestuurd karakter krijgt.³³ De processen zijn in hoge mate ingericht op rechtmatigheid en standaardisatie. Het idee is dat de effectiviteit als resultante daarvan bereikt wordt. In organisatiekundige termen voldoen schuldhelpverlenende organisaties daarmee steeds meer

³² Hiemstra & De Vries en Significant, *Schulden? De gemeente helpt! Naar een effectieve gemeentelijke schuldhelpverlening*, 2008.

³³ Dr. Nadja Jungmann, *Schuldenproblematiek. Een vraagstuk in transitie*, Hogeschool Utrecht, 2012.

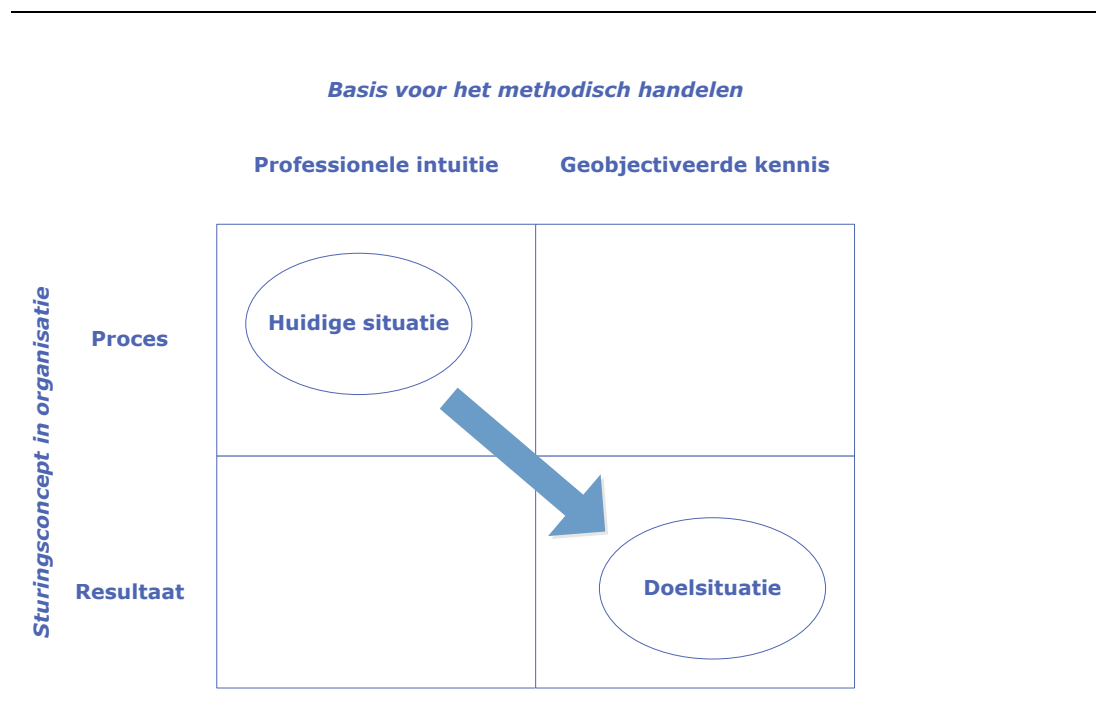


aan het principe van de 'bureaucratische uitvoering'. De uitvoering is immers in hoge mate gestandaardiseerd en schuldhulpverleners hebben een set aan werkvoorschriften die ze na moeten komen.³⁴ Dat zagen we in hoofdstuk 4 ook bij de RSDHW: het referentiepunt van schuldhulpverleners is in de eerste plaats de wettelijke taak en de diensten die daaruit zijn afgeleid en minder de omstandigheden van waaruit de cliënt de dienst benadert.

De volgende uitdaging: resultaatgericht werken. Wat werkt voor wie?

De volgende uitdaging voor schuldhulpverlenende organisaties als de RSDHW is het vergroten van de kennis over effectief handelen door schuldhulpverleners. Lector schulden en incasso Nadja Jungmann spreekt in haar oratie over een "transitie van proces- naar resultaatgericht werken".³⁵ Resultaatgericht werken is iets heel anders dan procesgericht werken. Niet meer de normen en werkprocessen staan centraal, maar de vraag: wat werkt voor wie onder welke omstandigheden? Welke interventies bereiken het grootste resultaat tegen de laagst mogelijke kosten?

figuur 6.2 Transitie in de schuldhulpverlening



Bron: Gilde Re-integratie

Dat doet een groot beroep op vakmanschap

De transitie van proces- naar resultaatgericht werken doet een groot beroep op het vakmanschap van schuldhulpverleners. Schuldhulpverleners krijgen een veel grotere vrijheid om binnen de gemeentelijke doelen en kaders per cliënt te beslissen wat werkt in welke omstandigheden. Ook draagt de transitie de opdracht in zich om te voorzien in effectieve interventies. In de woorden van Nadja Jungmann: de transitie vraagt om een overgang van handelen op intuïtie naar handelen op ba-

³⁴ Divosa, *Schuldhulpverlening: strategische keuzes voor gemeenten*, 2010.

³⁵ Dr. Nadja Jungmann, *Schuldenproblematiek. Een vraagstuk in transitie*, Hogeschool Utrecht, 2012.



sis van geobjectiveerde kennis. Die kennis is er overigens nog nauwelijks. Van schuldhulpverlenende organisaties als de RSDHW is dus niet te verwachten dat zij op korte termijn resultaatgericht kunnen gaan werken. Eerst moet wetenschappelijke en praktische kennis beschikbaar komen. Vervolgens moet het vakmanschap van schuldhulpverleners nog verder worden vergroot.



7 Conclusies

In dit onderzoek stonden twee vragen centraal: 1) In hoeverre is de aanpak van de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard doeltreffend en doelmatig? En, 2) In hoeverre wordt de gecentraliseerde uitvoering en beleidsbepaling van de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard door de vijf gemeenteraden wenselijk geacht? Op basis van voorgaande hoofdstukken worden beide vragen hier beantwoord. Daarnaast plaatsen we de RSD Hoeksche Waard opnieuw in perspectief om de uitdagingen voor de toekomst te kunnen schetsen.

7.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

De wettelijke verplichting om te voorzien in hulpverlening aan burgers met problematische schulden is in de Hoeksche Waard goed uitgewerkt in een beleidsplan. De wettelijke verplichtingen zijn in combinatie met de richtlijnen van de NVVK vertaald naar een breed dienstenpakket dat loopt van publieksvoorlichting tot aan budgetbeheer of toeleiding naar de WSNP. De resultaten die de RSDHW met dit pakket wil bereiken zijn ook concreet en meetbaar gemaakt met prestatie-indicatoren. De RSDHW toont zich daarbij ambitieus. Zij wil zich meten met het landelijke gemiddelde (en daarbij beter scoren).

RSD heeft ingezet op stroomlijning en beheersing werkprocessen

Hoewel voor niet alle indicatoren op dit moment kan worden vastgesteld of de RSDHW haar doelstellingen haalt, ontstaat uit de gesprekken en beschikbare cijfers wel een consistent beeld van een organisatie die de afgelopen jaren sterk heeft ingezet op stroomlijning en beheersing van werkprocessen. Voortgang van individuele trajecten wordt gemonitord waarbij gelet wordt op het halen van normen met betrekking tot beslistermijnen en doorlooptijden. Het heeft tot gevolg dat instroom en uitstroom met elkaar in evenwicht zijn en dat dit wordt bewerkstelligd door een team van 5,3 fte (schuldhulpverlening) en 1,8 fte (budgetbeheer) wat neerkomt op een caseload van ongeveer 50 cliënten per medewerker.

Uiteenlopende verwachtingen tussen RSD en maatschappelijk middenveld over schuldhulpverlening

Ondanks het complete dienstenpakket en ondanks het gegeven dat vaststelling van het beleidsplan destijds weinig controversie heeft opgeleverd, lopen in de praktijk de verwachtingen ten aanzien van schuldhulpverlening sterk uiteen. Enerzijds is er het team schuldhulpverlening van de RSDHW dat opereert vanuit een helder omschreven takenpakket dat geënt is op de gedachte dat schuldenaars vooral gefaciliteerd moeten worden om zich zelf te helpen en er nadrukkelijk voor waakt de problemen van de schuldenaars over te nemen. Het team opereert daarmee ook conform de taakopvatting van het Dagelijks Bestuur van de RSDHW. In deze taakopvatting is de RSDHW niet zozeer 'hulpverlener' maar eerder bemiddelaar die ook – in geval van schuldregelingen – een betrouwbare partner moet zijn voor schuldeisers.



Discussie over drempels bij aanmelding en intake

Anderzijds zijn er de verschillende maatschappelijk organisaties, c.q. instellingen voor welzijnswerk (o.a. maatschappelijk werk, GGZ, crisisopvang) die regelmatig te maken hebben met de doelgroep van de Hoeksche Waardse schuldhulpverlening en ervan overtuigd zijn dat hulp aan deze mensen vooral ook geënt moet zijn op hun specifieke omstandigheden en behoeften. Door teveel te opereren binnen de kaders van de eigen taakopvatting zou de RSDHW niet altijd goed bereikbaar zijn voor haar doelgroep. Door regels als uitgangspunt te nemen zou te weinig rekening worden gehouden met de omstandigheden van mensen. De verschillen in verwachtingen spelen voornamelijk op rond de aanmelding en intake. Hier verwacht de RSDHW dat de cliënt voldoet aan de voorwaarden, en dat deze cliënt ook de stukken overhandigt waarmee hij dat kan aantonen. Er zijn nogal wat cliënten die het niet lukt zelfstandig de voor de intake benodigde informatie te leveren, ongeacht of zij in aanmerking komen voor een schuldhulpverleningstraject.

RSD gaat overleggen met maatschappelijke organisaties. Thematiek ook politiek relevant

In het beleidsplan is al aangegeven dat meer aandacht besteed gaat worden aan afstemming met welzijnsinstellingen en andere partijen die gerekend worden tot het maatschappelijk middenveld. Inmiddels heeft de RSDHW initiatief genomen om tot afstemming en overleg te komen. Naar verwachting van beide zijden zal dit overleg ook de komende maanden worden voortgezet. Hierbij zal steeds de vraag opspelen hoe ver de RSDHW moet gaan in het inspelen op omstandigheden en behoeften van cliënten en in hoeverre de RSDHW en de instellingen uit het maatschappelijk middenveld elkaar hierin tegemoet kunnen en willen komen. De beantwoording van deze vraag is vooral aan de lokale politiek, het raakt immers aan ideologische uitgangspunten over de rol van de overheid. In dit kader zal ook het Algemeen Bestuur (waarin de gemeenteraden vertegenwoordigd zijn) betrokken moeten worden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van gegevens RSD niet kwantitatief vast te stellen

Uit de verkregen informatie van de RSDHW kan niet worden opgemaakt welke beoogde doelstellingen de RSDHW wel heeft bereikt en welke niet. Zonder dat dit met cijfers kan worden aangetoond, is de verwachting dat de RSDHW de gestelde doelstellingen voor een belangrijk deel heeft behaald. Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat de kwaliteit van de dienstverlening bij de RSDHW zodanig is ingericht dat de beoogde doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Tegelijkertijd kunnen er ook factoren buiten de RSDHW meespelen waardoor sommige doelstellingen wellicht niet worden bereikt. Zo is de doelgroep van de RSDHW, net als in de rest van Nederland, complexer geworden. Dit uit zich in meer multi-problematiek. Hierdoor valt het niet altijd mee om cliënten het juiste traject aan te bieden, waarbij ook de samenwerking met het maatschappelijk middenveld van belang is, en een goede afloop te bereiken.

Omdat er geen informatie is verkregen over de kosten van de uitvoering en de gemiddelde gerealiseerde kosten, is het niet mogelijk uitspraken te doen over doelmatigheid.



7.2 Wenselijkheid van centralisatie

Centralisatie leidt tot schaalvoordelen

De unanimiteit waarmee het beleid aangaande schuldhulpverlening destijds tot stand is gekomen en de afwezigheid van fundamentele discussies over de uitvoering in het bestuur, bieden een goede basis voor een gezamenlijke uitvoering. Tussen gemeenten bestaan geen controverses. Zij hebben elkaar inhoudelijk gevonden in het beleid en met betrekking tot uitvoering is er geen discussie tussen gemeentebestuurders over capaciteit. In deze context ligt de uitvoering zoals die een plaats heeft gekregen in de Gemeenschappelijke Regeling, voor de hand. Wanneer de capaciteit die nu op de Beetstraat beschikbaar is voor schuldhulpverlening (5,3 + 1,9fte), zou worden verdeeld over de vijf afzonderlijke gemeenten is het niet aannemelijk dat het brede pakket aan diensten zou kunnen worden gehandhaafd. In dit opzicht worden met de samenwerking onmiskenbaar schaalvoordelen geboekt.

Maar RSD neemt solitaire positie in

Gevolg van de gemeenschappelijke uitvoering is dat de RSDHW – en daarmee het team schuldhulpverlening een solitaire positie inneemt. Zij zijn geen onderdeel van de gemeente, hoewel zij wel gemeentelijke taken uitvoert. Zij is minder onderdeel van een lokale gemeenschap en mist de directe aansluiting op een lokaal ambtelijk apparaat. Dat de RSDHW fysiek gevestigd is in een anoniem kantoorpand aan de rand van Oud-Beijerland zal daar waarschijnlijk toe bijdragen. Voor gemeenteraadsleden betekent de Gemeenschappelijke Regeling dat controle verloopt via het Algemeen Bestuur en dat hun bestuurders wel aanspreekbaar zijn maar dat die hun invloed altijd moeten delen met collega's van de vier andere gemeenten.

Een ruime meerderheid van gemeenteraadsleden vindt dat schuldhulpverlening bij de RSDHW in goede handen is, al wordt tegelijkertijd aangegeven dat er niet altijd goed zicht is op de uitvoering en dat veel raadsleden meer invloed zouden willen hebben op de beleidsbepaling.

7.3 Aanbevelingen voor de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard

Schuldhulpverlening behoort samen met inkomensondersteuning tot een kerntaak van de lokale overheid. De legitimiteit van schuldhulpverlening wordt dan ook breed onderkend, ook in de Hoeksche Waard. Dat neemt niet weg dat in de praktische uitvoering rond individuele gevallen discussies bestaan over de wijze waarop in de Hoeksche Waard invulling wordt gegeven aan deze kerntaak. In de gesprekken die wij hebben gevoerd met mensen die direct betrokken zijn, is vaak de vraag naar voren gekomen hoe ver de overheid moet gaan in het afstemmen van haar dienstverlening op de specifieke omstandigheden en behoeften van burgers. Hoewel de antwoorden en visies hierop sterk uiteenlopen, heeft het onderwerp zich mede door de Gemeenschappelijke Regeling in de politieke luwte bevonden.



Dat de RSD volgens werkprocessen werkt is belangrijk voor medewerking schuldeisers

In de tussentijd heeft zich bij de RSDHW een procesmatige aanpak ontwikkeld die direct is afgeleid uit wetgeving, NEN-normen en NVVK-richtlijnen. Daarover kan gesteld worden dat de RSDHW deze aanpak goed beheerst. De RSDHW is een efficiënt werkende organisatie. Voor mensen buiten de schuldhulpverlening kan niet genoeg worden benadrukt hoe belangrijk dat is. Schuldeisers willen vaak pas meewerken aan een minnelijke schuldregeling als de schuldhulpverlenende organisatie en de schuldenaar zich houden aan afspraken en termijnen. Mede door de aandacht voor het standaardiseren van werkprocessen en het opstellen van kwaliteitsnormen, is de effectiviteit van de minnelijke schuldhulpverlening de afgelopen jaren toegenomen.

RSD signaleert ook eigen zwaktes. Aanpakken vereist politieke keuzes

De huidige situatie lijkt een goed uitgangspunt voor een volgende stap voor de RSDHW. Dat signaleert de RSDHW zelf ook. In het beleidsplan noemt de RSDHW een aantal zwaktes die grotendeels overeenkomen met de bevindingen uit dit onderzoek. Het aanpakken van deze zwaktes vereist niet alleen een lerende (ambtelijke) organisatie, maar ook politieke keuzes.

Aanbeveling 1: samenwerken met het maatschappelijk middenveld

De belangrijkste aanbeveling is het verbeteren van de samenwerking met het maatschappelijk middenveld. Maatschappelijke organisaties en vrijwilligers kunnen fungeren als een verlengstuk van de gemeentelijke schuldhulpverlening. Samenwerking met het maatschappelijk middenveld leidt dan ook tot kostenbesparing, blijkt uit onderzoek. Vrijwilligers kunnen bijvoorbeeld een rol spelen bij het op orde brengen van de administratie van schuldenaren, preventie en vroegsignalering, het bieden van nazorg en het zorgen voor een 'warme' overdracht van schuldenaren aan de gemeente. Samenwerking vraagt om wederzijds vertrouwen, regelmatig contact en een gedeelde visie op de rol van de gemeente en het maatschappelijk middenveld. Dat is nu onvoldoende het geval, blijkt uit dit onderzoek en uit het beleidsplan van de RSDHW.

Aanbeveling 2: versterken van preventie en vroegsignalering

Ook op het terrein van preventie en vroegsignalering van schulden(aren) is nog veel winst te behalen. Dat signaleert de RSDHW ook. Het ontbreekt aan inzicht in de lokale problematiek en aan een onderbouwing van de toegevoegde waarde van activiteiten op het gebied van preventie en vroegsignalering. Wat werkt en waardoor? Effectieve preventie en vroegsignalering vragen ook om een duidelijke ambitie en een onderbouwing van de benodigde financiële middelen. Zonder die onderbouwing zijn ambities mogelijk niet haalbaar. Het bepalen van de ambities en de inzet van (extra) financiële middelen zijn bij uitstek politieke keuzes.

Aanbeveling 3: beperken van neveneffecten bij kwetsbare doelgroepen

Een andere aanbeveling is het beperken van de mogelijke neveneffecten van de nadruk op zelfredzaamheid van schuldenaren. De nadruk op zelfredzaamheid is een duidelijke politieke keuze. Maar ook vanuit het perspectief van een efficiënt werkende schuldhulpverlening is zelfredzaamheid verdedigbaar. Mensen die 'onregelbaar' zijn of onregelbare schulden hebben, zijn immers meestal niet in staat om een minnelijk traject succesvol te doorlopen. Tegelijk moeten gemeenten ervoor waken dat de nadruk op zelfredzaamheid in de schuldhulpverlening onbedoeld drempels opwerpt voor een brede groep kwetsbare burgers, zoals laag-



geletterden, niet- of slecht Nederlandsprekende mensen, mensen met een verstandelijke beperking en verslaafden, is opnieuw een politieke afweging nodig. Nietsdoen is bij deze groepen geen optie, omdat dit kan leiden tot escalatie en daarmee tot maatschappelijke effecten waarvoor de gemeente uiteindelijk toch verantwoordelijk is (huisuitzetting, overlast, et cetera). Hier ligt een taak voor de gemeenten, maar ook voor het maatschappelijk middenveld.

Aanbeveling 4: meer inhoudelijke verantwoordingsinformatie

Ongeveer driekwart van de gemeenteraadsleden heeft naar eigen zeggen onvoldoende zicht op de uitvoering van de schuldhulpverlening door de RSDHW. Gemeenteraadsleden hebben daarbij niet alleen behoefte aan (cijfermatige) informatie over prestatie-indicatoren, maar ook aan (kwalitatieve) informatie over de geleverde dienstverlening en de effecten op burgers. Hoe groot is het probleem, om hoeveel mensen gaat dat, hoeveel kinderen zijn het bij betrokken en hoe heeft het probleem van problematische schulden zich over de afgelopen jaren ontwikkeld? De inhoud van de verantwoording richting gemeenteraden is dus voor verbetering vatbaar.

Aanbeveling 5: verkleinen van gepercipieerde kloof

De uitvoering van de schuldhulpverlening door de RSDHW en het kader waarbinnen dat gebeurt (de Gemeenschappelijke Regeling) zijn breed gedragen door de gemeenteraden. Toch ervaren zowel de RSDHW als betrekkelijk veel gemeenteraadsleden in de praktijk een kloof. Regelmatiger contact en informatie tussen gemeenteraadsleden en de RSDHW zou deze gepercipieerde afstand mogelijk kunnen verkleinen.

Aanbeveling 6: op termijn resultaatgericht gaan werken

Een lange-termijn uitdaging voor schuldhulpverlenende organisaties als de RSDHW is het vergroten van de kennis over effectief handelen door schuldhulpverleners, met andere woorden: resultaatgericht werken. Resultaatgericht werken is iets heel anders dan het huidige procesgericht werken. Niet meer de normen en werkprocessen staan centraal, maar de vraag: wat werkt voor wie onder welke omstandigheden? Welke interventies bereiken het grootste resultaat tegen de laagst mogelijke kosten? Dat vereist in zekere zin innovatie in de dienstverlening van schuldhulpverlenende organisatie. Kennis hierover is er overigens ook op landelijk niveau nog nauwelijks. Van schuldhulpverlenende organisaties als de RSDHW is dus niet te verwachten dat zij op korte termijn innovatief en resultaatgericht kunnen gaan werken.



Bronnenlijst

Bronnen (landelijk)

- Brief van staatssecretaris Klijnsma 'Intensivering armoede- en schuldenbeleid' van 3 juli 2013.
- NVVK, Handleiding Certificering Minnelijk Traject Schuldhulpverlening (NEN 8048) (augustus 2012)
- NVVK, Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (mei 2012)
- Wet van 9 februari 2012 tot het geven aan gemeenten van de verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening (Wet gemeentelijke schuldhulpverlening).
- Wet gemeenschappelijke regelingen (1984).
- www.shvmonitor.nl

Bronnen (Hoeksche Waard)

- Jaarverantwoording 2012, Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard, 26 maart 2013.
- Notitie 'Preventie en maatschappelijk middenveld ihkv schuldhulpverlening'
- Rapport Klanttevredenheidsonderzoek 2010, RSD Hoeksche Waard.
- RSDHW, Beleidsplan 1-7-2012/1-7-2016
- Verordening schuldhulpverlening Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard 2012 (juni 2012)
- Gemeenschappelijke Regeling Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard (november 2010)

Literatuur

- Aarts, L., K. Douma, R. Frierson, C. Schrijvershof en M. Schut, Kosten en baten van schuldhulpverlening, APE, 2011
- BMC Groep, Gemeenten en schuldhulpverlening. Bouwstenen voor de ontwikkeling van visie en beleid, 2011
- BMC Groep, Visie en Beleid. De handreiking in de praktijk, 2012
- Divosa, Schuldhulpverlening: strategische keuzes voor gemeenten, 2010
- Divosa, Verkenning regievoering schuldhulpverlening, 2012
- Geuns, R., N. Jungmann en M. de Weerd, Klantprofielen schuldhulpverlening, 2011
- Hiemstra & De Vries en Significant, Schulden? De gemeente helpt! Naar een effectieve gemeentelijke schuldhulpverlening, 2008
- Jungmann, N. Schuldpreventie 2.0. Focus op achterliggende problematiek en goed doordachte interventies. Schuldpreventiewijzer.
- Jungmann, N., Schuldenproblematiek. Een vraagstuk in transitie, Hogeschool Utrecht, 2012
- Kerckhaert, A. & L. de Ruig (2012). Huishoudens in de rode Cijfers 2012. Panteia, Zoetermeer
- Kruis, G., N. Jungmann en M. Blommesteijn, Maatschappelijk rendement van vrijwilligersprojecten in de schuldhulpverlening, Regioplan, 2011
- Pol, B., Nieuwe aanpak in overheidscommunicatie, Couthino, 2006
- Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost' 2007
- Ruig, L.S. de en K.B.M.de Vaan, Ex ante evaluatie vernieuwde aanpak schuldhulpverlening. Rapport van bevindingen, Research voor Beleid, 2008
- Westhof, F., M. Tom & P. Vroonhof, Monitor betalingsachterstanden, meting 2011. Panteia, Zoetermeer, 2011





Bijlage 1 **Onderzoeksvragen en normenkader**

1. Beleid en inkadering

- Beschikt de RSDHW over een beleid voor schuldhulpverlening, en zo ja, wat zijn de (beleidsmatige) doelen en doelgroepen van dat beleid?
- Zijn deze doelen op elkaar afgestemd?
- Zijn deze doelgroepen op elkaar afgestemd?
- Zijn deze doelstellingen uitgewerkt tot heldere, meetbare (SMART) indicatoren, zoals: aantal aanmeldingen, wachttijden, doorlooptijden, recidive-gevallen en aantal afgeronde trajecten?
- Is er in de totstandkoming van de beleidskader(s) samengewerkt en zo ja, hoe is deze samenwerking verlopen?
- Hoe is de aandacht geregeld voor het beleidsthema schuldhulpverlening binnen de RSDHW? In hoeverre is er sprake van samenhang met andere c.q. aanpalende beleidsterreinen?

2. Kwaliteit van de uitvoering

Doelgroepen

- Zijn de beoogde doelgroepen goed in beeld? Is bijv. bekend wat de oorzaken zijn van de problematiek, wat kenmerken zijn van de schuldenaren?
- Worden deze doelgroepen bereikt?
- Hebben verschillende doelgroepen (bijv. cliënten uit verschillende gemeenten, schuldenaren met een specifieke achtergrond qua kenmerken of schuldproblematiek) even goede toegang tot de hulpverlening? Zo niet, welke barrières ervaren doelgroepen?
- Op welke wijze ontvangt de RSDHW signalen met betrekking tot het aanbod van het schuldhulpverleningstraject in de praktijk?

Dienstverlening

- Op welke wijze wordt afgewogen welke type dienstverlening noodzakelijk is voor de cliënt? Wordt hierbij gebruik gemaakt van een inschatting van zelfredzaamheid? Zo ja, hoe komt deze inschatting tot stand?
- Zijn er wachtlijsten, zo ja hoe lang zijn deze wachtlijsten en wat wordt er gedaan om deze wachtlijsten weg te werken?
- Welke (wettelijke) belemmeringen worden ervaren om snel hulp te kunnen bieden? Welke wettelijke mogelijkheden c.q. kansen worden nog onvoldoende benut om het beleid (nog) doelmatiger en doeltreffender uit te voeren?
- Welke beleidsmatige activiteiten onderneemt de RSDHW om te voorkomen dat potentiële doelgroepen in de schuldhulpverlening terecht komen?
- Biedt de RSDHW budgetadvies/coaching aan de doelgroepen aan en zo ja, wat zijn de effecten hiervan?
- Hoe zijn de inspanningen van de RSD Hoeksche Waard verdeeld over de vormen van hulpverlening (preventie, budgetadvies, etc.)?
- Hoe is na afloop van een schuldhulpverleningstraject de nazorg richting de doelgroep geregeld om te voorkomen dat de doelgroep in de toekomst opnieuw een beroep doet op een schuldhulpverleningstraject? Wat zijn de effecten hiervan?



Samenwerking

- Met welke instanties werkten de RSD Hoeksche Waard samen op het gebied van preventie en schuldhulpverlening?
- Hoe verloopt deze samenwerking?
- Leidt deze samenwerking tot een integrale hulpverlening? Wat zijn (andere) beleidsmatige effecten hiervan?
- In hoeverre leert de RSDHW voor het doeltreffend uitvoeren van het schuldhulpverleningsbeleid van het beleid van andere c.q. vergelijkbare gemeenten/of ISD/RSD -en? Wat zijn de (beleidsmatige) effecten hiervan?

Overkoepelend

- Is er sprake van kwaliteitsmanagement?
- Voldoet de uitvoering van het beleid aan de leidraad van de NVVK?
- Is het schuldhulpverleningsproces zo ingericht dat de cliënten adequaat worden geholpen (doeltreffendheid)?

3. Evaluatie en verantwoording

Evaluatie

- Heeft de RSDHW voldoende kaders gesteld voor het schuldhulpverleningsbeleid? Zo ja, vindt er verantwoording plaats over de mate van realisatie van deze kaders?
- Beantwoordt de kwaliteit van de dienstverlening aan de beoogde doelstellingen (afgemeten aan de indicatoren voor schuldhulpverlening)?
- Zijn deze resultaten voor de vijf gemeenten vergelijkbaar?
- Is er een samenhang tussen de kaders van de RSDHW gemeenten en het bereiken van doelen (leidt beleid tot resultaat) of spelen factoren in de uitvoering een rol (bijv. barrières)?

Verantwoording

- Hoe worden de vijf gemeenteraden door het College geïnformeerd over de voortgang van en realisatie van het schuldhulpverleningsbeleid?
- Hebben de gemeenten zicht op de kosten van de uitvoering van de schuldhulp(verlening)?
- Over welke taakaspecten zijn de kosten verdeeld?
- Uit welke geldstromen vindt financiële dekking plaats?
- Hoe is de verhouding tussen inspanningen en kosten van de RSDHW gemeenten en de behaalde doelen (doelmatigheid)?



Normenkader

Het normenkader bevat een lijst met criteria waarmee we de inhoud van de schuldhulpverlening én de organisaties daarvan beoordelen. Ten behoeve van het overzicht, zijn de criteria geordend volgens de fasen van de beleidscyclus, we onderscheiden er vier:

1. Beleidsontwerp
2. Uitvoering
3. Resultaten
4. Sturing en verantwoording

1. Beleidsontwerp

<i>Onderwerp</i>	<i>Beoordelingscriterium</i>
Beleidsvisie	<p>De RSDHW beschikt over een actuele beleidsvisie voor schuldhulpverlening.</p> <p>Bij de totstandkoming van de beleidskaders is voldoende samengewerkt met gemeenten en het maatschappelijk middenveld.</p> <p>Er is onder de gemeenten overeenstemming over en draagvlak voor de visie van de RSDHW.</p> <p>De visie is uitgewerkt in een doelstelling.</p> <p>Binnen de RSDHW is aandacht voor het beleidsthema schuldhulpverlening.</p> <p>Bij de uitwerking is samenhang aangebracht tussen aanpalende beleidsterreinen.</p> <p>Bij de beleidsopzet kijkt RSDHW naar het beleid van andere vergelijkbare gemeenten/ISD-en voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid.</p> <p>In het beleid staat omschreven uit welke geldstromen de financiële dekking van de uitvoering van de schuldhulpverlening plaatsvindt.</p>
Probleemanalyse	<p>De visie en doelstelling van de schuldhulpverlening door de RSDHW is gebaseerd op een probleemanalyse.</p> <p>De probleemanalyse bevat actuele informatie over de aard, omvang en oorzaken van de schuldenproblematiek en de doelgroep.</p> <p>Er is een correct beeld van de rol van het maatschappelijk middenveld bij schuldhulpverlening en -preventie.</p>
Beleidsdoelen	<p>De opdracht aan de RSDHW is voldoende uitgewerkt in doelstellingen. De doelen zijn zo gekozen dat vermindering of oplossing van de schuldenproblematiek aannemelijk is. Huidige doelen:</p> <p>Inzet op de economische zelfstandigheid van de inwoner van de Hoeksche Waard. Er wordt laagdrempelig en cliëntgericht gewerkt.</p>



Goede voorlichting aan burgers (bij start en volgende stappen in traject).

Preventie (pakket aan voorzieningen, met o.a. Voorlichting(smateriaal), deelname Zorgnetwerk, samenwerking schuldeisers en overige instanties, cursus budgetbeheer voor inwoners).

Nazorg: kan voormalig schuldenaar financiën op juiste wijze beheren.

Zelfredzaamheid burger (o.a. zelfstandig budget beheren, netwerk rondom burger mobiliseren, budgetteringscursussen).

Integrale benadering, gedragsverandering (begeleiding door maatschappelijk werk voor inzicht gedrag, samenwerking met overige lokale en regionale hulpverlening).

Inkomensregelingen en arbeidsplicht (tijdens Wsnp optimaliseren gebruik van ondersteunende inkomensregelingen en invoering arbeidsplicht).

De doelen zijn op elkaar afgestemd. Ook zijn de doelstellingen uitgewerkt in resultaten. De resultaten zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden

Dienstverlening

De doelstellingen van de RSDHW zijn uitgewerkt in een pakket van diensten die uiteenlopen van laagdrempelige voorlichting tot aan intensieve begeleiding. Per vorm van dienstverlening is het volgende in voldoende mate uitgewerkt:

Werkprocessen en hulpverleningstrajecten, benodigde vaardigheden van personeel

doelgroepen en de afstemming tussen de doelgroepen

criteria om in aanmerking te komen voor de dienstverlening

communicatie met de doelgroep

wachttijden die voldoen aan wettelijke criteria en acceptabele normen van dienstverlening

doorlooptijden waarmee wettelijke termijnen worden behaald

budget waarmee minimaal een acceptabel niveau van dienstverlening kan worden bereikt

Er is zicht op de (wettelijke) belemmeringen die worden ervaren om de juiste hulp te kunnen bieden. Ook is er zicht op de nog niet benutte (wettelijke) mogelijkheden en kansen om het beleid doeltreffender en doelmatiger uit te voeren

Het pakket van diensten voorziet ook in diensten of instrumenten ter preventie van problematische



schulden

Middelen

Er is voldoende onderbouwd hoeveel middelen nodig zijn voor de schuldhulpverlening (beleidsplan: 5,4 fte shv'ers, 1,89 fte budgetbeheerders, 0,75 fte administratieve ondersteuning en kosten preventie: € 30.000)

Er is een logische relatie gelegd tussen de inzet van middelen en de resultaten die geboekt moeten worden.

2. Uitvoering

Het tweede deel van het normenkader heeft betrekking op de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd.

<i>Onderwerp</i>	<i>Beoordelingscriterium</i>
Communicatie	<p>Door de communicatie kan de bevolking in voldoende mate op de hoogte zijn over het beleid en de dienstverlening.</p> <p>De communicatie is - wat betreft media en inhoud - afgestemd op de doelgroep</p>
Uitvoering	<p>De uitvoering voldoet aan de leidraad van de NVVK.</p> <p>Dienstverlening wordt afgestemd op de specifieke situatie van een cliënt en diens vaardigheden. Er wordt per cliënt gekeken naar de achtergronden van de schulden- problematiek en de zelfredzaamheid.</p> <p>De schuldhulpverlening is aantoonbaar toegankelijk voor alle soorten cliënten (ongeacht woonplaats, problematiek e.d.), met uitzondering van duidelijk in regelgeving omschreven uitzonderingen (bijvoorbeeld fraudeurs e.d.).</p> <p>Het personeel is bekend met werkprocessen, doelgroepen en criteria om in aanmerking te komen voor de verschillende vormen van dienstverlening. Hulpverleningstrajecten binnen de RSDHW zijn op elkaar afgestemd.</p> <p>Indien voorgeschreven wordt samengewerkt en/of afgestemd met andere vormen van maatschappelijke dienstverlening.</p> <p>Medewerkers zijn bekend met de voorwaarden voor afstemming met andere maatschappelijke dienstverleners. Er wordt gewerkt volgens een protocol.</p> <p>De dienstverlening is, indien nodig, integraal, dat wil zeggen dat andere aanbieders van maatschappelijke diensten worden betrokken bij de schuldhulp en ook gewerkt wordt aan eventuele achterliggende problematiek.</p> <p>Het personeel beschikt over de benodigde vaardigheden om de diensten uit te voeren.</p>



De RSDHW ontvangt signalen over het aanbod van schuldhulpverlening in de praktijk.

Er wordt nazorg verleend om recidive zoveel mogelijk te voorkomen.

In de dienstverlening aan de belanghebbenden wordt voldaan aan vastgestelde (dienstverlenings)normen; wachttijden voldoen aan wettelijke normen. In het geval er toch wachtlijsten ontstaan, worden er acties ondernomen om deze zo spoedig mogelijk weg te werken

Monitoring

Er is een digitaal registratiesysteem waarin voor de beleidsbijstelling en uitvoering gegevens over cliënten per gemeente worden opgeslagen.

3. Resultaten en effecten

Het derde deel van het normkader heeft betrekking op resultaten en effecten. In de eerste plaats wordt ermee nagegaan in hoeverre de RSDHW in staat is resultaten te genereren, in de tweede plaats wordt nagegaan welke resultaten zijn bereikt.

<i>Onderwerp</i>	<i>Beoordelingscriterium</i>
Bedrijfsvoering	<p>Op basis van het digitale registratiesysteem kan snel betrouwbare managementinformatie worden gegenereerd.</p> <p>Op basis van het registratiesysteem kan inzicht worden verkregen in de mate waarin de geformuleerde resultaten en doelstellingen worden gerealiseerd.</p> <p>Op basis van het registratiesysteem is bekend over welke (delen van) taken de kosten zijn verdeeld en wat de kosten hiervan zijn.</p> <p>Op basis hiervan kan de verhouding tussen inspanningen en kosten van de RSDHW en de behaalde doelen worden bepaald.</p>
Resultaten	<p>De resultaten zijn in overeenstemming met de doelstellingen:</p> <p>80% crisisinterventie slaagt</p> <p>100% van de meldingen wordt geregistreerd in een raadpleegbaar systeem</p> <p>100% van de budgetadviesgesprekken resulteert in een kortdurend advies of in een besluit tot het doen of weigeren van een aanbod</p> <p>50% van de ingezette trajecten gericht op beheersbare schulden wordt succesvol afgerond d.w.z. dat de cliënt aan het einde van het traject in staat is zijn financiën zelfstandig te beheren</p> <p>50% van de ingezette trajecten gericht op sane-</p>



ringsrijp maken, wordt succesvol afgerond d.w.z. dat de cliënt 'klaar' is om door te stromen naar het bemiddelingstraject

50% van de ingezette trajecten gericht op schuldbemiddeling wordt succesvol afgerond met een akkoord van de schuldeisers of met toelating tot de WSNP

50% van het aantal cliënten met een akkoord resulteert na 36 maanden in schuldevrije positie

75% van het aantal cliënten dat is toegelaten tot de WSNP resulteert na 36 maanden in "schuldevrije positie"

Door steeds meer accent te leggen op schuldpreventie, neemt het aantal cliënten met een "beheersbare schuld" met 10% toe ten opzichte van het aantal cliënten met een "problematische schuld"

50% van de aangemelde cliënten neemt daadwerkelijk deel aan de budgetteringscursus

In 60% van de ingezette trajecten vindt inkomensreparatie plaats door middel van het aanvragen van inkomensondersteunende regelingen, belastingadviezen, verlaging van de uitgaven, verkoop van niet noodzakelijke bezittingen of de inzet en handhaving van de arbeidsplicht bij cliënten die niet fulltime werken

Het aantal cliënten dat het traject zelf tussentijds afbreekt beperkt zich tot 15%

75% van de cliënten met een succesvol afgerond traject kan ook in de toekomst zelfstandig zijn financiën beheren

Ten opzichte van landelijke resultaten en trends binnen de minnelijke schuldhulpverlening zijn de resultaten in de Hoeksche Waard beter of vergelijkbaar (hoogte schuldenpakket, gemiddeld aantal schuldeisers, slagingspercentage, uitvalpercentage, kosten per gemeente)

Doelstelling

De kwaliteit van de dienstverlening beantwoordt aan de beoogde doelstellingen.

De beleidsdoelen die met het beleidskader van de RSD HW werden beoogd, zijn grotendeels bereikt. Van de doelstellingen die niet bereikt zijn, is bekend of daarbij factoren in de uitvoering een rol speelden

Doelmatigheid

De doelstellingen worden bereikt tegen zo laag mogelijke kosten. De kosten liggen op een niveau dat vergelijkbaar is met andere gemeenten waarin de schuldhulpverlening op dezelfde manier is georganiseerd. De schuldhulpverlening is zodanig



georganiseerd dat het niet aannemelijk is dat een andere organisatievorm of uitvoeringswijze lagere kosten met zich zou meebrengen.

4. Sturing en verantwoording

Het laatste deel van het normenkader heeft betrekking op hoe over de uitvoering van de schuldhulpverlening wordt teruggekoppeld aan de politiek (Algemeen Bestuur) en de verantwoordelijke portefeuillehouders uit de colleges (Dagelijks Bestuur). Van belang daarbij is dat de RSDHW functioneert als een gemeenschappelijke regeling.

<i>Onderwerp</i>	<i>Beoordelingscriterium</i>
Politiek	De gemeenteraden zijn in staat – direct dan wel via het Algemeen Bestuur - inhoud te geven aan hun kaderstellende rol ten aanzien van schuldhulpverlening. Gemeenteraden worden – direct dan wel via het Algemeen Bestuur – volgens de beleidscyclus periodiek geïnformeerd over de begroting en de uitvoering van taken. Vragen uit de gemeenteraden omtrent de inhoud, begroting en organisatie van schuldhulpverlening worden naar behoren beantwoord.
Bestuursinformatie	<p>Er is vastgelegd hoe het Dagelijks Bestuur wordt geïnformeerd over bedrijfsvoering en de uitvoering van schuldhulpverlening.</p> <p>Het Dagelijks Bestuur wordt zodanig geïnformeerd dat het inhoud kan geven aan haar verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering en resultaten.</p> <p>De afzonderlijke gemeenten hebben via het Dagelijks Bestuur voldoende mogelijkheden om vorm te geven aan schuldhulpverlening aan hun burgers.</p>



Bijlage 2 **Vergelijking RSDHW en NVVK gegevens**

tabel 7.1 Aantal succesvolle bemiddelingen

	NVVK	Stijging/Daling ³⁶	RSDHW	Stijging/Daling
2012	24%	-11%	48%	12%
2011	27%	17%	42%	
2010	23%			

Bron: Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard

In tabel 1 is te zien dat het aantal succesvolle bemiddeling in 2012 met 12% is gestegen ten opzichte van 2011. Het landelijk beeld gaf hierbij een daling van 11% te zien.

tabel 7.2 Gemiddelde leeftijd schuldenaren

		NVVK	RSDHW
2012	<25%	11%	8%
	25 – 45 jaar	46%	48%
	46 – 65 jaar	35%	38%
	>65 jaar	8%	5%
2011	<25%	12%	7%
	25 – 45 jaar	47%	47%
	46 – 65 jaar	33%	39%
	>65 jaar	8%	5%

Bron: Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard

tabel 7.3 Verdeling schuldenaren naar geslacht

		NVVK	RSDHW
2012	Man	56%	65%
	Vrouw	44%	35%
2011	Man	-	61%
	Vrouw	-	39%

Bron: Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard

Ten opzichte van de landelijke gegevens zijn er bij de afdeling schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard procentueel gezien meer mannen aangemeld en minder vrouwen.

³⁶ Stijging of daling geeft de procentuele verandering aan ten opzichte van het voorgaande jaar.



tabel 7.4 Inkomensbron

		NVVK	RSDHW
2012	Uit werk	46%	80%
	Uitkering	46%	20%
	Geen	4%	0%
	Studiefinanciering	4%	0%
2011	Uit werk	49%	84%
	Uitkering	44%	16%
	Geen	5%	0%
	Studiefinanciering	2%	0%

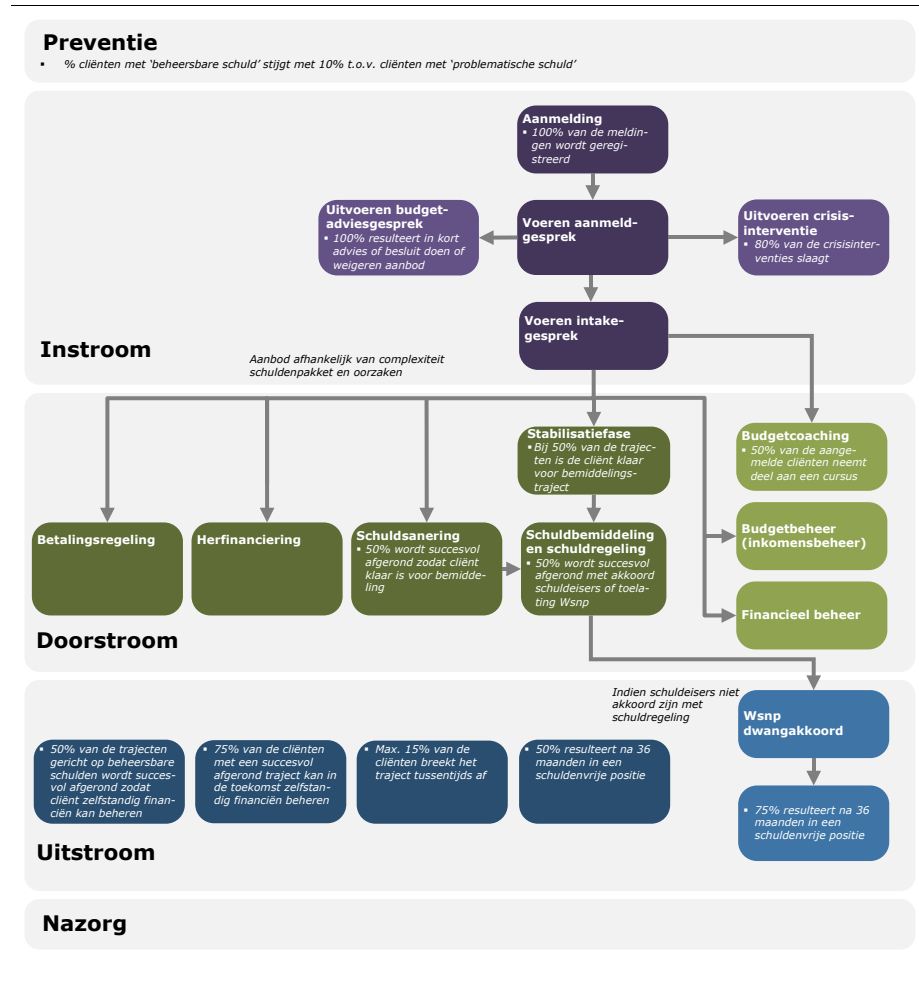
Bron: Regionale Sociale Dienst Hoeksche Waard

In bovenstaande tabel is te zien dat de Hoeksche Waard in vergelijking met de landelijke situatie een laag percentage uitkeringsgerechtigden heeft. De meeste schuldenaren die zich melden, hebben werk. Ten opzichte van 2011 is het aantal schuldenaren met werk in 2012 gedaald en het aantal schuldenaren met een uitkering gestegen.



Bijlage 3 Proces, producten en indicatoren

figuur 7.1 Schuldhulpverlening door de RSD Hoeksche Waard in processtappen en producten inclusief prestatie-indicatoren



Deze figuur is door de onderzoekers gemaakt op basis van bij de RSD verkregen informatie.



Verslag van enquête onder raadsleden

Respons

Begin december 2013 is aan alle raadsleden van de vijf gemeenten in de Hoeksche Waard een enquête gestuurd. Met de vragen is nagegaan in welke mate zij zicht hebben op hoe schuldhelpverlening wordt uitgevoerd en hoe zij de mogelijkheden percipiëren om daar richting aan te geven. In totaal hebben 35 raadsleden de enquête geheel ingevuld. Het gaat om 41% van alle raadsleden in de Hoeksche Waard.

tabel 7.5 Respons per gemeente

	<i>Aantal raadsleden</i>	<i>Bruto respons inclusief raadsleden die hebben aangegeven de lijst niet te willen invullen</i>	<i>Netto respons Raadsleden die de lijst geheel hebben ingevuld</i>
Binnenmaas	21	9	5
Cromstrijen	15	8	7
Korendijk	16	6	5
Oud-Beijerland	19	13	10
Strijen	14	10	8
Total	85	46	35

Elf raadsleden hebben expliciet aangegeven de enquête niet in te vullen. Zij hebben aangegeven waarom zij hun deelname niet opportuun achten. De volgende redenen werden genoemd.

tabel 7.6 Non respons

Ik ben onvoldoende bekend met het onderwerp	2
Het onderwerp is geen onderdeel van mijn portefeuille	9
Totaal	11



Aan de respondenten is gevraagd welke onderwerpen zij in portefeuille hebben. 21 hebben aangegeven Welzijn in portefeuille te hebben, 20 hebben aangegeven Sociale Zekerheid in portefeuille te hebben.

tabel 7.7 Portefeuilles van respondenten

	<i>Aantal respondenten dat aangeeft het onderwerp in portefeuille te hebben (meerdere antwoorden mogelijk)</i>
Economie en ondernemen	17
Financiën	17
Sociale Zekerheid	20
Werkgelegenheid	19
Welzijn	21
Ruimtelijke Ordening	11
Volkshuisvesting	9
Onderwijs	22
Jeugd	21
Cultuur	18
Openbare orde en Veiligheid	16

Betrokkenheid

De raadsleden is gevraagd hun betrokkenheid bij schuldhulpverlening in een cijfer uit te drukken waarbij '1' staat voor 'helemaal niet betrokken' en '10' staat voor 'zeer sterk betrokken'.

Gemiddeld duiden de ondervraagde raadsleden hun betrokkenheid aan met een cijfer 6,7.

Deze betrokkenheid is hoger voor raadsleden die welzijn en/of sociale zekerheid in portefeuille hebben. Zij geven het cijfer 7,6.

Acht van de 35 raadsleden die de vragenlijst hebben ingevuld, kennen zelf iemand die in de afgelopen jaren wel eens een beroep heeft gedaan op schuldhulpverlening van de RSDHW.

Vragen uit de gemeenteraden

Van de ondervraagde raadsleden geven 17 aan dat zij, of hun fractie, het afgelopen jaar wel eens een vraag hebben gesteld over schuldhulpverlening. De vragen betroffen met name:

- De ontwikkeling van het aantal mensen dat een beroep doet op schuldhulpverlening,
- De ontwikkeling van het pakket van diensten ten behoeve van de hulp bij problematische schulden,
- Benutting en onderbenutting van beschikbaar budget,
- Preventie van problematische schulden.



De respondenten hebben met een open antwoord in de enquête beschreven waar hun vraag (of die van hun fractie) over ging. Op basis van de steekwoorden uit hun antwoorden is onderstaande woordenwolk samengesteld.

figuur 7.2 Steekwoorden met betrekking tot de vragen die vanuit gemeenteraden zijn gesteld



Er bestaat over de hele linie tevredenheid over hoe de gestelde vragen uiteindelijk zijn beantwoord. 12 van de in totaal 17 raadsleden die wel eens een vraag hebben gesteld, vinden dat het antwoord naar behoren was. Drie raadsleden konden niet aangeven of de vragen naar behoren waren beantwoord. Twee raadsleden waren ontevreden over het antwoord.

Mogelijkheden om zicht te houden op schuldhulpverlening en de beleidsvorming daarover

Aan de hand van tien stellingen, is de raadsleden gevraagd om hun mening te geven over de mogelijkheden om zicht te houden op schuldhulpverlening. Onderstaande tabel toont het overzicht van de antwoorden.



tabel 7.8 Zicht op uitvoering schuldhulpverlening³⁷

<i>Bent u het eens of oneens met de volgende stellingen?</i>				
	oneens	Neutraal	eens	Weet niet
Via het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van de Regionale Sociale Dienst heb ik goed zicht op de praktijk van de schuldhulpverlening.	34%	34%	32%	
Mijn fractie heeft voldoende invloed gehad op de beleidsvorming met betrekking tot schuldhulpverlening.	32%	34%	31%	3%
Ik weet op hoofdlijnen welke beleidsvisie ten grondslag ligt aan schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard.	17%	17%	63%	3%
De beleidsvisie die ten grondslag ligt aan schuldhulpverlening wordt in onze gemeenteraad breed gedragen.	11%	29%	46%	14%
Als ik vragen heb over schuldhulpverleningsbeleid kan ik daar het Algemeen Bestuur van de Regionale Sociale Dienst makkelijk over benaderen.	17%	23%	51%	9%
Als ik vragen heb over de uitvoering van schuldhulpverlening kan ik daar het Dagelijks Bestuur van de Regionale Sociale Dienst makkelijk over benaderen.	20%	14%	54%	12%
Het Dagelijks Bestuur van de Regionale Sociale Dienst staat open voor suggesties en opmerkingen over schuldhulpverlening vanuit de gemeenteraad.	17%	29%	40%	14%
Schuldhulpverlening kan beter door de Regionale Sociale Dienst worden uitgevoerd dan door onze eigen gemeente.	6%	20%	74%	
Schuldhulpverlening is bij de Regionale Sociale Dienst in goede handen.	3%	23%	71%	3%
Ik heb voldoende zicht op hoe schuldhulpverlening door de de Regionale Sociale Dienst wordt uitgevoerd.	37%	31%	26%	6%

Op basis van bovenstaande resultaten maken wij op dat een ruime meerderheid (71%) van de raadsleden aangeeft dat schuldhulpverlening bij de RSDHW in goede handen is en dat de uitvoering van schuldhulpverlening door de RSDHW de voorkeur geniet boven uitvoering binnen de eigen gemeente. Tegelijk is ook duidelijk dat bij veel raadsleden het zicht op de uitvoering ontbreekt. Slechts 26% geeft aan voldoende zicht te hebben. Dat is weinig, vooral omdat dit percentage ongeveer hetzelfde is voor de groep raadsleden die welzijn en/of sociale zekerheid in portefeuille hebben. Ook zijn er veel raadsleden die het dagelijks en Algemeen Bestuur niet goed weten te vinden.

³⁷ In de analyse zijn wij nagegaan of er m.b.t. de antwoorden verschillen bestaan tussen raadsleden die Welzijn en/of Sociale Zekerheid in portefeuille hebben en de totale populatie. Er zijn wel verschillen gevonden, maar deze waren niet significant. Dit betekent dat er een gereede kans is dat de gevonden verschillen op toeval berusten. Een uitzondering is het gevonden verschil bij stelling 3.



Suggesties verbetering democratische controle

Ongeveer zestig procent van de raadsleden die de enquête heeft ingevuld, heeft een suggestie om de democratische controle op de schuldhulpverlening in de Hoeksche Waard te verbeteren.

- Een aantal raadsleden geeft aan dat de informatie die zij krijgen over schuldhulpverlening verbeterd kan worden. De informatie die zij nu ontvangen beperkt zich tot de hoofdlijnen en is erg cijfermatig van aard. Het ontbreekt hen aan een inhoudelijk beeld op basis waarvan men zich een goed oordeel kan vormen over de gang van zaken.
- Andere raadsleden geven aan behoefte te hebben aan meer inzicht in de ontwikkeling van problematische schulden in hun gemeente. Hoeveel mensen kloppen er uiteindelijk aan en wat is hun problematiek? Het zijn vragen die onder meer voortkomen uit lastige economische tijden en de daarmee samenhangende stijging van werkloosheid.
- In de derde plaats zijn er raadsleden die aangeven dat de gemeenteraad een veel directere rol moet hebben in de beleidsvorming en controle op de uitvoering. De zeggenschap via AB en DB vinden zij te indirect. Zij vinden dat de RSDHW nu te eigenstandig opereert en te autonoom is als het gaat om beleidsontwikkeling. De RSDHW zou zich meer moeten laten leiden door wat gemeenteraden aangeven. Een aantal raadsleden pleit in dit kader voor het samengaan van de vijf gemeenten tot één Gemeente Hoeksche Waard, met een eigen sociale dienst waar één wethouder direct verantwoording aflegt aan één gemeenteraad.

