



Schulddienstverlening Gemeente Gennepe

Ex ante evaluatie van het nieuwe beleid

Guido Brummelkamp

maart 2021

Colofon

Deze ex ante evaluatie is uitgevoerd in opdracht van de
rekenkamercommissie van Gemeente Gennepe

Auteur: Guido Brummelkamp, met medewerking van Angelique Hubens

Foto omslag: Gemeente Gennepe ([Centrumvisie](#))

16 maart 2021

Inhoud

1. Inleiding	5
1.1 Ex ante evaluatie van het nieuwe beleid voor schulddienstverlening	5
1.2 Aanpak	5
2. Het nieuwe beleid	7
2.1 Beleid op hoofdlijnen	7
2.2 Inhoud van de schulddienstverlening	7
2.3 Het nieuwe beleid en de Wet gemeentelijke schulddienstverlening (Wgs)	9
2.4 Het nieuwe beleid en de NVVK-gedragcode	11
3. Uitvoering van het nieuwe beleid	15
3.1 Hoe groot is de opgave?	15
3.2 Uitvoering van intake, plan van aanpak, stabilisatie	17
3.3 Schuldbemiddeling, Wsnp	19
4. Monitoren van beleid	21
4.1 Huidige stand van zaken m.b.t. monitoring	21
4.2 Gewenste situatie m.b.t. monitoring	21
5. Conclusies	25
5.1 Algemene conclusie	25
5.2 Het beleid en de landelijke normen	25
5.3 Uitvoerbaarheid van het beleid	25
5.4 Monitoring en evaluatie	26
5.5 Op welke manier is er in het beleid rekening gehouden met de aandachtspunten die in het algemeen belangrijk zijn?	27
5.6 Aanbevelingen	27
6. Reactie college van B&W	28
Bijlage: gesprekspartners	31

1. Inleiding

1.1 Ex ante evaluatie van het nieuwe beleid voor schulddienstverlening

Op dit moment ontwikkelt Gemeente Gennep een nieuw beleid voor schuldhulpverlening. Het huidige beleid is vastgesteld in 2014 en is daarmee aan herziening toe¹. De verwachting is dat het nieuwe beleid in april 2021 kan worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Vanuit de wens om actief betrokken te zijn bij dit traject heeft de rekenkamercommissie het nieuwe conceptbeleid laten evalueren met voorliggende quick scan. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Hoe ziet het nieuwe beleid eruit en hoe verhoudt zich dat tot de maatschappelijke problemen en de landelijke normen (Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening (Wgs) en de normen van NVVK)?
- Hoe gaat de uitvoering van het nieuwe beleid eruit zien? Wie voeren de nieuwe dienstverlening uit, welke middelen hebben zij daarvoor beschikbaar, zijn zij voldoende toegerust?
- Is voorzien in een mogelijkheid om de uitvoering en resultaten van het beleid te monitoren? Zo ja, aan de hand van welke indicatoren gebeurt dat? Welke informatievoorziening over schulddienstverlening is gewenst voor de raad?
- Op welke manier is er in het beleid rekening gehouden met de aandachtspunten die in het algemeen belangrijk zijn bij de hulp aan mensen met problematische schulden zoals: tijdigheid (vroegsignaleren), snelheid van dienstverlening (goede overdracht, zo kort mogelijke trajecten), stabilisatie (het op orde brengen van uitgaven), integraliteit (samenhangende aanpak van problemen) en belang van nazorg. Tevens bekijken we of er aandacht is voor bijzondere doelgroepen (gezinnen met kinderen, asielmigranten, jongeren, ondernemers).

1.2 Aanpak

Om de bovenstaande vragen te beantwoorden, is allereerst te rade gegaan bij documenten van de gemeente over schuldhulpverlening. Het betreffen beleidsplannen, collegebesluiten, managementrapportages van aanbieders van schulddienstverlening, een advies van Adviesraad Sociaal Domein en afspraken met veelvoorkomende schuldeisers over vroegsignaleren. Vervolgens zijn de beleidsvoornemens van de Gemeente vergeleken met de Wgs en de gedragscode schuldhulpverlening van de NVVK.

Deze analyse van schriftelijke stukken is opgevolgd door gesprekken met de partijen en functionarissen die het nieuwe beleid straks inhoud moeten gaan geven. Het betreffen twee medewerkers van Team Toegang, een coördinator en een manager van PLANgroep, een bewindvoerder en een medewerker van de Papierbrigade. Tevens is gesproken met een beleidsadviseur van de gemeente en de verantwoordelijk wethouder. In de bijlage is een overzicht gegeven van de personen met wie is gesproken.

¹ De Wet gemeentelijke schulddienstverlening (Wgs) schrijft voor dat de gemeenteraad telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren een plan vaststelt dat richting geeft aan integrale schuldhulpverlening.

2. Het nieuwe beleid

2.1 Beleid op hoofdlijnen

Beleidskader: 'Blijven(d) Ontmoeten Meedoen Ondersteunen'

Gemeente Gennep toont zich in haar nieuwe beleid ambitieus. De ambities hebben zowel betrekking op het resultaat dat zij met haar schulddienstverlening wil bereiken ('over drie jaar nauwelijks nog aanvragen wegens problematische schulden') als op de manier waarop zijn burgers en hun problemen tegemoet wil treden ('laagdrempelig en integraal').

In het kader van dit laatste wordt in het beleidsplan het belang van samenhang met het algemene beleid ten aanzien van het sociale domein benadrukt. Bij de totstandkoming van het plan is niet alleen de wettelijke gemeentelijke taak (Wgs) als uitgangspunt genomen, maar vooral ook het bredere beleidsprogramma 'Blijven(d) Ontmoeten Meedoen en Ondersteunen', dat in december 2020 is vastgesteld, en haar basis heeft in de visie die de gemeente enkele jaren eerder neerlegde in het beleidsplan 'Ontmoeten Meedoen en Ondersteunen'². De gemeente brengt hiermee al langer schulddienstverlening beleidsmatig in verband met een breder programma, dat de volgende doelen heeft:

- We vergroten de kracht van de inwoner (en de gemeenschap);
- We investeren in preventie (en positieve gezondheid);
- Kwetsbare inwoners worden ondersteund;
- We werken aan een inclusieve samenleving;
- We werken vanuit een integrale en samenhangende aanpak.

2.2 Inhoud van de schulddienstverlening

De aanpak die met het nieuwe beleid wordt voorgesteld is niet nieuw. De gemeente heeft er de afgelopen jaren al naar toegewerkt. Belangrijke elementen die zijn ontwikkeld zijn:

- Vroegsignaleren: vooruitlopend op de wettelijke verplichting is Gennep aan de slag gegaan met vroegsignaleren. Met de nieuwe wet is het verder uitgebreid: de gemeenten heeft nu een steviger wettelijke basis om gegevens uit te wisselen met veelvoorkomende schuldeisers ten behoeve van schuldhulpverlening. Het aantal partijen dat signalen door kan geven, is voor Gennep substantieel uitgebreid.
- Verandering van aanbieder minnelijk traject en Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen): in de afgelopen periode heeft Gemeente Gennep voor de uitvoering van deze diensten gebruik gemaakt van Westerbeek. Vanwege een bedrijfsovername komt de uitvoering vanaf februari 2021 bij PLANgroep te liggen.
- Verandering van aanbieder minnelijk traject en Wsnp (Wet schuldsanering natuurlijke personen): in de afgelopen periode heeft Gemeente Gennep voor de uitvoering van deze diensten gebruik gemaakt van Westerbeek. Vanwege een bedrijfsovername komt de uitvoering vanaf februari 2021 bij PLANgroep te liggen. Met Westerbeek is in de afgelopen jaren de werkwijze ontwikkeld van een eerste fase binnen Team Toegang en

² Ontwikkeld voor de periode 2015-2018.

een tweede fase door de gespecialiseerde schulddienstverlener. Deze wordt voorgezet, het houdt in dat PLANgroep zich beperkt tot de technische schuldhulpverlening: het minnelijk traject en de toeleiding naar Wsnp. Ten opzichte van de voorgaande situatie komt daarmee een scherper onderscheid tussen de eerste fase van begeleiding van schuldenaars dat door Team Toegang wordt verzorgd (intake, plan van aanpak, stabilisatie) en de tweede fase dat door PLANgroep wordt verzorgd.

Naast bovenstaande punten blijft dienstverlening ongewijzigd. Deze dienstverlening is in de nieuwe beleidsnota per onderdeel op hoofdlijnen beschreven. Wat dit beleidsplan concreet voor burgers betekent is uitgewerkt in een routekaart. In deze routekaart wordt het traject beschreven dat eventueel doorlopen kan worden van intake tot aan een minnelijke regeling of Wsnp. De dienstverlening is in onderstaande tabel op hoofdlijnen beschreven.

Tabel 1: Centrale onderdelen van de schulddienstverlening

Onderdelen	Beschrijving op hoofdlijnen
Vroegsignaleren	Met 17 veelvoorkomende schuldeisers zijn inmiddels met een landelijk convenant afspraken gemaakt over vroegsignaleren. Zij kunnen via Vindplaats Voor Schulden (VPS) straks mensen met betaalachterstanden aanmelden bij de gemeente. Het aantal partijen dat signaleert via VPS zal de komende tijd nog verder oplopen.
Vraagverheldering	Nadat een signaal is binnengekomen of nadat een burger zich uit zichzelf heeft gemeld vindt binnen 5 werkdagen een beoordeling plaats en binnen drie weken intakegesprek met een schuldhulpverlener van het Team Toegang. Voor crisissituaties (bijvoorbeeld acute dreigende uithuiszetting) voorziet de gemeente in crisisinterventie.
Aanmelding	Nadat is vastgesteld dat de betreffende burger baat heeft bij schuldhulp en deze burger daar ook voor open staat, vindt aanmelding plaats. De burger ontvangt een brief met uitnodiging voor een intakegesprek.
Intake/beschikking	Er vindt een intake plaats, bij de burger thuis of op het gemeentekantoor. Binnen twee maanden na dit gesprek moet een plan van aanpak zijn opgesteld. Dit plan heeft de status van een beschikking.
Stabilisatie	Schuldhulpverlening bestaat vrijwel altijd uit een stabilisatiefase waarin de schuldhulpverlener van Team Toegang de schuldenaar, helpt overzicht te krijgen en zijn financiële situatie te stabiliseren. Hij helpt ervoor te zorgen dat de uitgaven niet hoger zijn dan de inkomsten.
Budgetbeheer	In het beleidsplan wordt budgetbeheer geschaard onder flankerende dienstverlening. Het kan echter ook als onderdeel van schuldhulpverlening worden ingezet. Burgers kunnen zelf bepalen waar ze budgetbeheer afnemen: bij een bewindvoerder of via de gemeente bij PLANgroep ³ .
Minnelijk traject	Indien nodig wordt technische schuldhulpverlening geboden waarbij een schuldhulpverlener betalingsregelingen treft met de schuldeisers. Dit wordt uitgevoerd door PLANgroep.
Wsnp	Indien het niet lukt om met schuldeisers tot een betalingsregeling te komen kan een schuldenaar begeleid worden naar een Wsnp-traject. Ook dit wordt uitgevoerd door PLANgroep.

³ Dit laatste staat nog niet zo in het beleidsplan.

Gemeente Gennep biedt bovenstaande diensten in principe opeenvolgend aan - van laagdrempelig ondersteunend tot eventuele zwaardere specialistische hulp. Zij hanteert daarbij drie uitgangspunten:

- In eerste instantie wordt altijd gekeken naar zelfredzaamheid en mogelijkheden om hulp via het sociale netwerk van de klant of maatschappelijke organisatie te mobiliseren. De gemeente heeft in dit kader onder andere de Papierenbrigade, het Armoedeplatform en lokale bewindvoerders betrokken.
- De gemeente voert regie op het gehele traject. Deze regierol ligt bij een medewerker van Team Toegang. In het beleidsplan wordt deze regiefunctie benoemd maar niet verder uitgewerkt. Uit het beleidsplan is niet af te leiden wat de regiefunctie precies inhoudt, of daar specialistische kennis voor nodig is en hoeveel beslag dat gaat leggen op Team Toegang.
- Er is een verbinding met diensten die door bewindvoerders worden aangeboden. Een substantieel deel van de mensen die zich met schulden bij de gemeente melden, heeft een bewindvoerder, die bijvoorbeeld ondersteunt met budgetbeheer. Hoewel de gemeente budgetbeheer in het beleidsplan schaaft onder 'flankerend beleid' (onderdeel van de tweede piramide), kan het ook als onderdeel van de schuldhulpverlening worden aangeboden. Een burger kan voortaan kiezen van welke instantie hij gebruik wil maken voor budgetbeheer: van een lokale bewindvoerder of van PLANgroep. Deze keuzemogelijkheid is (nog) niet beschreven in het beleidsplan⁴.

Kenmerkend voor de schulddienstverlening is verder de kleinschaligheid. Binnen Team Toegang en ook daarbuiten weten hulpverleners, consultants, bewindvoerders en medewerkers van de woningbouwcorporaties elkaar snel te vinden rond een burger/gezin met problemen. Dit komt uit de gesprekken duidelijk naar voren. Een woonconsulent van de woningcorporatie merkt daarover op: *'Soms kom ik ergens op huisbezoek vanwege een huurachterstand en zie ik dat er meer aan de hand is, dan weet ik wie ik bij Team Toegang kan bellen'*.

2.3 Het nieuwe beleid en de Wet gemeentelijke schulddienstverlening (Wgs)

Algemene wettelijke eisen t.a.v. gemeentelijk beleid

Gemeenten zijn verplicht om burgers die zich melden vanwege problematische schulden te helpen. Deze verplichting komt voort uit de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De Wgs is een kaderwet, wat inhoudt dat gemeenten zelf inhoud dienen te geven aan deze dienstverlening. Er bestaan evenwel enkele voorschriften waar gemeenten altijd aan moeten voldoen:

Gemeenten dienen een beleidsplan 'schuldhulpverlening' op te stellen. De Wgs zegt hierover: In een (door de gemeenteraad vastgesteld) plan wordt vastgelegd hoe de gemeente invulling geeft aan integrale schuldhulpverlening. In dat plan is, cf. artikel 2 lid 4 in ieder geval aangegeven:

⁴ De gemeente heeft bewindvoerders in 2016 gevraagd dit te gaan aanbieden. Daar was bij bewindvoerders geen animo voor. In 2020 heeft de gemeente dit opnieuw gevraagd en is er een convenant gesloten tussen gemeente en bewindvoerders.

- Welke resultaten de gemeente wenst te behalen;
- Kwaliteitsmaatregelen m.b.t. integrale schuldhulpverlening;
- De maximumtermijn tot het eerste gesprek
- Hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met inwonende minderjarige inwonende kinderen vorm krijgt.

Gemeente Gennep voldoet in het algemeen aan de eerste drie eisen. Ten aanzien van de resultaten heeft de gemeente zeven ambities geformuleerd. Onder meer hebben deze betrekking op integraal werken en toegankelijkheid. Met betrekking tot de kwaliteitsmaatregelen, wordt in het nieuwe plan verwezen naar de volgende kwaliteitsnormen: 'We werken naar de bedoeling', 'persoonlijk en nabij', 'daadkrachtig' en 'duidelijk'. Verder wordt verwezen naar de NVVK-gedragscode. Met betrekking tot snelheid stelt de gemeente zich tot doel aanvragen binnen vijf werkdagen te beoordelen en zonder wachtlijsten te werken. De laatste wettelijke eis 'dat in het plan expliciet moet worden aangegeven hoe de hulpverlening aan gezinnen met minderjarige kinderen vorm krijgt', komt niet terug in het conceptbeleidsplan. De gemeente benoemt wel jongeren als doelgroep maar niet gezinnen met inwonende minderjarige kinderen.

Wettelijke eisen t.a.v. hulpverlening

Ten aanzien van de uitvoering is in de Wgs bepaald dat wanneer een inwoner zich tot de gemeente wendt vanwege problematische schulden (mondeling dan wel schriftelijk), er binnen een termijn van vier weken een gesprek moet plaatsvinden. Indien het gaat om een spoedeisende situatie, dan moet dat gesprek binnen drie werkdagen plaatsvinden.

Het staat de gemeente vrij om te bepalen hoe de uitvoering van deze gesprekken wordt georganiseerd en hoe de daarop volgende hulp concreet wordt vormgegeven. Artikel 3 a van de Wgs stelt dat uitvoering van, en besluitvorming in het kader van de schuldhulpverlening kunnen worden verricht door gemandateerde organisaties of instellingen. Gemeente Gennep heeft de frontoffice-onderdelen van schuldhulpverlening (intake en het stabiliseren) belegd bij Team Toegang en de backoffice onderdelen (minnelijk traject, Wsnp) belegd bij PLANgroep.

Zoals aangegeven, bepaalt de gemeente zelf wat schulddienstverlening moet inhouden, wel staat in de Wgs dat de gemeente expliciet – met een beschikking - aan de burger moet duidelijk maken of er hulp wordt geboden. De Wgs schrijft voor:

- Na het eerste gesprek moet een beschikking worden afgegeven inhoudende het plan van aanpak of een weigering tot schuldhulpverlening. Het plan van aanpak bevat een omschrijving van de hulp en neemt daarbij tenminste de beslagvrije voet in acht. Ook kunnen voorwaarden worden verbonden aan de beschikking. Kijkend naar het nieuwe proces dat Gennep heeft opgesteld, wordt zo'n plan van aanpak pas na een tweede gesprek opgesteld. De gemeente voert eerst een vraagverhelderingsgesprek, daarna eventueel een intakegesprek voor schuldhulpverlening, en stelt daarna eventueel een plan van aanpak (er wordt ook wel gesproken van een dienstverleningsplan) op, separaat wordt een beschikking afgegeven. Het is vooralsnog onduidelijk voor welke concrete diensten straks een beschikking wordt afgegeven. Duidelijk moet zijn aan welke diensten de gemeente zich uiteindelijk kan committeren en hoe deze opgenomen worden in de beschikking.
- Als de inwoner in het eerste gesprek afziet van verdere schuldhulpverlening hoeft geen beschikking afgegeven te worden.

- De gemeente moet in een verordening vastleggen wat de maximale termijn is om te beschikken (maximumtermijn 8 weken). In het Gennepse beleidsplan is aangegeven dat een burger binnen vijf weken na het intake gesprek een plan van aanpak moet krijgen.
- Bij tussentijdse beëindiging van de schuldhulpverlening, moet ook een beschikking tot beëindiging van de schuldhulpverlening worden afgegeven. Een reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat gestelde voorwaarden onvoldoende worden nageleefd.

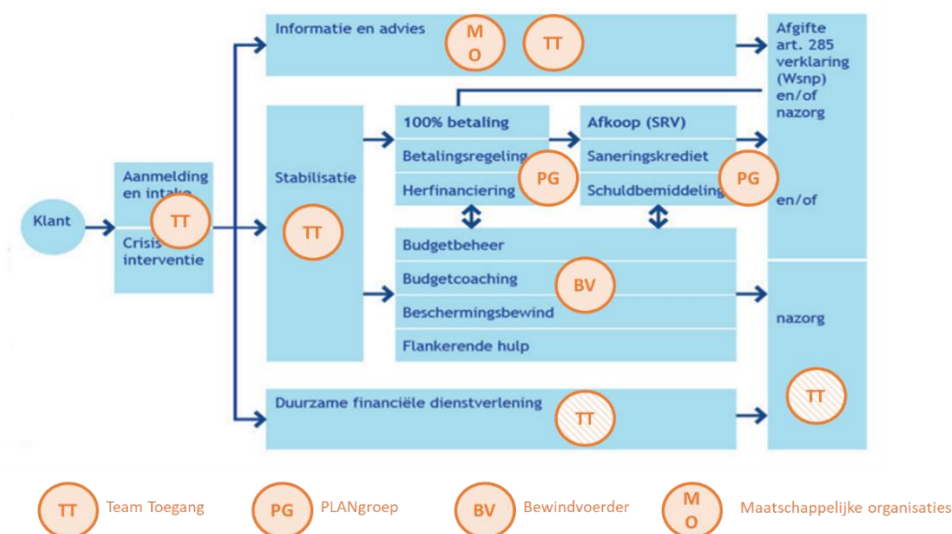
Onlangs is de Wgs aangepast. Het is gemeenten en veelvoorkomende schuldeisers voortaan toegestaan gegevens uit te wisselen over personen met betaalachterstanden. Hiermee kunnen schuldeisers klanten die een substantiële betaalachterstand hebben aanmelden bij de gemeente voor hulp. Wanneer een gemeente een dergelijk signaal ontvangt, dan dient zij – indien de schuldenaar daarmee instemt – binnen 4 weken een intakegesprek te hebben. In de Memorie van Toelichting van de Wgs is verder aangegeven ‘Om de gegevensuitwisseling structureel te versnellen en verbeteren is het nodig dat schuldhulpverleners eenvoudig zelf digitale informatiebronnen kunnen raadplegen, zoals gegevens over iemands salaris, onderneming, woning en andere inkomsten en bezittingen bij uitkeringsinstanties en de Belastingdienst. Gemeenten dienen in hun beleidsplan aan te geven hoe de samenwerking met schuldeisers (waaronder signaalpartners) wordt vormgegeven. Gemeente Gennep heeft opvolging gegeven aan deze nieuwe bepalingen. Op basis van het oude beleidsplan is hier de afgelopen jaren naar toegewerkt door het maken van bilaterale afspraken met schuldeisers. In 2020 zijn de voorbereidingen getroffen voor het toetreden tot de nieuwe landelijke infrastructuur en deze is per 20 december 2020 gerealiseerd. De gemeente is inmiddels aangesloten op ‘Vindplaats voor Schulden (VPS). Gennep werkt nu met meerdere zorgverzekeraars, verhuurders en nutsbedrijven samen via dit coördinatiepunt. De schuldeisers melden alle betalingsachterstanden bij VPS. Deze brengt de signalen per inwoner bij elkaar. Wordt één inwoner gelijktijdig voor twee betalingsachterstanden gemeld, dan zorgt VPS voor de vroegsignalering⁵.

2.4 Het nieuwe beleid en de NVVK-gedragcode

Gemeente Gennep geeft in haar (nieuwe) beleidsplan aan de richtlijnen van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) te volgen. Onder meer betekent dit dat waar werk wordt uitbesteed aan derden, dat alleen gebeurt aan partijen die een erkenning van de NVVK hebben en waarvan de verwerking onder audit van de NVVK plaatsvindt.

⁵ Concept-beleidsplan Gemeente Gennep.

Figuur 1: NVVK-modules versus de Gennepse aanbieders van schulpdienstverlening



Bron: gebaseerd op NVVK (2020), Gedragscode schuldhulpverlening.

Kijkend naar de gedragscode van de NVVK en de daarin onderscheiden onderdelen, dan blijkt dat deze grotendeels is afgedekt met het nieuwe beleidsplan van Gennep. In bovenstaande figuur is het processchema van NVVK weergegeven, waarbij met de oranje bolletjes is aangegeven door wie dat in Gennep wordt opgepakt.

Kijkend naar hoe het beleidsplan zich verhoudt tot de NVVK-gedragscode, dan kunnen drie aandachtspunten worden onderscheiden:

- Bewaking doorlooptijden/termijnen: De NVVK definieert niet alleen de onderdelen van schulddienstverlening, zij benoemt ook enkele maximale doorlooptijden. Soms zijn deze gebaseerd op wettelijke normen (Wgs, AWB). Twee belangrijke termijnen zijn die voor de intake (maximaal vier weken) en stabilisatie (4 maanden)⁶. Gennep benoemt deze termijn weliswaar in het beleidsplan en onderliggende werkplannen, maar de komende tijd moet uitwijzen of zij in staat is deze termijnen te handhaven en te monitoren. Dit hangt met name af van de nieuwe registratie van schulddienstverlening in het cliëntvolgsysteem Djuma. Kijkend naar de rapportages over schulddienstverlening in de afgelopen jaren dan kan niet worden afgeleid of de dienstverlening in het verleden heeft voldaan - aan de termijneisen.
- Duurzame financiële dienstverlening: NVVK omschrijft dit als 'het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar, waarbij is vastgesteld dat het bestaande schuldprobleem door in of bij die persoon gelegen omstandigheden nog niet duurzaam opgelost kan worden'. Deze dienstverlening is erop gericht om de maatschappelijke positie van de schuldenaar niet te laten verslechteren. De schuldhulpverlener draagt hieraan bij door voor een financiële basis te zorgen. De schuldhulpverlener kan daarbij onderdeel uitmaken van een hulpverleningsketen. Het is voor deze vorm van dienstverlening belangrijk dat de gemeente regie voert en verschillende vormen van dienstverlening op elkaar afstemt.

⁶ Verlenging van de termijn met nogmaals 4 maanden is mogelijk (NVVK, gedragscode).

Gennep dit schaarst onder het principe 'Eén gezin, één plan'. Het is de vraag hoe dit precies binnen het Team Toegang wordt opgepakt. Moet de schulddienstverlener dit gaan doen, of is dit een meer generalistische taak.

- Nazorg: In het nieuwe beleidsplan is het onderdeel nazorg nog niet uitgewerkt. Nazorg wordt door de betrokken uitvoerders wel als een belangrijk onderdeel gezien.

3. Uitvoering van het nieuwe beleid

3.1 Hoe groot is de opgave?

Hoeveel mensen er in de afgelopen jaren, jaarlijks een beroep deden op de gemeente vanwege problematische schulden, lijkt niet helemaal bekend. Een inschatting door direct betrokkenen bij de uitvoering van de dienstverlening, komt neer op zo'n 70 a 80 mensen per jaar. Het betreft mensen die in verschillende fases van het hulpverleningstraject zitten. Deze inschatting komt min of meer overeen met de jaarcijfers die de aanbieder van schuldhulpverlening - Westerbeek - presenteerde in het jaarrapport over 2015. Deze cijfers wijken echter sterk af van de meeste recente cijfers over 2019. Afgaande op de meest recente rapportage van Westerbeek (februari 2020) zouden er eind 2019, 42 mensen zijn die hulp ontvingen.

Tabel 2: aantal trajecten voor technische schuldhulpverlening (minnelijk & Wsnp)

	Aanmeldingen	Afgesloten trajecten	Lopende trajecten
2015	115	29	85
2019	36	onbekend	42

Bron: Westerbeek, jaarrapportages over 2015 & 2019

De rapportages over 2015 en 2019 zijn niet één op één vergelijkbaar. Diensten die in 2015 werden onderscheiden, komen niet allemaal terug in het rapport over 2019, omgekeerd is ook het geval. Voor zover de gegevens beschikbaar zijn, is in onderstaande tabel een overzicht gegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat het om een momentopname gaat, zo hebben alle mensen die in een 'heronderzoeksfase zitten' op een eerder moment enkele voorliggende fasen doorlopen.

Tabel 3: typen van schuldhulp verleend (standcijfers eind 2015 & 2019)

Type schuldhulp	2015	2019
Aanmelding	-	4
Crisisinterventie	1	0
Intakefase	8	2
Stabilisatiebeheer/fase opstarten	9	4
Budgetcoaching/duurzame fin. dienstverlening	-	1
Schuldregeldossier klaarmaken	0	-
Schuldregeling lopend	11	7
Heronderzoeksfase	38	19
Wsnp	2	5
Totaal	69	42

Bron: Westerbeek, jaarrapportages over 2015 & 2019

Op basis van het meest recente jaarrapporten is getracht een beeld te geven van hoeveel mensen op jaar basis met welke vorm van dienstverlening zijn geholpen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beschikbare cijfers over 2019 en 2020. Het is echter aannemelijk dat er meer mensen zijn geholpen dan uit de tabel blijkt. Dat geldt bijvoorbeeld voor adviesgesprek, intake en de schuldbemiddeling. Het is ook onduidelijk hoe de bestedingen van 2015 zich verhouden tot die van 2019 en 2020. Het is niet duidelijk of de kosten voor schuldhulpverlening in van 2020 en 2019 evenredig lager waren ten opzicht van 2015. De cijfers suggereren een lagere caseload van de schulddienstverlener dan uit de verschillende gesprekken naar voren is gekomen. In deze

gesprekken is naar voren gebracht dat met name in de aanmeldingsfase meer gesprekken worden gevoerd dan worden geregistreerd.

Tabel 4: typen van schuldhulp verleend (2019)

	2019	2020 ⁷
Aanmelding	36	10
Crisis	-	-
Adviesgesprek	-	2
Intake	-	11
Stabilisatie	17	-
Budgetcoaching, duurzaam financiële dienstverlening	-	-
Geen vervolg mogelijk/wenselijk	4	-
Schuldbemiddeling	4	3
Saneringskrediet	-	-
Naar Wsnp	7	1
Heronderzoeken	25	-

Bron: Westerbeek, / PLANgroep

De opgave zal groter worden

Met de nieuwe Wgs en de het convenant dat de gemeente via VPS heeft gesloten met veelvoorkomende schuldeisers, zal het aantal intakegesprekken en het aantal trajecten dat daarop kan volgen, toenemen. Het ministerie van SZW schat dat er jaarlijks ruim 145 duizend mensen zullen worden gesignaleerd⁸. Hoeveel het er in Gennep zullen zijn, is door de gemeente nog niet formeel ingeschat (het is niet opgenomen in het beleidsplan). De gemeente heeft al wel 2,5 jaar een convenant met zorgverzekeraar VGZ. Zij signaleert op het moment dat een client vanwege een betalingsachterstand van tenminste 6 maanden bij CAK wordt aangemeld. Een rapportage over het aantal signalen dat uiteindelijk de gemeente heeft bereikt, is niet beschikbaar. De gemeente gaf in één van de interviews die wij in het kader van deze evaluatie voerden, aan dat het gaat om 20 a 30 signalen per jaar.

Een prognose van Inforing (een van de partijen die vroegsignalering faciliteert) voor Gemeente Gennep gaat ervan uit dat bij een volledige werking van het systeem (waarbij alle veelvoorkomende schuldeisers zijn aangesloten), het aantal signalen zal uitkomen op tussen de 51 en 139 op jaarbasis. Daarbij wordt aangegeven dat het aantal mogelijk hoger zal zijn als gevolg van de coronamaatregelen. Onderstaande tabel geeft een overzicht.

Tabel 5: Verwachting aantal signalen als gevolg van nieuwe Wgs

	minimum	Gemiddeld	Maximum
prognose aantal signalen	51	86	139
Prognose, rekening houdend met corona	96	131	166

Bron: Inforing

De coronamaatregelen zijn ook in de gesprekken die wij voerden aan de orde gekomen. Over het algemeen wordt aangenomen dat deze maatregelen op termijn zullen leiden tot een substantiële toename van signalen: 'misschien wel een verdubbeling of zelfs een verdrievoudiging'. Hierbij moet worden opgemerkt dat er binnen de gemeente mensen verschillende schatting maken. Er zijn mensen die het idee hebben dat de prognoses van Inforing een overschatting zijn. Maar ook als de schatting te hoog is en we uitgaan van de

⁷ De cijfers hebben betrekking op diensten die in 2020 zijn 'afgerond' (PLANgroep, maart 2021)

⁸ Kamerstukken II (2019-2020), 35 316, nr. 3.

helft van het minimum dan wordt het een opgave voor de gemeente om dit op te vangen. Het lijkt dus gewenst om voorbereid te zijn op een mogelijke stijging.

De samenstelling van de doelgroep verandert

De verwachting is dat mede als gevolg van de coronamaatregelen meer ondernemers te maken krijgen met schulden. Het is een andere doelgroep dan de groep particuliere schuldenaars die de gemeente op dit moment helpt. 'Het zijn mensen die anders denken en handelen; die anders in elkaar zitten' aldus een medewerker van Team Toegang. Deze groep is echter nog niet als doelgroep in het nieuwe beleid benoemd. Ondernemers worden nu nog voornamelijk geholpen in het kader van het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (BBZ). Gennep heeft voor de uitvoering afspraken gemaakt met Gemeente Venlo. Daarnaast kunnen ondernemers geholpen worden door gespecialiseerde bureaus als Zuidweg & partners en Philips Stiels. Er wordt op dit moment met een aantal kleinere buurgemeenten gesproken over uitbreiding van de schuldhulpverlening aan zelfstandigen. De keuze is op dit moment om hier geen afzonderlijke 'regeling' voor op te nemen om te voorkomen te veel in uitvoeringsdetail terecht te komen.

3.2 Uitvoering van intake, plan van aanpak, stabilisatie

De uitvoering van de eerste fase ligt bij Team Toegang. Team Toegang is verantwoordelijk voor de uitvoering van diensten binnen de domeinen 'Werk', 'Inkomen', 'Jeugd' en 'Zorg'. Er wordt intern daarom ook wel gesproken van Team WIJS. Het team werkt als dat nodig is overigens ook breder. Regelmatig worden verbindingen gelegd met de domeinen veiligheid, wonen en fysieke leefomgeving.

Er werken 30 a 40 mensen bij het team. De medewerkers van Team Toegang hebben ieder een eigen aandachtsgebied. Het Team is zo samengesteld dat elk aandachtsgebied in principe wordt gedekt door tenminste twee medewerkers. Schulddienstverlening wijkt van dit principe af. Binnen het Team werkt één schulddienstverlener. Het betreft een kracht die is gedetacheerd vanuit PLANgroep (voorheen Westerbeek). Met PLANgroep is afgesproken dat voor vervanging wordt gezorgd op het moment dat deze kracht wegvalt.

Op het moment dat een burger zich meldt of wordt aangemeld door een externe partner, vindt eerst vraagverheldering plaats door middel van triage. Onderdeel daarvan is een gesprek met de betreffende burger, dat kan bij de burger thuis of op het gemeentekantoor. Dat gesprek wordt vanuit Team Toegang gevoerd door twee mensen, waarvan één de rol van casusregisseur vervult en een ander betrokken is vanuit een specialisme. Als voorafgaand aan dat gesprek duidelijk is dat er financiële problemen spelen, schuift de schuldhulpverlener aan als specialist.

De integratie van de schuldhulpverlener in het Team Toegang heeft in de loop van vorig jaar zijn huidige vorm gekregen. Deze integratie is nog bezig. Onder meer wordt nu nog gewerkt aan de aanpassing van het clientvolgsysteem (Djuma), zodat de hulp die wordt geboden in het kader van problematische schulden ook zichtbaar wordt voor de andere adviseurs/consulenten van Team Toegang. Tevens kan hier mee straks inzicht worden verkregen in de in- en doorstroom en de resultaten van trajecten.

Voor bewindvoerders wijzigt er als gevolg van het nieuwe beleid weinig. Wel verandert het veld van aanbieders iets. Mensen die zich bij de gemeente gemeld hebben, en voor wie vervolgens is vastgesteld dat zij baat hebben bij een bewindvoerder kunnen er eventueel voor kiezen gebruik te maken van PLANgroep. Verder is het denkbaar dat de

meer mensen zich door een bewindvoerder moeten laten ondersteunen omdat zij anders niet in aanmerking komen voor een traject bij PLANgroep. Te denken valt aan mensen bij wie de kans op een succesvol minnelijk traject kan worden vergroot met een bewindvoerder.

Aandachtspunten

Er gelden een aantal aandachtspunten voor Team Toegang met betrekking tot de uitvoering van hun schulddienstverlening. Het betreft aandachtspunten die voortkomen uit het nieuwe beleid, wetgeving, de verandering van aanbieder en aandachtspunten die al langer gelden:

- Bewaking doorlooptijden/termijnen: in de eerste plaats is het belangrijk dat de uitvoering van een traject (de opeenvolging van diensten) wordt bewaakt. Dit aandachtspunt is eerder ook al in paragraaf 2.4 benoemd.
- Caseload: de verandering van de wetgeving (met meer nadruk op vroegsignaleren), de voorgenomen regiefunctie (meer nadruk op regie van intake tot nazorg) en de Coronamaatregelen, zullen invloed hebben op de caseload van de schuldhulpverlener. Deze zal groter worden. Hij zal meer signalen moeten verwerken en in een traject langer betrokken moeten blijven om eventueel flankerend te kunnen bijspringen tijdens een minnelijk of Wsnp-traject. Ook zal hij inhoud moeten geven aan zijn rol als regisseur tot in de laatste nazorgfase van de schuldhulpverlening. Er bestaat vooralsnog geen beeld van wat de wijzigingen betekenen voor de caseload van de schuldhulpverlener. Het is niet bekend of het Team Toegang voldoende is toegerust om alle signalen op te volgen. In het nieuwe beleidsplan stelt dat gemeente geen wachtlijsten wil, dat een signaal binnen vijf dagen moeten zijn beoordeeld, en dat een intakegesprek binnen drie weken na de melding moet plaatsvinden. Het is onduidelijk of de gemeente bij het formuleren van deze normen voldoende rekening heeft gehouden de actuele ontwikkelingen.
- Beschikkingen: het is nog niet duidelijk ten aanzien van welke concrete hulpverlening de gemeente straks beschikkingen afgeeft. Uit de gesprekken komt naar voren dat dat nog nader moet worden ingevuld. Het is belangrijk dat dat op korte termijn gebeurt en behoefte van rechtszekerheid van betrokken burgers.
- Managementinformatie: de volledigheid van managementinformatie is een aandachtspunt in de uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid. Het is onduidelijk hoeveel mensen zich jaarlijks melden bij de gemeente met financiële problemen. Voor zover er managementinformatie is, is die afkomstig van de aanbieder (voorheen Westerbeek). Deze informatie beperkt zich echter tot basale hoofdlijnen en geeft geen inzicht in de kwaliteit, tijdigheid en doorlooptijden van schuldhulpverlening. Team Toegang werkt op dit moment aan de verbetering van de informatiehuishouding. Men wil de registratie omtrent de dienstverlening uitbreiden. De betrokken schulddienstverlening heeft daarvoor nu toegang gekregen tot het registratiesysteem Djuma.

Diensten die door bewindvoerders worden uitgevoerd: een aantal onderdelen worden in het nieuwe beleidsplan als flankerend beschouwd en kunnen door bewindvoerders worden aangeboden. De afgelopen jaren heeft deze dienstverlening zwaar gedrukt op de begroting van de bijzondere bijstand. Het is onduidelijk hoe deze uitgaven zich met het nieuwe beleid en uitvoerders zullen ontwikkelen.

3.3 Schuldbemiddeling, Wsnp

De rol van PLANgroep is in het nieuwe beleid afgebakend tot de technische vormen van schulddienstverlening: het betreft schuldbemiddeling, saneringskrediet en toeleiding naar de Wsnp. Ten opzichte van voorgaande jaren is daarmee een duidelijkere scheiding gemaakt met de voorliggende onderdelen van schulddienstverlening: de intake, plan van aanpak en stabilisatie. In principe acht PLANgroep zich goed toegerust om deze technische hulp te bieden. PLANgroep heeft veel ervaring, zij verzorgt voor zo'n 70 gemeenten schuldhulpverlening. Er gelden evenwel een aantal aandachtspunten:

- De technische schulddienstverlening wordt op afstand door PLANgroep uitgevoerd. Het is een vorm van dienstverlening die vanuit een kantoor van PLANgroep elders in het land wordt verzorgd. Deze technische dienstverlening voorziet niet in fysieke contactmogelijkheden tussen schuldhulpverlener en schuldenaar. Voor zover er contact is, is data telefonisch en/of schriftelijk. Mocht een traject vastlopen of mochten er omstandigheden zijn die een risico vormen voor een traject, dan dient de schuldhulpverlener van Team Toegang bij te springen. De komende maanden moet duidelijk worden of deze werkwijze effectief is.
- Hoeveel inwoners uiteindelijk door Team Toegang worden 'doorgezet' naar PLANgroep en uiteindelijk worden geholpen met een schuldbemiddelingstraject is afhankelijk van Team Toegang. Kijkend naar het integrale karakter van de dienstverlening dat het team voorstaat, moet ervoor worden gewaakt dat een client te lang in de eerste fase van het traject blijft zitten. Bijvoorbeeld omdat niet duidelijk is welk probleem met prioriteit moet worden aangepakt. Door in de intake verschillende andere problemen te betrekken bestaat het risico dat de termijn voor het plan van aanpak (2 maanden) en die voor stabilisatie (4 maanden) niet worden gehaald.
- Afgaande op de meest recente cijfers komt de vraag naar voren of de gemeente effectief is met het doorgeleiden van mensen naar een minnelijk of Wsnp-traject. Het aantal mensen dat in 2020 geholpen werd met een minnelijk traject is drie. Dit lijkt laag. Het is onvoldoende duidelijk of er in de eerste fase van de schuldhulpverlening mensen onwenselijk lang blijven hangen of buiten beeld zijn geraakt.

4. Monitoren van beleid

4.1 Huidige stand van zaken m.b.t. monitoring

Afgaande op de informatie die de rekenkamercommissie heeft ontvangen, maken wij op dat de huidige managementinformatie over de uitvoering van schulddienstverlening beperkt is tot datgene wat Westerbeek registreert. Westerbeek rapporteert over de schuldhulpverlening op geaggregeerd / klantoverstijgend niveau, per kwartaal en jaarlijks aan de gemeente. Het meest recente jaarrapport dat de rekenkamer heeft ontvangen, gaat over 2019. Dit rapport bevat het volgende:

- Aantal meldingen (zie tabel 2),
- Aantal trajecten uitgesplitst naar type van schuldhulpverlening (zie tabel 2 & 4),
- Schuldregelingen
- Klachten (er wordt hier aangegeven dat er in 2019 geen klachten zijn ingediend)

Ten aanzien van deze gegevens valt het volgende op:

Het ziet er naar uit dat over 2019 onvolledig is geregistreerd. Op basis van de gesprekken die wij voerden en eerdere jaarrapportages is het aannemelijk dat er meer mensen door de gemeente zijn geholpen dan uit de jaarrapportage blijkt.

Het is onduidelijk wat er buiten Westerbeek (en de gedetacheerde kracht) aan hulp wordt aangeboden door Team Toegang aan mensen met problematische schulden. In de gesprekken die wij voerden met leden van het team werd de nadruk gelegd op het belang van integraal en generalistisch werken, wat onder meer terugkomt in het principe van 'één gezin, één plan'. Schulddienstverlening zou daarmee niet iets zijn dat voorbehouden is aan Westerbeek en de gedetacheerde kracht. Uit het rapport van Westerbeek is niet af te leiden hoe de schulddienstverlening is ingepast in het algehele dienstenpakket van Team Toegang. Het lijkt alsof de diensten geheel los van Team Toegang zijn aangeboden.

De rapportage van Westerbeek is zeer cijfermatig, het ontbreekt aan duiding. Er zijn daardoor moeilijk conclusies uit te trekken. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat de doorlooptijd is van een traject van intake tot aan afronding, hoe effectief de hulp is, in hoeverre flankerende ondersteuning nodig was, hoe de betrokken burgers het hebben ervaren en welke knelpunten (regelmatig) voorkomen. Op basis van de cijfers kan niet worden afgeleid of de schulddienstverlening naar behoren verloopt en welke aanknopingspunten er eventueel zijn om deze te verbeteren.

4.2 Gewenste situatie m.b.t. monitoring

Ten aanzien van monitoring en evaluatie wordt door medewerkers van de gemeente en Team Toegang allereerst opgemerkt dat de kracht van de gemeente in de kleinschaligheid zit. Het veld is overzichtelijk de lijnen tussen de betrokken partijen kort. Rond een individuele klant weten partijen elkaar doorgaans snel te vinden. Sprekend over systemen waarmee de gang van zaken rond schuldhulpverlening zou moeten worden vastgelegd, blijken bij betrokkenen al snel bedenkingen te bestaan tegen 'systeemdenken' en 'excelmanagement'. Dit neemt niet weg dat registratie van groot belang is, om twee redenen:

- In de eerste plaats vanwege het belang van de mensen met problematische schulden: de mate waarin mensen daadwerkelijk worden geholpen bij het oplossen van hun problematische schulden is sterk afhankelijk van de doortastendheid en handelingsnelheid van de schuldhulpverlening van Team Toegang. De schuldenaar moet worden geholpen stappen te zetten, ook als er uiteenlopende omstandigheden zijn die die dat belemmeren. Het houdt in dat de tijden tussen signaal, intake, plan van aanpak en beschikking goed bewaakt en geregistreerd moeten worden.
- In de tweede plaats vanwege de ambities die de gemeente zichzelf stelt: Deze ambities zijn pas geloofwaardig als de gemeente er ook op toeziet dat ze behaald worden aan de hand van objectieve maatstaven. In het geval van schulddienstverlening moet ten minste duidelijk zijn hoeveel mensen zich hebben gemeld, hoeveel mensen vervolgens op welke manier zijn geholpen, en vooral ook bij hoeveel mensen dat succes had en hoeveel mensen zijn afgevallen.

Met het beleidsplan en in achterliggende plannen wordt extra ingezet op de verbetering van monitoring en evaluatie. In het beleidsplan worden enkele kritische prestatie-indicatoren (KPI's) benoemd, achterliggend wordt gewerkt aan de verbetering van het cliëntvolgsysteem. Zoals eerder aangegeven krijgt de schuldhulpverlener straks toegang tot dit systeem, om instroom, doorstroom en resultaten beter te kunnen bijhouden. Ook kunnen andere collega's van Team Toegang hiermee beter volgen wat er binnen een huishouden aan schulddienstverlening wordt verleend. Ten opzichte van de meest recente jaarrapportage over 2020 zou dit een grote verbetering betekenen.

Tabel 5: Kritische prestatie-indicatoren uit het beleidsplan

KPI1	Uiterlijk eind 2021 moet het stelsel van vroegsignalering geheel (100%) zijn ingericht. Dat betekent dat we dan getekende en operationele convenanten hebben met alle landelijke zorgverzekeraars en nutsleveranciers, plus de twee Gennepse woningcorporaties.
KPI2	We registreren alle vroegsignalen. In 100% van de gevallen worden die binnen vier weken opgevolgd met een brief. Bij herhaalde signalen én bij bekendheid van het gezin in het sociaal domein wordt in alle gevallen binnen vier weken persoonlijk contact gezocht voor een dienstverleningsaanbod.
KPI3	We monitoren het aantal vroegsignalen waar een persoonlijk gesprek op volgt met een dienstverleningsaanbod. We monitoren het aantal vroegsignalen waar uiteindelijk alsnog een schuldregeling of schuldsanering wordt ingezet (preventie-quote).
KPI4	We monitoren het aantal meldingen. We monitoren hoeveel meldingen uitmonden in een persoonlijk plan en beschikking. We monitoren of de wettelijke termijn, neergelegd in de verordening, hiervoor wordt gehaald.
KPI5	We monitoren hoeveel schuldregelingen en hoeveel schuldsaneringen worden afgerond met een schone lei en de gemiddelde doorlooptijd vanaf de eerste melding tot aan de schone lei.
KPI6	We monitoren hoeveel nieuwe meldingen plaatsvinden binnen drie jaar na een eerdere schuldregeling of schuldsanering (schone lei verklaring). We monitoren hoeveel nieuwe meldingen plaatsvinden na een eerder onsuccesvol afgerond traject

Kijkend naar de wet, de NVVK gedragscode en het Gennepse beleid en datgene wat medewerkers van Team toegang daarover zeggen, dan zijn er een aantal kritische momenten te onderscheiden in het schuldhulpverleningsproces waarover in ieder geval moet worden geregistreerd. Zonder deze registraties kan de kwaliteit/doeltreffendheid van de schulddienstverlening niet worden gemonitord. Een aantal van de kritische momenten is als KPI benoemd in het beleidsplan, anderen nog niet, maar zijn mogelijk wel opgenomen in het aangepaste clientvolgsysteem. Onderstaande tabel geeft een

overzicht van gegevens die nodig zijn om te kunnen vast stellen hoe het beleid wordt uitgevoerd. In de derde kolom is aangegeven hoe deze gegevens zich verhouden tot de KPI's uit het beleidsplan.

Tabel 7: noodzakelijke registraties per fase

Fase	Gegevens die minimaal vastgelegd moeten worden	
Melding	Herkomst signaal (is klant zelf gekomen of aangemeld door een derde?)	Aantal signalen wordt geregistreerd, onbekend is of de herkomst ook wordt vastgelegd
Crisis	Uitkomst vraagverhelderingsgesprek met de klant (inclusie datum van het gesprek)	Niet als KPI, mogelijk wel in Djuma
	Verschillende acties die uitgevoerd worden nadat een crisissituatie is vastgesteld.	Niet als KPI, mogelijk wel in Djuma
Aanmelding	Wanneer is aanmelding gedaan?	Niet als KPI, mogelijk wel in Djuma
Intake	Inhoudelijke gegevens over de aanmelding	Onderdeel van KPI3
	Datum van intake	Niet als KPI, mogelijk wel in Djuma
Plan van aanpak	Afspraken die zijn gemaakt tijdens de intake	Onderdeel van KPI4
	Datum vaststelling plan van aanpak	Onderdeel van KPI4
	Inhoud van het plan van aanpak	Onderdeel van KPI4
Stabilisatie	Type van hulpverlening dat wordt aangeboden	Niet als KPI, mogelijk wel in Djuma
	Acties die in het kader van stabilisatie zijn uitgevoerd	Niet als KPI, mogelijk wel in Djuma
	Afspraken die zijn gemaakt	Niet als KPI, mogelijk wel in Djuma
Minnelijk traject	Uitval	Niet benoemd als KPI, mogelijk wel in Djuma
	Aantal overgedragen aan PLANgroep voor minnelijk traject	Gebeurt al
Wsnp	Heronderzoeken en resultaat daarvan	Gebeurt al
	Aantal overgedragen aan PLANgroep voor Wsnp	Gebeurt al
Beëindiging traject en nazorg	Heronderzoeken en resultaat daarvan	Gebeurt al
	Datum beëindiging traject	Nee
	Resultaat gesprek met betrokkene en afspraken over eventuele nazorg	Nee

Met het beleidsplan zet de gemeente een duidelijke stap in de verbetering van de registratie van schulddienstverlening die door Team Toegang wordt verleend, zowel aan de voorkant van de dienstverlening (signaleren vraagverheldering en aanmelden) als over het vervolg (het plan van aanpak en stabilisatie). Wat nog extra aandacht verdient is de registratie omtrent beëindiging en nazorg.

5. Conclusies

5.1 Algemene conclusie

Kenmerkend voor de schulddienstverlening van Gemeente Gennep is de kleinschaligheid. Afgaande op wat de direct betrokken partijen daarover vertellen, is dat een sterke troef. Indien nodig weten zij elkaar rond een individuele inwoner met schulden, snel te vinden. Deze kleinschaligheid neemt niet weg dat er onduidelijkheid bestaat over hoeveel mensen er jaarlijks worden geholpen. Het is onduidelijk hoeveel mensen zich melden voor hulp, welke hulp zij krijgen, en welk resultaat dat had. Die duidelijkheid is nodig om straks te kunnen vast stellen of de ambities van het nieuwe beleidsplan worden behaald. In dit kader zijn de inspanningen van de gemeente om de registratie te verbeteren wellicht het belangrijkste onderdeel van het nieuwe plan.

5.2 Het beleid en de landelijke normen

Kijkend naar het beleid dan voldoet het aan de eisen die de Wgs stelt. De gemeente beschrijft hoe zij inhoud wil geven aan een integrale aanpak, toont zich resultaatbericht, en verwijst naar meerdere kwaliteitsnormen: 'We werken naar de bedoeling', 'persoonlijk en nabij', 'daadkrachtig' en 'duidelijk'. De gemeente stelt zich tot doel aanvragen binnen vijf werkdagen te beoordelen en zonder wachtlijsten te werken. Snelheid en doorlooptijden komen ook terug in de KPI's die de gemeente onderscheidt. Een eis die in de wet wordt gesteld waaraan in de conceptversie nog niet is voldaan, is dat er niet wordt ingegaan op gezinnen met minderjarige kinderen.

Verder sluit het beleid en de achterliggende routekaart goed aan bij de NVVK-gedragcode. De verschillende onderdelen die de NVVK onderscheidt, zijn in Gennep goeddeels afgedekt, en dat geldt ook voor de termijnen waarop diensten verstrekt moeten worden. Deze zijn weliswaar niet in het beleidsplan zelf beschreven, maar wel in achterliggende (kwaliteits)plannen. Wat nog aandacht behoeft is:

- Bewaking doorlooptijden: in de eerste plaats is het belangrijk dat de uitvoering van een traject (de opeenvolging van diensten) wordt bewaakt. Op basis van de gegevens van de dienstverlening in de afgelopen jaren kan niet worden vastgesteld of mensen tijdig de hulp kregen die zij nodig hadden.
- Inhoud van de regiefunctie: in het beleidsplan is aangegeven dat het belangrijk is dat de gemeente regie voert. Het is de vraag hoe dit precies binnen het Team Toegang wordt opgepakt. Moet de schulddienstverlener dit gaan doen, of is dit een meer generalistische taak.
- Nazorg: In het nieuwe beleidsplan is het onderdeel nazorg nog niet uitgewerkt. Nazorg wordt door de betrokken uitvoerders als een belangrijk onderdeel gezien.

5.3 Uitvoerbaarheid van het beleid

In de uitvoering van schulddienstverlening wordt onderscheid gemaakt tussen 'frontoffice-hulp' en 'backoffice-hulp'. Het eerste betreft het traject van signaleren tot en met het stabiliseren. Het tweede de technische schuldhelpverlening waaronder het minnelijke traject en de toeleiding naar Wsnp.

De frontoffice-hulp wordt uitgevoerd door Team Toegang. Deze hulp wordt uitgevoerd door één medewerker die gespecialiseerd is in schulddienstverlening. Deze medewerker is gedetacheerd vanuit PLANgroep. Met PLANgroep is afgesproken dat voor vervanging wordt gezorgd op het moment dat deze kracht wegvalt. De backoffice-hulp (technische schulddienstverlening) wordt uitgevoerd door PLANgroep. Het betreft schuldbemiddeling en toeleiding naar de Wsnp. In principe achten Team Toegang en PLANgroep zich goed toegerust om respectievelijk de frontoffice- en backoffice hulp te bieden. Ten aanzien van de uitvoering gelden evenwel de volgende drie centrale aandachtspunten:

- Omvang van de opgave: in Gennepe is tot op heden geen goed beeld van hoeveel mensen een beroep doen op de gemeente vanwege problematische schulden en hoe zij precies worden geholpen, binnen welke termijn dat gebeurt en wat het resultaat daarvan is.
- Doorstroom: afgaande op de meest recente cijfers komt de vraag naar voren of de gemeente effectief is met het doorgeleiden van mensen naar een minnelijk of Wsnp-traject. Het aantal mensen dat in 2020 geholpen werd met een minnelijk traject is drie.
- Caseload: de verandering van de wetgeving (met meer nadruk op vroegsignaleren) en waarschijnlijk ook de gevolgen van de coronacrisis zullen invloed hebben op de caseload van de schuldhulpverlener. De caseload van Team Toegang /schuldhulpverlener zal naar verwachting groter worden. Ook zal hij inhoud moeten geven aan zijn rol als regisseur tot in de laatste nazorgfase van de schuldhulpverlening. Er bestaat voornamelijk geen beeld van wat de wijzigingen betekenen voor de caseload van de schuldhulpverlener.
- Beschikkingen: het is nog onvoldoende duidelijk welke concrete hulpverlening de gemeente straks met een beschikkingen gaat afgeven. Ten behoeve van rechtszekerheid van betrokken burgers is duidelijkheid hierover nodig.

5.4 Monitoring en evaluatie

Op basis van de huidige kwartaal- en jaarrapportages kan tot nu toe niet goed worden vastgesteld of mensen die vanwege problematische schulden een beroep doen op de gemeente tijdig en effectief worden geholpen. De beschikbare gegevens zijn daarvoor te basaal.

Daarnaast roept een vergelijking van cijfers over meerdere jaren de vraag op of er wel volledig wordt geregistreerd. De cijfers laten schommelingen zien die moeilijk te verklaren zijn. De cijfers doen een lage caseload voor de schulddienstverlener vermoeden, terwijl uit de gesprekken met betrokkenen een ander beeld naar voren komt.

Op dit moment werkt de gemeente aan een verbetering. De medewerker die belast is met schulddienstverlening heeft sinds kort toegang tot het gemeentelijke clientvolgsysteem (en kan daardoor voortaan daarin dossiers bijhouden). Bovendien wordt dit clientvolgsysteem uitgebreid zodat de voortgang van individuele trajecten effectiever kan worden bewaakt.

Kijkend naar de wet, de NVVK-gedragscode en het Gennepe beleid en datgene wat medewerkers van Team toegang daarover zeggen, dan zijn er een aantal kritische momenten te onderscheiden in het schuldhulpverleningsproces waarover in ieder geval moet worden geregistreerd. Zonder deze registraties kan de kwaliteit/doeltreffendheid

van de schulddienstverlening niet worden gemonitord. Met het beleidsplan en de onderscheiden KPI's zet de gemeente een duidelijke stap in de verbetering van de registratie van schulddienstverlening, met name ten aanzien van de frontofficehulp.

5.5 Op welke manier is er in het beleid rekening gehouden met de aandachtspunten die in het algemeen belangrijk zijn?

In het beleidsplan, in de achterliggende stukken en ook uit de gesprekken met de uitvoerders van de schulddienstverlening komt naar voren dat de Gennepse aanpak is geënt op actuele inzichten over de aanpak en preventie van problematische schulden. Daarbij biedt de kleinschaligheid van de dienstverlening, Gennep kansen de inzichten ook echt toe te passen, met name de inzichten met betrekking tot het belang van integraliteit. De korte lijnen en goede verhoudingen die de verschillende instanties met elkaar hebben zijn hierbij helpend. Er zijn twee aandachtspunten wanneer het Gennepse beleid wordt vergeleken met actuele inzichten en landelijke ontwikkelingen:

- In de eerste plaats wordt beperkt in het beleidsplan ingegaan op de specifieke situatie van specifieke groepen. Zoals huishoudens met inwonende minderjarige kinderen, asielmigranten en ondernemers. Het zijn groepen waarvan in het algemeen wordt verondersteld dat zij gebaat zijn bij een specifieke aanpak.
- In de tweede plaats wordt in het beleidsplan niet ingegaan op de landelijke verwachting dat het aantal mensen met problematische schulden substantieel zal toenemen vanwege het vroegsignaleren en de gevolgen van de coronacrisis.

Betrokkenen geven aan hieraan een bewuste afweging ten grondslag ligt en daardoor niet in het beleidsplan is opgenomen. Deze afweging is in het beleidsplan echter niet opgenomen.

5.6 Aanbevelingen

Met voorliggende evaluatie is het nieuwe beleidsplan van Gemeente Gennep voor schulddienstverlening ex ante getoetst. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling geweest het beleid te bekritisieren. De rekenkamercommissie wil met deze rapportage vooral een constructieve bijdrage leveren aan het debat. Vooruitlopend op het debat doet zij in het licht van voorgaande bevindingen de volgende zes aanbevelingen:

1. Zorg ervoor dat de registratie van schulddienstverlening wordt verbeterd, zoals dat in het beleidsplan en de onderliggende plannen wordt voorgesteld.
2. Werk uit hoe Team Toegang inhoud moet geven aan de regiefunctie t.a.v. mensen met schulden en wat de nazorg precies moet gaan inhouden.
3. Monitor hoe mensen die hulp ontvangen het traject doorlopen, zodat duidelijk is of de gemeente effectief is met het doorgeleiden van mensen naar schuldregelingen.
4. Wees voorbereid op een stijging van inwoners met schulden als gevolg van de nieuwe Wgs en de coronacrisis.
5. Overweeg een aanpak waarin onderscheid wordt gemaakt tussen specifieke doelgroepen, zoals huishoudens met inwonende minderjarige kinderen, asielmigranten en ondernemers.
6. Werk met beschikkingen uit welke concrete hulp de gemeente kan bieden.

6. Reactie college van B&W



Datum : 16 maart 2021
Zaaknummer : 430059
Uw kenmerk :
Uw brief van : 9 maart 2021
Behandelaar : E. de Maeyer
Onderwerp : Bestuurlijke reactie ex-ante rapport Rekenkamercommissie Schulddienstverlening

Beste leden van de rekenkamercommissie,

Vanuit de planverplichting in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en gelet op de recente wijzigingen in die wet, zijn wij aan de slag met een volledig vernieuwde beleidsnota "Uit de schuld...". Wij hebben dit interactief met stakeholders en deskundigen in het veld voorbereid. Door de coronacrisis is daarin enige vertraging opgetreden, want onze bedoeling was om dit vóór 1 januari jl. aan de raad ter vaststelling aan te bieden.

De vertraging pakt nu echter positief uit. Het geeft ons namelijk de mogelijkheid om het beleid mede te enten op het ex-ante onderzoek naar de schulddienstverlening, waarvan wij op 9 maart van u het concept mochten ontvangen voor een bestuurlijke reactie. In deze brief delen wij onze bestuurlijke reactie met u.

Wij delen uw conclusie dat de kleinschaligheid van de aanpak Gennep kenmerkt én tevens een sterke troef vormt. Wij hebben inderdaad korte lijnen en werken, samen met de ketenpartners, pro-actief en oplossingsgericht.

Een aandachtspunt daarbij is, dat registratie en monitoring wel eens te wensen overlaten. Wij leunen tot dusver sterk op de externe dienstverlener die de technische schuldhulpverlening (de 'backoffice') voor ons verzorgt. Halverwege 2019 hebben wij ons contract met deze dienstverlener herzien. Kort daarna is deze in het voorjaar van 2020 overgekocht door een andere organisatie. Een en ander heeft geleid tot een continuïteitsbreuk in registratie en monitoring. Deze waren ook tevoren naar onze mening al teveel op afstand om als gemeente écht goed te kunnen sturen. Wij gaan daarom in het nieuwe beleidsplan de registratie en monitoring meer in eigen hand nemen en opnemen in de reguliere zaakregistratie bij Team Toegang. U benoemt dat in paragraaf 5.1 als "wellicht het belangrijkste onderdeel van het nieuwe plan". Wij gebruiken uw inhoudelijke wenken en aanbevelingen als basis om onze registratie in te richten.

U geeft voorts aan dat het voorgestelde beleidsplan aansluit bij de landelijke normen in wetgeving en in de gedragscode van de Nvvk. U maakt daarbij de opmerking dat de concepttekst van de nota het beleid voor gezinnen met kinderen niet voldoende uitwerkt. Een

Gemeente Gennep
Ellen Hoffmannplein 1, Postbus 9003, 6590 HD Gennep
T (0485) 49 41 41 • E gemeente@gennep.nl • www.gennep.nl

1 van 2



dergelijke uitwerking is inderdaad een wettelijke voorwaarde aan beleidsnota's. We hebben de bestaande praktijk daarom alsnog expliciet uitgeschreven en in de definitieve nota toegevoegd. Dit vindt u in de 2e alinea van paragraaf 6.1.

Ook geeft u aan dat u de regiefunctie en de nazorgfunctie in de conceptnota (te) weinig uitgewerkt vond. Die hebben wij naar aanleiding van uw opmerkingen uitgebreider uitgewerkt in paragraaf 4.2 en paragraaf 6.6.

U maakt aanvullend een opmerking over de vormgeving van juridische beschikkingen. De beschikkingsplicht is in hoge mate wettelijk beschreven en geborgd en wij zullen erop toezien dat dit wettelijke voorschrift goed landt in de werkinstructies en procesbeschrijvingen.

Verder geeft u aan dat het beschikbare cijfermateriaal u weinig houvast biedt om te bepalen of het beschreven beleid uitvoerbaar is. Wij hebben vertrouwen in de uitvoerbaarheid. Wij hebben in de afgelopen jaren de nieuwe elementen (inbedding in Team Toegang en Vroegsignalering) in de uitvoering stap voor stap ontwikkeld en getest. Zo hebben we met de woningcorporaties, nutsbedrijven en belangrijkste zorgverzekeraar al geruime tijd vroegsignaleringsafspraken.

Er zijn natuurlijk autonome ontwikkelingen. De gevolgen van de coronacrisis zijn onvoorspelbaar. Het effect van de wettelijke verruiming van de vroegsignalering tot álle institutionele schuldeisers, is ook niet helemaal voorspelbaar. We hebben over beide onderwerpen als gemeente en college niet te kiezen maar moeten doen wat ons te doen staat. Het zijn écht autonome factoren. De nieuw ingerichte monitoring geeft ons wel de handvatten om 'er bovenop te zitten'.

Resumerend

Wij concluderen dat we volgens u met het voorgestelde beleidsplan op de goede weg zijn. We hebben de door u op basis van het conceptplan aangegeven aandachtspunten ter harte genomen en verwerkt in de eindversie van het beleidsplan. Wij hebben er vertrouwen in dat wij de 6 aanbevelingen aan het slot van uw rapport op een goede manier invullen.

Met vriendelijke groet,

Namens burgemeester en wethouders van Gennep,

De secretaris,

Jacqueline Nijland

De burgemeester,

Hans Teunissen

Bijlage: gesprekspartners

Tabel 7: overzicht van mensen met wie is gesproken

Naam	functie	Organisatie
Rob Janssen	Wethouder	College van B&W Gemeente Gennep
Eric de Maeyer	Beleidsmedewerker	Gemeente Gennep
Natasja Vaasen	Zorgregisseur Team Toegang	Gemeente Gennep
Anke Weijers	Bewindvoerder	K&K Bewindvoeringen
Wesjo Heikens	Schuldhelpverlener	PLANGroep, gedetacheerd bij Gemeente Gennep
Simone Poell	Regiomanager	PLANGroep
Annemiek Swart	Manager Operations	PLANGroep
Kim Sengers	Kwaliteitsmedewerker Team Toegang	Gemeente Gennep
Wout Mulders	Woonconsulent	Mooiland