

Helpt de Schuldhelpverlening?

Een rekenkameronderzoek naar
schuldhelpverlening in Venlo

■ ■ ■ ■ ■

d.d. 19 december 2019

■ ■ ■ ■ ■

■ ■ ■ ■ ■



SECRETARIAAT REKENKAMER VENLO

Secretaris

Yvon van Geel

y.vangeel@venlo.nl

Adres

Postbus 3434

5902 RK Venlo

Telefoonnummer

077 – 359 9642

Website

<https://gemeenteraad.venlo.nl/#rekenkamer>

SAMENSTELLING REKENKAMER VENLO

Externe voorzitter

Mevr. K. van den Berg

Leden

Dhr. E. Broere (extern lid)

Mevr. K. Peters (extern lid)

Dhr. L. van den Beucken (lid)

Dhr. J. Hoezen (lid)

Dhr. J. Valize (lid)

BBSO

Paul Boekhoorn

Marieke Selten

Vincent de Goeij



INHOUD

1	Inleiding	6
1.1	Landelijk beeld van armoede en schulden	6
1.2	Armoede en schulden in Venlo	6
1.3	Schuldhelpverlening als wettelijke taak voor gemeenten	7
1.4	Vraag naar schuldhelpverlening Venlo	8
2	Doel, vraagstelling en aanpak van het onderzoek	9
2.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	9
2.2	Vraagstelling en onderzoeksvragen	9
2.3	Onderzoeksaanpak	11
3	Schuldhelpverlening Venlo: het gemeentelijk beleid	13
3.1	Beleidsplan Een integrale aanpak schuldhelpverlening 2017-2020 in Venlo	13
3.2	Uitvoeringsplan voor schuldhelpverlening 2017-2020	16
3.3	Beleidsplan Armoedebeleid Venlo 2015-2018	16
3.4	Het huidige gemeentelijk beleid schuldhelpverlening	17
3.5	Constateringen beleidsontwikkeling schuldhelpverlening Venlo	20
4	Aanpak en proces schuldhelpverlening gemeente Venlo	21
4.1	Communicatie over de dienstverlening van de gemeente	21
4.2	Proces van schuldhelpverlening	21
4.3	Uitvoering schuldhelpverlening gemeente Venlo	24
4.3.1	Werkwijze van behandeling melding schuldhelpverlening	24
4.3.2	Ambtelijke inzet voor schuldhelpverlening	24
4.3.3	Aanpak door klantadviseurs schuldhelpverlening	26
4.4	Wacht- en doorlooptijden schuldhelpverlening Venlo	26
4.5	Inzicht in schuldhelpvraag en monitoring schuldhelpverlening	28
4.6	De relatie schuldhelpverlening, bijstand en werk	29
4.7	Schuldhelpverlening en de inzet van organisaties in het sociaal domein	31
4.7.1	Sociaal wijkteams en afstemming schuldhelpverlening	31
4.7.2	Buurtteams en afstemming schuldhelpverlening	32
4.7.3	Wijkteam plus en informatieoverdracht schuldhelpverlening	33
4.7.4	Inzet schuldhelpverlening voor samenwerking met wijk- en buurtteams	33
4.8	Rol en afstemming schuldhelpverlening met vrijwilligersorganisaties	33
4.9	Constateringen proces schuldhelpverlening	35
5	Schuldregelingen schuldhelpverlening PLANgroep	37
5.1	Inzet van schuldregelingen schuldhelpverlening via PLANgroep	37
5.2	Inzet PLANgroep en afstemming gemeente	37
5.3	Aantallen en resultaten schuldhelpverleningstrajecten PLANgroep	38
5.4	Constateringen schuldhelpverlening PLANgroep	40

6	Bewindvoering, budgetbeheer en schuldhulpverlening	42
6.1	Achtergrond	42
6.2	Toename beschermingsbewind in Nederland	43
6.3	Bewindvoering Venlo	43
6.4	Budgetbeheer Venlo	45
6.5	Constateringen bewindvoering en budgetbeheer Venlo	45
7	Preventie en vroegsignalering in het beleid gemeente Venlo	47
7.1	Ontwikkeling wetgeving vroegsignalering	47
7.2	Preventie en vroegsignalering schulden Venlo	47
	7.2.1 Preventie	47
	7.2.2 Vroegsignalering	48
7.3	Constateringen preventie en vroegsignalering schulden	49
8	Kosten van schuldhulpverlening en bewindvoering Venlo	50
8.1	Begrotingen en kosten schuldhulpverlening en bewindvoering	50
8.2	Constateringen kosten schuldhulpverlening bewindvoering	52

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Bijlage 2 Trajecten Schuldhulpverlening PLANgroep

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde sleutelpersonen

Bijlage 4 Lijst van afkortingen

Bijlage 5 Normenkader inclusief beoordeling

1. INLEIDING

1.1 Landelijk beeld van armoede en schulden

Ondanks dat we in Nederland al enkele jaren een economische groei kennen en een toename van de bruto beschikbare inkomens van huishoudens¹, is bij een deel van de Nederlandse populatie sprake van armoede en schulden. Uit onderzoek van het SCP ([Armoede in kaart, 2016](#)) blijkt dat in 2015 ongeveer 1 à 1,5 miljoen huishoudens risicovolle of problematische schulden hadden. Dit is ruim 15% van alle huishoudens. Daarnaast zitten bijna 200.000 huishoudens in een schuldhulpverleningstraject (2,5% van alle huishoudens).

Uit berekeningen van Divosa komt naar voren dat 1,2 miljoen huishoudens behoren tot de onzichtbare schuldenaren: zij maken geen gebruik van formele schuldhulpverlening².

Huishoudens die in een schuldhulpverleningstraject zitten, vallen onder een wettelijke regeling voor schuldsanering ([WSNP](#)) of maken gebruik van [minnelijke schuldhulpverlening](#). Deze cijfers betreffen niet alleen mensen die in armoede verkeren. Ook niet-armen kunnen risicovolle of problematische schulden hebben. Wel is de kans dat een huishouden problematische schulden heeft groter naarmate het inkomen lager is. Burgers die bij de schuldhulpverlening aankloppen, brengen gemiddeld €43.300 aan schulden mee van 14 schuldeisers³.

Het Rijk ziet het oplossen en voorkomen van schulden als een gemeentelijke taak, maar de (rijks)overheid is vaak de grootste schuldeiser bij huishoudens. De schulden aan de Belastingdienst, CJIB en DUO zijn sterk toegenomen en beslaan een steeds groter deel van de problematische schulden⁴.

1.2 Armoede en schulden in Venlo

Ook in Venlo is sprake van armoede en schulden onder inwoners en in vergelijking met andere gemeenten kan van een ernstiger problematiek worden gesproken.

Zo komt uit de Minimascan naar voren dat in Venlo in 2017 5.829 huishoudens een inkomen hebben tot 110% van het sociaal minimum. Dat is 12,3% van het totaal aantal huishoudens; dat is hoger dan het landelijk (10,5%) en het provinciaal (10,5%) gemiddelde. In Venlo gaat het om 9.569 mensen, waaronder 2.012 kinderen (onder de 18 jaar)⁵. In percentages gaat om 9,7% van de inwoners en om 11,1% van de kinderen⁶. Met andere woorden en globaal gesteld: 1 op de 10 inwoners van Venlo (oud en jong) leeft in huishoudens met een (langdurig) laag inkomen.

Een deel van de armoede- en schuldenproblematiek in Venlo heeft een relatie met de relatief hoge bijstandsdichtheid in de gemeente. Het aantal mensen in de bijstand in Venlo is al jaren relatief hoog: de bijstandsdichtheid in Venlo is 49,4 per 1.000 inwoners, de meeste gemeenten hebben een bijstandsdichtheid van 15 tot 30 per 1.000 inwoners (bron: CBS, stand juni 2018)⁷. Ook het aandeel huishoudens met een bijstandsuitkering is relatief hoog⁸:

¹ http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/miljoenennota,kst248657_3.html; <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/34/consumptie-blijft-achter-bij-economische-groei>

² <https://www.divosa.nl/armoede-en-schulden-nederland#1-op-de-5-huishoudens-heeft-risicovolle-schulden>

³ Divosa, Armoede en schulden in Nederland (2017). <https://www.divosa.nl/armoede-en-schulden-nederland>; Jaarverslag NVVK 2018: <http://jaarverslag.nvkv.eu/2018/>

⁴ <https://www.divosa.nl/armoede-en-schulden-nederland>

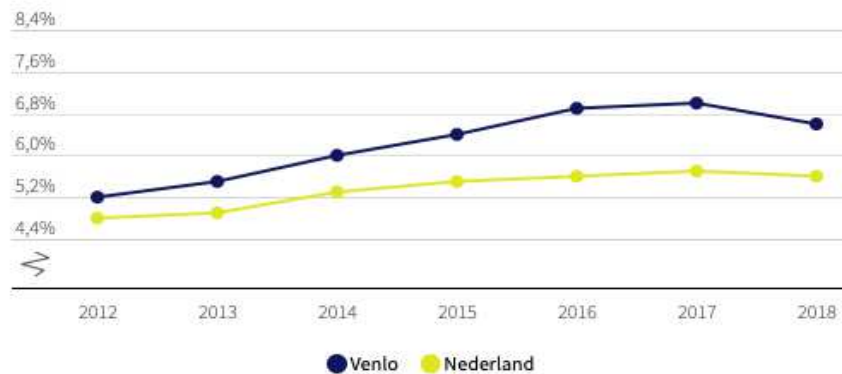
⁵ Bron: Minimascan, Stimulansz, 2017. De gemeente Venlo geeft in haar integrale beleidsplan 'Actief uit Armoede en Schulden 2019-2022' hiervan afwijkende cijfers aan. Deze zijn afkomstig van een eerdere door Stimulansz opgestelde versie van de Minimascan 2017. In dit rekenkamerrapport van bevindingen zijn recentere en meer accurate cijfers van de Minimascan 2017 opgenomen.

⁶ CBS, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84355NED/table?ts=1569962376082>

⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/decentrale-overheden/sociale-zekerheid-overheden/bijstandsuitkeringenstatistiek-bus-->

⁸ <https://venlo.incijfers.nl/dashboard/sociale-zekerheid>; bronbestand: CBS.

Aandeel huishoudens met een bijstandsuitkering



Uit de recente [Armoedekaart 2019](#) van het SCP⁹ blijkt dat Venlo een hoger dan gemiddeld armoedepercentage kent van 6,3% (in 2017); het gaat dan om dan 6.189 inwoners¹⁰. Het gemiddelde in Nederland bedraagt 5,7%.

De sociaal zwakkere positie van huishoudens in Venlo komt daarnaast ook naar voren in de laaggeletterdheid van relatief veel inwoners. In Venlo is minimaal 16% van de beroepsbevolking laaggeletterd. Dit komt neer op ten minste 10.500 laaggeletterden in de leeftijd van 16 tot 65 jaar. Als ook de doelgroep 65+ wordt meegenomen, komen daar naar schatting 4.400 laaggeletterden bij. Ten opzichte van het landelijke gemiddelde (11,9%) scoort de gemeente Venlo relatief hoog. Ook ten opzichte van Limburg (12,8%) kent Venlo een relatief hoog aantal laaggeletterden. De gemeente besteedt aandacht aan de laaggeletterdheid door medewerkers met een dienstverlenende taak hiervan bewust te maken¹¹.

1.3 Schuldhulpverlening als wettelijke taak voor gemeenten

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

De wet geeft een ruim kader waarbinnen gemeenten de schuldhulpverlening zelf kunnen vormgeven. De wet geeft een ondergrens aan waar iedere gemeente zich aan moet houden. Dit gaat vooral over termijnen: op een verzoek om schuldhulpverlening moet binnen vier weken een eerste gesprek plaatsvinden; als er sprake is van bedreigende schulden binnen drie werkdagen. Onder bedreigende situaties vallen gedwongen woningontbinding, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging of ontbinding van de zorgverzekering. De wet schrijft verder een integrale benadering voor: er moet niet alleen aandacht zijn voor financiële problemen, maar ook voor samenhangende problemen op andere leefgebieden. Schulden komen immers zelden alleen.

Dit zijn algemene kaders, en de toegang tot en uitvoering van de schuldhulpverlening verschillen per gemeente. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Nationale Ombudsman dat gemeenten burgers lang niet altijd een laagdrempelige en brede toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening bieden. De ombudsman constateert dat de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening op een aantal punten verbeterd kan worden, waarbij gemeenten onder meer de schuldhulpverlening kunnen benutten om inwoners uit multi-problematische situaties te krijgen¹².

⁹ Hulst, B. van en S. Hoff (2019). Waar wonen de armen in Nederland? In: Armoede in kaart: 2019. Geraadpleegd op 11 september 2019 via <https://digitaal.scp.nl/armoedeinkaat2019/waar-wonen-de-armen-in-nederland>.

¹⁰ Bij deze berekening van armoede gaat men uit van het zogenaamde 'niet-veel-maar-toereikendcriterium'.

¹¹ Bron: Jaarstukken 2018 gemeente Venlo. Zie ook:

<https://www.bibliotheekvenlo.nl/dam/PDFbestanden/bijlage-1-ken-uw-doelgroep---laaggeletterdheid-venlo-2016-cubiss.pdf>

¹² Zie onder meer het rapport van de Nationale Ombudsman (2018), Een open deur. <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Een%20open%20deur.pdf>

Uit een vervolgonderzoek van de Ombudsman¹³ komt naar voren dat positieve ontwikkelingen zijn te herkennen in de aanpak van schuldhulpverlening bij gemeenten. Toch wordt ook nog een aantal knelpunten geconstateerd: (te) veel mensen vallen voortijdig uit in het toegangsproces, voor zelfstandigen is de schuldhulpverlening onvoldoende toegankelijk en burgers ontvangen niet altijd een gemotiveerde beschikking op een aanvraag. De ombudsman vindt het tevens 'zorgelijk' dat bijna de helft van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten geen exacte cijfers kan verstrekken.

1.4 Vraag naar schuldhulpverlening in Venlo

Aanmeldingen van schuldhulpvragen bij de gemeente

Er is in de afgelopen jaren bij de gemeente Venlo een toename geconstateerd van de vraag naar schuldhulpverlening. Zo is, volgens de meest recente gemeentelijke Beleidsnota 'Actief uit Armoede en Schulden, Integrale aanpak 2019-2022' (2018)¹⁴, het aantal meldingen bij het gemeentelijke cluster Schuldhulpverlening¹⁵ gestegen van 710 meldingen in 2015 naar 814 meldingen in 2017. De toename van het aantal meldingen voor schuldhulpverlening in deze periode is in lijn met de landelijke trend zoals hiervoor geschetst.

De toename van financiële problemen en van een hulpvraag wordt ook geconstateerd door maatschappelijke organisaties die in Venlo een laagdrempelig aanbod van hulpverlening door met name vrijwilligers hebben (waaronder SchuldHulpMaatje en Humanitas). Deze organisaties kunnen deze toename niet met cijfers onderbouwen, maar in de contacten en het netwerk dat ze hebben, hebben ze de behoefte aan hulpverlening zien toenemen. Ook de lokale werkgroep schuldhulpverlening van Bindkracht¹⁶, een maatschappelijk initiatief, constateert een grote hulpvraag bij verschillende groepen inwoners in Venlo. In deze werkgroep is een groot aantal (vrijwilligers)organisaties vertegenwoordigd om een aanpak van armoede en schulden gezamenlijk te bespreken.

Inzet schuldregelingen schuldhulpverlening

Het percentage hulpvragers dat in Venlo door het gemeentelijk cluster SHV voor een schuldregeling wordt doorverwezen naar PLANgroep, een extern schuldhulpverleningsbureau dat sinds 2009 voor de gemeente Venlo werkt, is daarentegen fors gedaald. In 2015 werd 65% van de aangemelde hulpvragers bij het cluster SHV van de gemeente naar PLANgroep doorverwezen voor een schuldhulptraject. In 2016 daalde dit aandeel naar 30% en in 2017 naar 25%¹⁷. In aantallen betrof het volgens de beleidsnota in 2015 441 inwoners en in 2017 201 inwoners.

Hulpvragers met financiële problemen die niet naar PLANgroep zijn doorverwezen, worden bij lichte financiële problemen in principe door klantadviseurs van het cluster SHV zelf begeleid of naar andere hulpverlening (van onder meer vrijwilligersorganisaties) doorverwezen.

De gemeente Venlo geeft in het genoemde beleidsplan uit 2018 aan geen verklaring te kunnen geven voor de twee geschetste ontwikkelingen: enerzijds de toename van de schulphulpvraag van inwoners bij de gemeente en anderzijds de afname van het aantal schuldregelingen door PLANgroep.

¹³ https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/2018070%20RAPSchuldhulpverlening_DEF.pdf

¹⁴ <https://ris.ibabs.eu/raad-venlo/meeting/10000008/4a2a2e30-c27e-435a-81f3-53e115645c16/>

¹⁵ In het rapport wordt het cluster Schuldhulpverlening van de gemeente verder afgekort met cluster SHV.

¹⁶ <http://www.bindkrachtvenlo.nl>

¹⁷ Deze cijfers zijn gebaseerd op de Beleidsnota Actief uit Armoede en Schulden 2019-2022.

2. DOEL, VRAAGSTELLING EN AANPAK VAN HET ONDERZOEK

2.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

In het 'ophaalrondje' dat de rekenkamer najaar 2018 onder raadsfracties heeft uitgevoerd, is meerdere malen gewezen op het belang van onderzoek naar de wijze waarop schuldhulpverlening in de gemeente Venlo is georganiseerd en naar de resultaten daarvan. Het onderwerp past bovendien goed in de criteria die de rekenkamer hanteert voor selectie van onderzoeksonderwerpen. Zo heeft het onderwerp een groot maatschappelijk belang, met een grote impact voor (een deel van de) inwoners van Venlo. Bovendien is sprake van een aanzienlijk financieel belang, gezien de uitgaven die voor de gemeente met schuldhulpverlening en bewindvoering¹⁸ gepaard gaan. Een nadere beoordeling van het proces van schuldhulpverlening is, tot slot, wenselijk om beter zicht te krijgen op mogelijke verbeterpunten in de uitvoering van de schuldhulpverlening.

Doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de schuldhulpverlening in Venlo. Inzicht hierin zal worden vertaald naar mogelijke verbeterpunten in het beleid en het proces van schuldhulpverlening.

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

Doeltreffendheid en doelmatigheid schuldhulpverlening

In het kader van een mogelijke verbetering van de doeltreffendheid is door de gemeente al een aanzet gedaan door in het genoemde beleidsplan uit 2018 te streven naar een meer integrale aanpak, bestaande uit een betere afstemming tussen de gemeentelijke klantadviseurs van het cluster SHV enerzijds en de rechtmatigheidscoaches en de wijkteams anderzijds.

Gezien de sterke afname van het aantal doorverwijzingen naar schuldregelingen, verdient daarnaast ook de relatie tussen de gemeentelijke klantadviseurs en PLANgroep aandacht, als ook de rol en aanpak van PLANgroep zelf.

Een punt van aandacht voor het onderzoek is bovendien het vraagstuk van de bewindvoering en de daarmee gepaard gaande hoge kosten. In het onderzoek wordt het gehele proces van schuldhulpverlening (met interne en externe rollen) nader onder de loep genomen om na te gaan waar mogelijk effectiviteits- en efficiencywinst kan worden behaald.

2.2 Vraagstelling en onderzoeksvragen

Twee hoofdsporen in het beleid van schuldhulpverlening

In het gemeentelijk beleid van schuldhulpverlening zijn twee sporen te herkennen:

- *daadwerkelijke hulpverlening*, die nodig is als schulden zijn ontstaan;
- *preventie en vroegsignalering*, gericht op het voorkomen dat mensen in de schulden raken en het snel opsporen van mensen die het risico lopen op het verkrijgen van problematische schulden.

Deze twee hoofdsporen zijn door de rekenkamer nader onder de loep genomen.

¹⁸ Bewindvoering richt zich op financieel beheer van mensen in de brede zin van het woord, schuldhulpverlening richt zich specifiek op schulden van mensen door middel van wettelijke schuldsanering of door middel van de minnelijke schuldhulpverlening. Ofschoon bewindvoering strikt genomen geen onderdeel is van de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van schuldhulpverlening, nemen we deze vanwege de inhoudelijke samenhang en het grote financiële belang wel mee in dit onderzoek.

Centrale vraagstelling

De volgende twee hoofdvragen staan in dit onderzoek centraal:

- hoe effectief en efficiënt verloopt de uitvoering van schuldhulpverlening in de gemeente Venlo?
- hoe effectief is het preventieve deel van het beleid in Venlo? En (hoe) kan het beter?

De hoofdvragen zijn nader uiteengelegd in een aantal deelvragen, gevolgd door enkele aanvullende vragen inzake dataverzameling en informatievoorziening aan de raad.

Effectiviteit en efficiency uitvoering schuldhulpverlening

1. hoe is de schuldhulpverlening in Venlo georganiseerd en wat zijn de hoofdkenmerken van het proces van schuldhulpverlening?
2. hoe is de afstemming tussen de gemeentelijke klantadviseurs enerzijds en de rechtmatigheidscoaches en de wijkteams anderzijds?
3. hoe is de relatie tussen de gemeentelijke klantadviseurs en PLANgroep?
4. wie bepaalt op basis waarvan of er doorverwijzing plaatsvindt, en is dit effectief en efficiënt georganiseerd?
5. wat is de aanpak en rol van PLANgroep en werkt deze effectief en efficiënt?
6. Is het mogelijk om deze uitbesteding af te zetten tegen de alternatieven 'zelf doen door de gemeente' en onderbrengen bij een andere externe partij?
7. is de procedure van schuldhulpverlening toegankelijk ingericht voor burgers?
8. welke factoren en omstandigheden spelen een rol in de kosten van de schuldhulpverlening en vooral in de kosten van de bewindvoering?
9. hoe verloopt het gehele proces van schuldhulpverlening overziend in de praktijk, en op welke onderdelen zijn verbeterpunten aan te geven, i.c. is effectiviteits- en efficiencywinst te boeken?

Effectiviteit preventief beleid en vroegsignalering schuldhulpverlening

10. welk beleid voert de gemeente uit voor preventie van schuldhulpverlening en vroegsignalering?
11. welke activiteiten voor preventie en vroegsignalering worden op basis van dit beleid uitgevoerd?
12. welke organisaties zijn daarbij betrokken en wat zijn de (samenwerkings)afspraken?
13. zijn er resultaten aan te geven van de aanpak van preventie en vroegsignalering?
14. hoe beoordelen gemeente en externe organisaties het verloop, de resultaten en de samenwerking bij preventie en vroegsignalering?
15. hoe verloopt, het geheel overziend, de preventie en vroegsignalering van schuldhulpverlening in de praktijk, en op welke onderdelen zijn verbeterpunten aan te geven, i.c. is effectiviteits- en efficiencywinst te boeken?

Beschikbaarheid van gegevens en cijfers

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

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

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

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

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

Aandachtspunten onderzoek

Belangrijke aandachtspunten zijn resumerend:

- aanpak en proces van schuldhulpverlening binnen de gemeente
- afstemming tussen de gemeentelijke klantadviseurs van het cluster SHV enerzijds en de rechtmatigheidscoaches anderzijds
- afstemming tussen de gemeentelijke klantadviseurs van het cluster SHV enerzijds en de sociaal wijkteams anderzijds
- de rol en inzet van PLANgroep bij schuldregelingen
- afstemming tussen de gemeentelijke klantadviseurs van het cluster SHV enerzijds en PLANgroep anderzijds
- toepassing van bewindvoering en de kosten daarvan
- zicht op effectiviteit; beschikbaarheid en gebruik van cijfers.

Deze thema's van het onderzoek worden in het voorliggende rapport nader besproken.

2.3 Onderzoeksaanpak

In het onderzoek is de volgende aanpak gevolgd:

Deskresearch: documentverzameling en -analyse

De studie omvat onder meer een inventarisatie van beschikbare en relevante beleidsnota's en (onderzoeks)documenten zoals die rondom schuldhulpverlening in Venlo zijn opgesteld. Het gaat met name om informatie inzake de beleidscontext, uitvoering en opbrengsten.

Bij de gemeentelijke documentatie is een groot aantal publicaties, documenten en databronnen, voor zover beschikbaar, bestudeerd:

- P&C cyclus: raadsprogramma's, jaarbegrotingen, kaderbrieven, jaarverslagen
- brieven van college van B&W met betrekking tot het onderwerp aan de raad
- beleidsnota's of -notities (beleidsplannen, memo's, discussienota's, e.d.)
- uitvoering en managementinformatie (factsheets, voortgangsverslagen, marap's)
- procesbeschrijvingen in schuldhulpverlening en aanpak armoede/beleid
- onderzoeksrapporten (monitoren, evaluaties)
- overige bronnen/data (Armoedemonitor, Stimulansz minimascan, jaarverslagen van organisaties die betrokken zijn bij schuldhulpverlening in Venlo);
- Stadspeiling/ rapportage wijken en dorpen; omgevingsanalyse.

Interviews sleutelpersonen

Om een kwalitatief beeld en beoordeling te krijgen van de achtergronden, beleidsontwikkeling, uitvoering, processen en opbrengsten van het schuldhulpverleningsbeleid, zijn interviews afgenomen met relevante sleutelinformanten bij de gemeente en externe organisaties. Deze interviews beoogden onder andere meer zicht te verkrijgen op het beleid, de uitvoering en het beoordeelde maatschappelijk effect van het beleid voor schuldhulpverlening en armoede.

Er zijn interviews afgenomen met de wethouder Sociale zaken, Werkgelegenheid en Sport, een strategisch beleidsadviseur en beleidsmedewerkers van de gemeente Venlo. Tevens zijn teamhoofden en uitvoerende medewerkers geïnterviewd van het team Werk en van het team Rechtmatigheid. Ook is een gemeentelijke coördinator van de sociaal wijkteams geïnterviewd, alsmede twee wijkteamleden van twee verschillende sociaal wijkteams. Daarnaast is gesproken met een coördinator/hulpverlener van het maatschappelijk werk in buurtteams. Om zicht te krijgen op de uitvoering van de schuldregelingen is met bureau PLANgroep gesproken.

Bovendien is met een vertegenwoordiging van vrijwilligersorganisaties gesproken die zijn vertegenwoordigd in de werkgroep Schuldhulpverlening van Bindkracht¹⁹ in Venlo. Het gaat om medewerkers en vertegenwoordigers van SchuldHulpMaatje Venlo, Humanitas, Jongerenkerk Venlo en parochiefederatie regio Blerick. De werkgroep heeft onder meer een sociale kaart op het gebied van schuldhulpverlening en de 'Inkomenskaart gemeente Venlo' opgesteld.

Om meer zicht op de uitvoering van bewindvoering te krijgen zijn met twee medewerkers van bewindvoerderskantoren gesprekken gevoerd. Voor het cliëntenperspectief is ook een interview afgenomen met een vertegenwoordiging van de Cliëntenraad Sociale Dienst Venlo en de Adviesraad Sociaal Domein gemeente Venlo.

In bijlage 2 is een lijst met geïnterviewde sleutelpersonen opgenomen.

¹⁹ Een inzichtelijke website hiervoor is <http://www.bindkrachtvenlo.nl/schuldhulpverlening/>.

3. SCHULDHULPVERLENING VENLO: HET GEMEENTELIJK BELEID

Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) uit 2012 hebben gemeenten de taak om “toegankelijke en integrale schuldhulpverlening te organiseren”. Integraal betekent volgens deze wet dat er niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van financiële problemen, maar ook voor de oorzaken van het ontstaan van schulden dan wel de belemmeringen die het oplossen ervan in de weg staan. Gemeenten zijn verplicht minimaal eens in de vier jaar een beleidsplan vast te stellen waarin het beleid op het gebied van schuldhulpverlening wordt beschreven.

De gemeente Venlo heeft in de afgelopen jaren beleid ontwikkeld waarin twee sporen voor schuldhulpverlening en armoede zijn uitgezet. Dit is in eerste instantie verwoord in de volgende twee beleidsplannen:

- het beleidsplan Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020 in Venlo en het later daarop volgende Uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2017 - 2020;
- het beleidsplan Armoede 2015 - 2018.

De gemeente heeft geen verordening waarin het beleid is uitgewerkt.

Voor een beoordeling van de beleidsontwikkeling ten aanzien van schuldhulpverlening in de gemeente Venlo worden deze twee beleidsplannen en het uitvoeringsplan in het volgende nader besproken. In paragraaf 3.4 volgt een bespreking van het nieuw ingezette gemeentelijk beleid inzake armoede en schuldhulpverlening.

3.1 Beleidsplan ‘Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020 in Venlo’

Het beleidsplan Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020²⁰ vormt een vervolg op het eerste gemeentelijk beleidsplan Schuldhulpverlening 2012 - 2015²¹ dat in het kader van de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is opgesteld²².

Bij het opstellen van dit plan (door de raad vastgesteld 25 januari 2017) gold een aantal landelijke en lokale kaders:

- de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) die 1 juli 2012 is ingegaan, vormt het belangrijkste kader voor de schuldhulpverlening in de gemeente;
- de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb)²³;
- de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp);
- de drie decentralisaties: Wmo 2015, Participatiewet en Jeugdwet;
- de NVVK-normering, geldend voor de uitvoering van de schuldhulpverlening door PLANgroep. Daarmee is in de gemeente Venlo voor dit deel van de hulpverlening geborgd dat gewerkt wordt via de richtlijnen van de NVVK²⁴.

De Venlose kaders voor schuldhulpverlening waren het coalitieprogramma 2014 - 2018, de Sociale Structuurvisie 2022, het beleidsplan ‘Venlo verbindt - decentralisaties gemeente Venlo 2014’ en het armoedebeleid 2015 - 2018.

²⁰ <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=Venlo&id=a5432285-8d33-4f79-bf6f-3fc94a55e744;005rv+rb+beleidsplan+integrale+aanpak+schuldhulpverlening+2017+2020.docx>

²¹ <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=Venlo&id=abb1a847-752b-4fa6-a2f5-643ea8a515ef>

²² In 2016 is door de raad in een raadsvoorstel (d.d. 20 april 2016) geaccordeerd dat het beleidsplan nog voor één jaar (ook in 2016) door zou lopen.

²³ Het college besluit of schuldhulpverlening wordt aangeboden of geweigerd. Dit is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat bezwaar en beroep mogelijk is op het besluit om een huishouden wel/niet toe te laten tot de schuldhulpverlening. Een zorgvuldige afweging van het aanbod en dossiervorming zijn daarvoor noodzakelijk.

²⁴ De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is een Nederlandse koepelorganisatie voor schuldhulpverlening waar meer dan negentig openbare instellingen (waaronder gemeenten) en private ondernemingen die financiële diensten aanbieden (waaronder PLANgroep), bij zijn aangesloten. Zie website NVVK: <https://www.nvkv.eu/gedragscodes-en-modules>.

Missie, visie en beleidsuitgangspunten van de aanpak integrale schuldhulpverlening

In het beleidsplan 2017-2020 omschrijft de gemeente een missie en visie voor de aanpak integrale schuldhulpverlening. Deze is als volgt geformuleerd:

“Missie: de integrale aanpak schuldenproblematiek bevordert participatie van (kwetsbare) burgers in Venlo. Waar doen we het voor? We willen de financiële zelfredzaamheid van onze inwoners dusdanig bevorderen dat schulden geen belemmering vormen voor maatschappelijke participatie, waardoor de kwaliteit van leven toeneemt. Daarnaast willen we als gemeente onnodige maatschappelijke kosten, als gevolg van schuldenproblematiek bij inwoners, voorkomen.
Visie: een samenhangend hulpaanbod van preventie, curatie en nazorg met als doel zowel financiële problemen als de oorzaak hiervan op te lossen of te stabiliseren, zodanig dat deze geen belemmering vormen om te kunnen participeren in de samenleving, waarbij maatwerk wordt toegepast. De eigen verantwoordelijkheid en gedragsverandering van de burger staan hierbij voorop” (p.4).

Daarbij formuleert de gemeente vijf beleidsuitgangspunten bij deze aanpak:

1. “We geloven in het zelf organiserend vermogen van de samenleving en de zelfredzaamheid van mensen. Mensen die daarbij (tijdelijk) een extra steun in de rug nodig hebben wordt die steun geboden.
2. De ambitie is elke schuldenaar een zo stabiel mogelijke financiële toekomst te bieden waardoor schulden geen belemmering vormen voor volwaardige deelname aan de samenleving.
3. Schuldhulpverlening heeft door een integrale aanpak een blijvend effect.
4. Door aandacht voor preventie en nazorg wordt het (opnieuw) ontstaan van schulden voorkomen.
5. Het principe van wederkerigheid wordt toegepast door gebruik te maken van ervaringsdeskundigheid” (p.5).

Doelen in aanpak schuldhulpverlening

In het plan geeft de gemeente de volgende doelen aan voor schuldhulpverlening:

- a. het zo snel mogelijk toe leiden naar een hanteerbare situatie die geen belemmering meer vormt voor participatie;
- b. het inrichten van het schuldhulpverleningsproces op een klantgerichte en efficiënte wijze, met zo kort mogelijke doorlooptijden, gebruik makend van een digitale werkwijze en digitale dossieropbouw;
- c. het optimaliseren en versterken van de ketensamenwerking; tussen gemeente en ketenpartners/partijen die bij het schuldhulptraject zijn betrokken.

Beoogde resultaten

De gemeente geeft ook een overzicht van de beoogde resultaten, uitgesplitst naar preventie, vroegsignalering, curatie en nazorg. Dat is als volgt verwoord:

Preventie: voorkomen van problematische schulden.

Resultaat: door het bevorderen van de zelfredzaamheid weten inwoners van Venlo hoe problematische schulden te voorkomen. Enerzijds door het versterken van de zelfredzaamheid van een individu, maar ook door het vormen van hechte gemeenschappen die elkaar kennen en helpen en op die manier een bijdrage leveren aan het voorkomen van schulden (samenredzaamheid).

Vroegsignalering: het opsporen van burgers met een verhoogd risico op problematische schulden.

Resultaat: door het samenwerken met ketenpartners komen inwoners van Venlo met schulden eerder in beeld en worden eerder geholpen. Ten minste 10% van de aanvragen komt voort uit de inzet van vroegsignalering.

Curatie: schuldhulpverlening waarbij een schuldregeling via de schuldbemiddeling of saneringskrediet wordt getroffen, alsmede de controle van de uitvoering van de schuldregeling.

Resultaat: door het bevorderen van effectiviteit en maatwerk vinden inwoners van Venlo met problematische schulden snel hun weg naar de schuldhulpverlening. Er wordt weer perspectief geboden, waarbij direct betrokkenen niet worden gedupeerd.

Nazorg: combinatie van activiteiten die worden ingezet om recidive te voorkomen.

Resultaat: door het bevorderen van zelfredzaamheid weet de schuldenaar na succesvolle afloop van een schuldhulptraject hoe nieuwe schulden te voorkomen (het voorkomen van recidive)” (p. 17-18).

Doelgroepen schuldhulpverlening

Als doelgroepen van de schuldhulpverlening ziet de gemeente in het beleidsplan “elke burger die financiële problemen ervaart of problematische schulden heeft. Er zijn een viertal groepen die bijzondere aandacht verdienen: gezinnen met minderjarige kinderen, jongeren, recidivisten en zelfstandigen (kwetsbare zzp-ers)”.

Speerpunten in het beleid schuldhulpverlening

Om de doelen te kunnen realiseren zijn door de gemeente acht speerpunten benoemd. De acht speerpunten zijn:

- Laagdrempelige toegang schuldhulpverlening, in de nabije toekomst via sociaal wijkteams
- Sturen op kwaliteit en resultaat
- Samenwerken met partners in het kader van vroegsignalering van betalingsachterstanden
- Preventie door het bevorderen van zelfredzaamheid
- Gebruik maken van de (eigen) kracht van de samenleving
- Bestendigen van de ketensamenwerking en onderlinge afstemming
- Ontschotten van beleid en wetten
- Verbinden met andere (leef)domeinen: laaggeletterdheid en armoedebeleid

Deze speerpunten zijn in het ‘Uitvoeringsplan integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020’ verder uitgewerkt. Dit uitvoeringsplan voor schuldhulpverlening is op 15 mei 2018 door het college vastgesteld.

Rekenkameronderzoek over dienstverlening - schuldhulpverlening in Venlo

In het rekenkamerrapport uit 2016 over dienstverlening van de gemeente²⁵ is schuldhulpverlening als een van de beleidsthema’s onderzocht.

Daarin worden het doel en de aanpak van de schuldhulpverlening als volgt omschreven: “Het doel van de gemeente Venlo op het gebied van schuldhulpverlening is te zorgen dat inwoners van de gemeente die financiële problemen hebben deze problemen niet meer ervaren en (weer) kunnen bijdragen aan de maatschappij.”

Het schuldhulpverleningsteam van de gemeente is hiertoe het eerste aanspreekpunt. Mensen kunnen zich melden via de telefoon, per e-mail of via een van de huizen van de wijk. Uit het rekenkamerrapport komt naar voren dat het contact via de huizen van de wijk volgens de ambtelijke organisatie nog wel aandacht verdient; men weet daar nog niet altijd goed in te schatten wanneer iemand naar schuldhulpverlening moet worden doorverwezen of eerst naar een sociaal wijkteam. Desalniettemin wordt de wijkgerichte aanpak die Venlo hanteert wel als waardevol ervaren in het kader van schuldhulpverlening²⁶.

In het rapport van de rekenkamer wordt aangegeven dat nadat iemand zich bij de gemeente heeft gemeld, in de regel binnen twee weken een gesprek plaatsvindt met een klantadviseur. Deze beoordeelt de hulpvraag. Ongeveer een derde van de trajecten gaat vervolgens direct door naar PLANgroep. Voor het overige deel wordt eerst andere hulpverlening ingezet, zoals budgetbeheer, bewindvoering of inzet van een vrijwilligersorganisatie. Gedurende het gehele traject, ook bij overdracht aan PLANgroep, blijft een klantadviseur betrokken als regievoerder.

Uit het rekenkameronderzoek over de dienstverlening aan burgers kwam naar voren dat er verbeterpunten waren in het dienstverleningsproces van schuldhulpverlening. Deze verbeterpunten hadden met name betrekking op het toegankelijker maken van de procedure en op het vereenvoudigen van sommige stappen in de procedure²⁷.

Op basis van deze verbeterpunten gaf de gemeente in het beleidsplan ‘Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017-2020’ aan de toegang tot de schuldhulpverlening meer te willen gaan verbinden met de activiteiten die plaatsvinden in de ‘Huizen van de Wijk’, alsmede met de sociaal wijkteams:

“Dit is namelijk nu nog weinig het geval. Een dergelijke verbetering zorgt er voor dat inwoners van Venlo die behoefte hebben aan ondersteuning niet alleen makkelijker toegang hebben tot de hulpverlening. Het zorgt er ook voor dat direct bij aanvang aan de orde kan komen of de schulden mede samenhangen met andere problemen. Hierdoor kan eerder - indien nodig - gekozen worden voor een samenhangende multidisciplinaire aanpak” (p. 10-11).

²⁵ Rekenkamer Venlo (2016) Dienstverlening in Venlo. Hoe ervaren burgers, bedrijven en instellingen de dienstverlening van de gemeente Venlo? Rekenkamerrapport oktober 2016. <https://gemeenteraad.venlo.nl/file/255/download>

²⁶ Idem, p. 42.

²⁷ Idem, p. 15.

3.2 Uitvoeringsplan voor schuldhulpverlening 2017-2020

In mei 2018 is de raad geïnformeerd over het Integrale Uitvoeringsprogramma Schuldhulpverlening 2017-2020 ('Speerpunten voor de toekomst: intensivering van de integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020')²⁸. Dit uitvoeringsprogramma is de vertaalslag van de in januari 2017 door de raad vastgestelde kaders voor schuldhulpverlening in het beleidsplan 'Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017-2020' in Venlo.

In de brief aan de raad staat vermeld dat het uitvoeringsprogramma al langere tijd gereed was, maar dat als gevolg van de tekorten in het sociale domein ambtelijk een heroverweging van het uitvoeringsprogramma had plaatsgevonden. Dit betekende dat vanwege bezuinigingen is gekozen voor een selectie van genoemde speerpunten uit het beleidsprogramma, namelijk de speerpunten 1 t/m 4 en een gedeelte van speerpunt 5 (continueren van samenwerking met organisaties die werken met getrainde vrijwilligers).

Concreet betekent dit dat men zich in eerste instantie wilde concentreren op het realiseren van:

- een laagdrempelige toegang voor schuldhulpverlening;
- sturen op kwaliteit en resultaten;
- voortzetting van bestaande activiteiten samen met partners op preventie en vroegsignalering;
- aanpak van aantal activiteiten die geen extra kosten met zich meebrengen (bevorderen van zelfredzaamheid en gebruik maken van eigen kracht van de samenleving).

De volgende speerpunten werden daarmee vooralsnog 'in de wacht' gezet:

- gebruik maken van de (eigen) kracht van de samenleving (deels op de achtergrond gezet);
- bestendigen van de ketensamenwerking en onderlinge afstemming;
- ontschotten van beleid en wetten;
- verbinden met andere (leef)domeinen: laaggeletterdheid en armoedebeleid.

3.3 Beleidsplan Armoedebeleid Venlo 2015 - 2018

Naast de wettelijke, reguliere regelingen voor inkomensondersteuning (via het bijstandsuitkeringsstelsel) kent de gemeente Venlo een armoedebeleid met enkele aanvullende regelingen. Het gaat om een individuele inkomensvoet, bijzondere bijstand voor bijzondere kosten, kwijtschelding van belastingen, de Geld Terug Regeling en een bijdrage in de Collectieve Zorgverzekering. In geval van kinderen in een huishouden is er daarnaast het Kindpakket met een aantal regelingen en bijdragen aan onder meer Jeugd sportfonds, Jeugd cultuurfonds en stichting Leergeld.

In mei 2015 is het armoedebeleid van de gemeente Venlo herijkt en aan de raad gepresenteerd en vervolgens door het college vastgesteld. Aan de basis van dit beleid staat een evaluatie van het eerdere Minimabeleid, die in samenwerking met de gemeenteraad van Venlo en het maatschappelijk middenveld heeft plaatsgevonden. Ook zijn er gesprekken gevoerd met Bindkracht, een organisatie die zich onder andere ontfermt over kinderen die in armoede opgroeien.

Doelgroep armoedebeleid

Voor de meeste voorzieningen van het minimabeleid geldt dat inwoners van Venlo met een inkomen tot en met 110% van het sociaal minimum recht hebben op een volledige vergoeding. Ook zijn er enkele regelingen die 120% of 130% van het sociaal minimum aanhouden. Schuldhulpverlening is voor iedereen, ongeacht het inkomen.

²⁸ Deze is door het college vastgesteld op 15 mei 2018 en via een raadsinformatiebrief gedeeld met de gemeenteraad.

Speerpunten armoedebeleid

In het beleidsplan Armoede 2015 – 2018 wordt het bestaande armoedebeleid van de gemeente Venlo aangevuld met zeven speerpunten:

1. Eigen kracht en zelfredzaamheid
2. Kinderen en armoede
3. Preventie en schuldhulpverlening
4. Netwerk
5. Noodfonds in relatie tot bestaande fondsen
6. Gezondheid en sport
7. Sociale Wijkteams en Huizen van de Wijk

Preventie en schuldhulpverlening als speerpunt

Preventie en schuldhulpverlening vormen daarmee een van de speerpunten van het armoedebeleid van de gemeente Venlo. In het beleidsplan Armoedebeleid formuleerde de gemeente dit speerpunt als volgt:

“De doelstelling draait om het hanteerbaar maken van schulden en beheersbaar houden van schulden. Een schulden-vrije toekomst is daarbij niet voor iedereen haalbaar. Het uitgangspunt voor schuldhulpverlening is het bevorderen van de verantwoordelijkheid, kracht en creativiteit van de inwoners zelf. Deze dienstverlening is zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig. Wij streven ernaar om ieder burger die financiële problemen heeft passende hulpverlening aan te bieden. Afhankelijk van de situatie bieden we diverse dienstverlening aan, in de vorm van een schuldenregeling, budgetbeheer of een doorverwijzing naar een bewindvoerder of een combinatie van meerdere vormen van hulpverlening” (p. 19).

3.4 Het huidige gemeentelijk beleid schuldhulpverlening

Beleidsplan Actief uit Armoede en Schulden, Integrale aanpak 2019 - 2022

Met de vaststelling van het nieuwe beleidsplan ‘Actief uit armoede en schulden, Integrale aanpak 2019 - 2022’ (door de raad 19 december 2018) zijn de twee besproken afzonderlijke beleidsplannen voor schuldhulpverlening en voor armoedebestrijding ingetrokken.

In het betreffende raadsvoorstel zijn de volgende redenen voor een nieuw integraal beleid benoemd: het verstrijken van de periode van het armoedebeleid (eind 2018), de tekorten in het sociaal domein bij de gemeente Venlo en nieuwe inzichten en rapporten die landelijk zijn verschenen omtrent armoedebeleid.

In het nieuwe beleidsplan ‘Actief uit armoede en schulden 2019 – 2022’ streeft men naar een (verdergaande) integratie van het schuldhulpverleningsbeleid in het armoedebeleid²⁹.

De gemeente geeft, naast de al eerder genoemde landelijke kaders, ook de lokale kaders aan bij dit beleidsplan: de Kadernota³⁰, de Strategische Visie 2030³¹ en de Sociale Structuurvisie Venlo 2022³². Bovendien geldt ook het nieuwe coalitieakkoord ‘Samen Venlo Veranderen’ voor de periode 2018-2022³³.

Doelstelling beleid 2019 - 2022

Als hoofddoelstelling van het beleid is geformuleerd:

“het voorkomen en tegengaan van armoede en schulden en het stimuleren en versterken van de eigen kracht en (arbeids)participatie van mensen, waarbij eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid voorop staat”.

²⁹ Eind 2017 is het armoedebeleid 2015 – 2018 geëvalueerd door het onderzoeksbureau KWIZ.

³⁰ Kadernota (2017)

³¹ Strategische Visie 2030 (2010). *Venlo vertelt*

³² Sociale Structuurvisie Venlo 2022 (2012). *Ik ken jouw naam, jij de mijne. Samen zijn wij Venlo*

³³ <https://www.venlo.nl/coalitieakkoord>

De doelstelling van het beleid betekent volgens het beleidsplan dat de gemeente Venlo:

- voorwaarden schept voor een beter toekomstperspectief door te voorkomen dat mensen in armoede of schulden terecht komen;
- de belemmeringen die inwoners van gemeente Venlo met een risico op armoede en schulden ervaren om volwaardig deel te nemen aan het maatschappelijke leven, zoveel mogelijk beperkt en wegneemt;
- voorkomt dat inwoners in armoede of schulden terugvallen.

Doelgroep van het beleid

Tot de doelgroep van dit beleid behoren volgens de gemeente de inwoners van de gemeente Venlo die een verhoogde kans op armoede en schulden hebben, de inwoners die reeds in armoede of een schuldensituatie leven en Venlonaren die net uit armoede of schulden zijn.

Specifieke aandacht voor gezinnen met kinderen

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening schrijft voor dat de gemeente in haar beleidsplan expliciet vastlegt hoe schuldhulpverlening aan gezinnen met minderjarige kinderen wordt vormgegeven. Bij het aanbieden van een schuldhulpverleningstraject geeft de gemeente aan rekening te zullen houden met het belang van het kind. Daarnaast hanteert de gemeente als uitgangspunt dat iedereen die zich meldt, direct in behandeling wordt genomen en dat de gemeente zal zorgen voor een passend aanbod. In het geval van een wachtlijst zal men gezinnen met kinderen voorrang geven.

Speerpunten in het armoedebeleid

In het beleidsplan met geïntegreerd uitvoeringsprogramma (van maart 2019) zijn vier speerpunten voor het armoedebeleid nader uitgewerkt in de vorm van een 'uitvoeringsprogramma per speerpunt'. Dit uitvoeringsprogramma is op 12 maart 2019 ter kennisgeving naar de raad gebracht³⁴. De speerpunten en de voornemens tot uitvoering daarvan zijn als volgt:

1. Een op de bewoner afgestemde houding en communicatie

De gemeente streeft naar een betere communicatie met de doelgroep (door het hanteren van begrijpelijke taal en een positieve bejegening). Door het inzetten van maatschappelijke partners in de communicatie wil de gemeente bovendien de onbekendheid en het niet-gebruik van regelingen verminderen (bijvoorbeeld ter vergroting van het bereik van het Kindpakket). In dit kader geeft de gemeente ook het volgende aan: "De doelstelling hierbij is dat door deze manier van communiceren aan het eind van deze beleidsperiode het percentage volwassenen dat kan participeren door gebruik van de (minima)regelingen is gestegen van 36 procent van de doelgroep die deelneemt naar minimaal 50 procent van de doelgroep die deelneemt" (p.15).

Dit streven is uitgewerkt in een aantal geplande activiteiten benoemd in een 'uitvoeringsprogramma' (in het beleidsplan) bij speerpunt 1 voor het jaar 2020.

2. Een sluitende en integrale aanpak

In deze aanpak wil de gemeente meer aandacht voor preventie en het vergroten van de zelfredzaamheid zodat wordt voorkomen dat mensen in een armoede- of schuldensituatie terecht komen. Als instrument ziet men de uitbreiding van de minimaregelingen, waaronder de jeugdregelingen. Voorlichtingsactiviteiten hierbij zijn met name het project No-Credit, Game-Over en de workshop budgetteren.

Om vroegsignalering systematisch op te zetten en goed te borgen, is het werken volgens het programma Vroeg Erop Af in de planning (vanaf 2020). Ook nazorg is in dit beleidsplan opgenomen, want om terugval te voorkomen zal hier meer op ingezet moeten worden.

³⁴ Ter nadere toelichting: op 19 december 2018 is door de gemeenteraad het beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden' vastgesteld zonder uitvoeringsprogramma. Op 12 maart 2019 heeft het college het uitvoeringsprogramma vastgesteld en opgenomen in het op 19 december 2018 door de gemeenteraad vastgestelde beleidsplan. Dit is gedaan door in hoofdstuk 4 achter ieder speerpunt een tabel op te nemen waarin per actie is aangegeven wanneer de actie opgepakt zal worden, door wie en wat dit moet opleveren. Deze versie van het beleidsplan, met het geïntegreerde uitvoeringsplan, is door middel van RIB 2019-21 aan de gemeenteraad ter kennisname voorgelegd.

In deze aanpak is ook een speerpunt het verminderen van de uitgaven van bewindvoering, met name door het aanbieden van (goedkopere) trajecten van budgetbeheer. Ook wil men overleg hierover met bewindvoerders en rechtbanken om de instroom te verminderen.

Als onderdeel van dit speerpunt is ook de herijking van het gehele schuldhulpverleningsproces genoemd, met als doel meer 'integraal' te werken. Aspecten die hierin worden genoemd zijn monitoring, interne afstemming en samenwerking met sociaal wijkteams.

Voor deze herijking geeft de gemeente aan in 2019 incidenteel € 60.000 te investeren om vanaf 2020 een meer integraal proces in gang te zetten. Men verwacht dat dit vanaf 2020 structureel € 120.000 zal opleveren.

In een overzicht van geplande activiteiten op dit speerpunt zijn als uitvoeringsprogramma, opgenomen in het beleidsplan, de volgende negen acties genoemd:

- een goed alternatief voor beschermingsbewind inrichten; budgetbeheer (2019)
- de instroom bij bewind verminderen en de uitstroom vergroten; overleg bewindvoerders en rechtbanken (2019)
- mensen die contact zoeken met de gemeente Venlo en waarbij ook sprake is van schuldenproblematiek worden via een warme overdracht naar de betreffende collega geleid; onderlinge systemen wijkteams en schuldhulpverlening aanpassen (2019)
- om er eerder bij te zijn wordt de samenwerking met de sociaal wijkteams geïntensiveerd; aansluiten bij het casusoverleg van de sociaal wijkteams (2019)
- integrale aanpak schuldhulpverlening (2019)
- structurele vroegsignalering; introductie van het project Vroeg Erop af (2020)
- nazorg voor mensen in armoede en schulden (2020)
- bevorderen integrale samenwerking en aanpak intern en extern (training) (2021)
- meer inzet van gerichte en structurele preventie (2021).

3. **De doorontwikkeling van minimaregelingen**

Als derde speerpunt is een aantal aanpassingen van de minimaregelingen aangekondigd:

- het onderzoeken van de wenselijkheid van het hanteren van 'besteedbaar inkomen' als criterium voor het beroep op een (minima)regeling in plaats van een vastgesteld percentage van het wettelijk sociaal minimum;
- het terugdringen van een armoedeval door een gestaffeld recht op toelage;
- een verlaging van de uitvoeringskosten Geld Terug Regeling;
- het onderzoeken van de wenselijkheid van aanpassing van het kwijtscheldingsbeleid.

De uitvoering van de meeste aanpassingen is gepland voor de jaren 2020 en 2021; de aanpassing van de Geld Terug Regeling is gepland voor 2019.

4. **Meer inzicht in en grip op de effectiviteit van het beleid**

De gemeente geeft aan behoefte te hebben aan monitoring en evaluatie, zodat zicht ontstaat op de effecten van de inzet bij schuldhulpverlening. Geplande activiteiten hierin voor 2019 zijn met name deelname aan benchmarking (Divosa benchmark) en verbetering van de monitoring van informatie van minimaregelingen en schuldhulpverlening.

3.5 Constaties beleidsontwikkeling schuldhulpverlening Venlo

Over het beleid en de beleidsontwikkeling inzake schuldhulpverlening in Venlo doet de rekenkamer de volgende constatering:

- De gemeente Venlo heeft in voorgaande jaren een tweesporenbeleid gevoerd op het terrein van enerzijds armoedebestrijding en anderzijds schuldhulpverlening. In de formulering van het beleid inzake schuldhulpverlening (Beleidsplan 'Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020 in Venlo') zijn een missie, visie en beleidsuitgangspunten geformuleerd met betrekking tot preventie, curatie en nazorg. Ook zijn drie beleidsdoelen geformuleerd, met een concreet doel voor de aanpak binnen het schuldhulpverleningsproces. Bovendien zijn beoogde resultaten geformuleerd met betrekking tot preventie, vroegsignalering, curatie en nazorg. In het beleid zijn vier doelgroepen nader benoemd die bijzondere aandacht verdienen (paragraaf 3.1).
- In het beleid zijn acht speerpunten benoemd waarvan enkele concreet zijn gericht op de toepassing in de schuldhulpverlening (instroom van hulpvragen via sociaal wijkteams en samenwerking met partners bij vroegsignalering) (paragraaf 3.1);
- Het uitvoeringsplan ('Uitvoeringsplan integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020') is 16 maanden na de vaststelling van het beleidsplan aan de raad aangeboden. In het uitvoeringsplan is vanwege bezuinigingen een 'versobering' van de aanpak van schuldhulpverlening aangekondigd. Dit betekende onder meer een concentratie op vijf speerpunten (in plaats van acht) (paragraaf 3.2);
- Er is een eerste aanzet tot integratie van schuldhulpverlening en armoedebeleid geformuleerd in het beleidsplan 'Armoedebeleid Venlo 2015 – 2018'. Preventie en schuldhulpverlening vormen een van de zeven speerpunten van het armoedebeleid van de gemeente Venlo. Er wordt in dit plan verwezen naar concreet aanbod binnen de schuldhulpverlening: in de vorm van een schuldenregeling, budgetbeheer of een doorverwijzing naar een bewindvoerder of een combinatie van meerdere vormen van hulpverlening (paragraaf 3.3);
- Met het nieuwe beleid vanaf 2019 is schuldhulpverlening beleidsmatig samengevoegd met het armoedebeleid (in beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden 2019 – 2022'). De eerder geformuleerde acht speerpunten voor het beleid en het uitvoeringsplan zijn vervallen (paragraaf 3.4);
- In het beleidsplan is een zeer globale doelstelling geformuleerd: het voorkomen en tegengaan van armoede en schulden en het stimuleren en versterken van de eigen kracht en (arbeids)participatie van mensen, waarbij eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid voorop staat. In het beleidsplan wordt een beknopte beschrijving gegeven van de aanpak van schuldhulpverlening met twee sporen: preventie/vroegsignalering en daadwerkelijke schuldhulpverlening. Bovendien zijn vier speerpunten voor het geïntegreerde armoedebeleid benoemd, waarvan het streven naar 'een sluitende en integrale aanpak' het meest betrekking heeft op het proces van schuldhulpverlening (paragraaf 3.4);
- De rekenkamer constateert dat in het beleidsplan (december 2018) geen duidelijke en concrete doelstellingen zijn geformuleerd en dat beoogde effecten niet concreet zijn gemaakt. Dit is wel een vereiste op grond van de wet (Wgs), die stelt dat de nagestreefde resultaten moeten worden vermeld. De formulering van de doelgroep is globaal. Gezinnen met minderjarige kinderen worden wel als specifieke doelgroep omschreven (paragraaf 3.4);
- In het beleidsplan wordt een summier beeld gegeven van het proces van schuldhulpverlening en zijn enkele basisgegevens opgenomen over het aantal meldingen bij het cluster SHV van de gemeente en het aantal schuldregelingen bij PLANgroep in voorgaande jaren. Verklaringen voor ontwikkelingen kunnen niet worden gegeven; monitoring (die nog niet is opgezet) zal daar volgens de gemeente meer zicht op moeten geven. Ook worden geen concrete gegevens vermeld als toelichting op de bereikte wacht- en doorlooptijden bij het cluster SHV (paragraaf 3.4)
- De rekenkamer constateert dat in het beleidsplan geen evaluatie plaatsvindt van de inzet en opbrengsten van het gevoerde beleid voor schuldhulpverlening 2015 – 2018. De gemeente constateert zelf in het beleidsplan dat zij weinig zicht heeft op de effecten van de inzet bij schuldhulpverlening (paragraaf 3.4);
- In de vervolgvorm van het beleidsplan, waarin ook een uitvoeringsprogramma is opgenomen (maart 2019), zijn vier speerpunten nader uitgewerkt in de vorm van een 'uitvoeringsprogramma per speerpunt'. Hierin zijn in het streven naar een sluitende en integrale aanpak binnen de schuldhulpverlening negen concrete acties aangekondigd die zijn gepland voor uitvoering in 2019, 2020 en 2021 (paragraaf 3.4).

4. AANPAK EN PROCES SCHULDHULPVERLENING GEMEENTE VENLO

In het onderzoek is nader ingezoomd op de organisatie en aanpak van de schuldhulpverlening in de gemeente Venlo. Daarmee wil de rekenkamer zicht te krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het schuldhulpverleningsproces. Aspecten die hierin worden belicht zijn:

- de stappen die in het proces van schuldhulpverlening worden toegepast;
- de interne, gemeentelijke afstemming tussen klantadviseurs van het cluster SHV en rechtmatigheidscoaches;
- de afstemming tussen klantadviseurs van het cluster SHV en de verschillende wijkteams;
- de rol en inzet van PLANgroep bij schuldregelingen en de afstemming tussen de gemeentelijke klantadviseurs en PLANgroep;
- de toepassing van bewindvoering en de kosten daarvan;
- de beschikbaarheid en het gebruik van cijfers voor monitoring en evaluatie.

4.1 Communicatie over de dienstverlening van de gemeente

Indien een inwoner van Venlo een vraag naar schuldhulpverlening heeft, kan hij/zij wat betreft het aanbod van de gemeente in eerste instantie informatie hierover opzoeken op de gemeentelijke website. De gemeente geeft op een webpagina³⁵ het volgende aan:

“Schuldhulpverlening is gratis voor alle inwoners van Venlo van 18 jaar en ouder. Samen kijken we naar uw persoonlijke situatie en welke oplossingen mogelijk zijn. De gemeente betaalt niet uw schulden, maar helpt u bij het zoeken naar een oplossing.

Om te bepalen of schuldhulpverlening geschikt voor u is, kijkt de gemeente naar:

- hoe stabiel uw inkomen is
- welke schulden u heeft
- of u in staat bent om uw financiële situatie te veranderen
- of u gemotiveerd bent om uw schuldenprobleem op te lossen.”

De inwoner kan dan vervolgens via de mail of telefoon contact opnemen met de gemeente, met het cluster SHV. Op de website staat aangegeven dat de inwoner ook kan kiezen om de schulden zelf te regelen³⁶.

4.2 Proces van schuldhulpverlening

Zodra een inwoner zich met een schuldhulpvraag bij de gemeente Venlo meldt, kan hij/zij onderstaand proces doorlopen. Dit proces kan 10 stappen omvatten, maar na iedere stap is het ook mogelijk om uit te stromen als blijkt dat de inwoner voldoende ondersteuning heeft gekregen.

Bij de schuldhulpverlening zijn twee organisatie-eenheden betrokken³⁷. Het betreft:

- het cluster SHV van de gemeente Venlo
- het externe bureau PLANgroep (indien sprake is van een schuldregeling).

³⁵ <https://www.venlo.nl/schuldhulpverlening>

³⁶ Met de zinsnede: “Let op: regelt u uw schulden liever zelf?”

<http://www.zelfjeschuldenregelen.nl/> (een website van Nibud en NVVK).

³⁷ Het schema is ontleend aan het beleidsplan ‘Actief uit armoede en schulden 2019 – 2022’.



In het proces van hulpverlening worden aldus verschillende stappen gezet die in twee fasen zijn opgebouwd³⁸:

Fase 1: Rol van cluster Schuldhulpverlening gemeente (stap 1 t/m 5):

- melding van aanvrager bij de gemeentelijke schuldhulpverlening
- screening van de klant, onder meer wat betreft aanwezigheid van inkomen en schuldsituatie (ook bepaling van crisissituatie of niet)
- gesprek met een klantadviseur; in beeld brengen van situatie en mogelijke oplossingen
- beslissing van klantadviseur over mogelijke inzet van flankerende hulp:
 - via vrijwilligersorganisaties en/of maatschappelijk werk
 - met inzet van budgetbeheer of bewindvoering.

Budgetbeheer:

Tot budgetbeheer kan worden besloten indien de schuldenlast zodanig is dat er sprake is van een problematische schuldsituatie en hieruit blijkt dat schuldenaar niet of tijdelijk niet in staat is zelfstandig zijn financieel beheer te voeren. Daartoe wordt het volledig beheer van de inkomsten en uitgaven van de schuldenaar door een budgetbeheerder verzorgd gedurende de periode van schuldhulpverlening. Tevens wordt getracht de problematische schuldsituatie op te lossen door schuldbemiddeling of schuldsanering.

³⁸ Omschrijvingen van de verschillende producten van schuldhulpverlening kunnen gevonden worden bij de NVVK; <https://www.nvkv.nl/themasingangen>.

Bewindvoering:

Bewindvoering kan door de rechter worden ingesteld voor mensen die als gevolg van een lichamelijke of geestelijke beperking niet in staat zijn om hun eigen vermogen te beheren. Tevens kan bewind worden ingesteld om redenen van verkwisting of het hebben van problematische schulden. De bewindvoerder die beschermingsbewind uitoefent beheert de goederen van de recht-hebbende. De voornaamste taak van een bewindvoerder in een schuldbewind is het stabiliseren van de financiële situatie. Er zijn twee soorten bewindvoering:

WSNP Bewind: Nadat een beroep op de minnelijke schuldregeling niet het resultaat heeft gebracht waarop werd gehoopt kan een beroep op de Wsnp worden gedaan. Wordt een schuldenaar toegelaten tot de Wsnp, dan krijgt hij/zij een Wsnp-bewindvoerder door de rechtbank toegewezen.

Beschermingsbewind: Hier hoeft niet per se sprake te zijn van een wettelijk of zelfs minnelijk schuldsaneringstraject. Deze vorm van bewindvoering is er om volwassenen die niet (meer) zelfstandig financiële beslissingen kunnen nemen, te beschermen.

Indien sprake is van een problematische schuldsituatie wordt de inwoner door de klantadviseur van de gemeente aangemeld voor een schuldhulpverleningstraject bij PLANgroep (stap 5). Daarbij wordt een plan van aanpak voor de klant opgesteld; in eerste instantie door de klantadviseur van het cluster SHV en in tweede instantie door de schuldhulpverlener van PLANgroep die het plan aanvult op basis van het gesprek met de klant over het in te zetten traject.

Fase 2: Inzet van PLANgroep (stap 5 t/m 9):

- **aanmelding schuldregeling schuldhulpverlening (bij PLANgroep)**
- **stabilisatie**

Doel van de stabilisatie is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van verzoeker. Deze eerste fase gaat vooraf aan het werkelijke schuldregelingstraject. Mocht de klant nog geen inkomensbeheer hebben, wat de schuldhulpverlenende organisatie wel nodig acht, kan in deze fase budgetbeheer worden opgestart of beschermingsbewind aangevraagd.
- **minnelijke schuldregeling**

Tijdens een minnelijk traject probeert de schuldhulpverlener met de schuldeisers tot een schuldregeling te komen voor de klant. Als de schuldeisers akkoord gaan met de voorgestelde schuldregeling heet dat een minnelijk akkoord. Het is dan niet nodig om gebruik te maken van een wettelijke schuldsanering (WSNP-traject). Gaan de schuldeisers niet akkoord met de voorgestelde schuldregeling, dan kan een hulpvrager mogelijk worden toegelaten tot het WSNP-traject.
- **dwangakkoord**

Een dwangakkoord kan worden ingezet als er schuldeisers zijn die onredelijk zijn in hun afwijzing met betrekking tot een aangeboden betalingsvoorstel. Via de gerechtelijke uitspraak van het dwangakkoord kunnen zij alsnog gedwongen worden mee te werken.
- **wettelijke schuldregeling**

Indien via schuldbemiddeling of schuldsanering geen akkoord kan worden bereikt met alle schuldeisers of indien vanwege een andere reden het minnelijke traject niet kan starten dan wel mislukt, kan via de rechter een beroep worden gedaan op de wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP). Deze tracht een oplossing te bieden door middel van een schuldsaneringsregeling. De schuldsaneringsregeling is bedoeld voor degenen die buiten hun schuld ("te goeder trouw") in een problematische schuldsituatie terecht zijn gekomen. De regeling duurt in beginsel drie jaar. Indien de rechtbank na verloop van die drie jaar oordeelt dat de schuldenaar zich aan zijn uit de regeling voortvloeiende verplichtingen heeft gehouden, wordt hem de zogenaamde 'schone lei' gegeven.
- **uitstroom en nazorg**

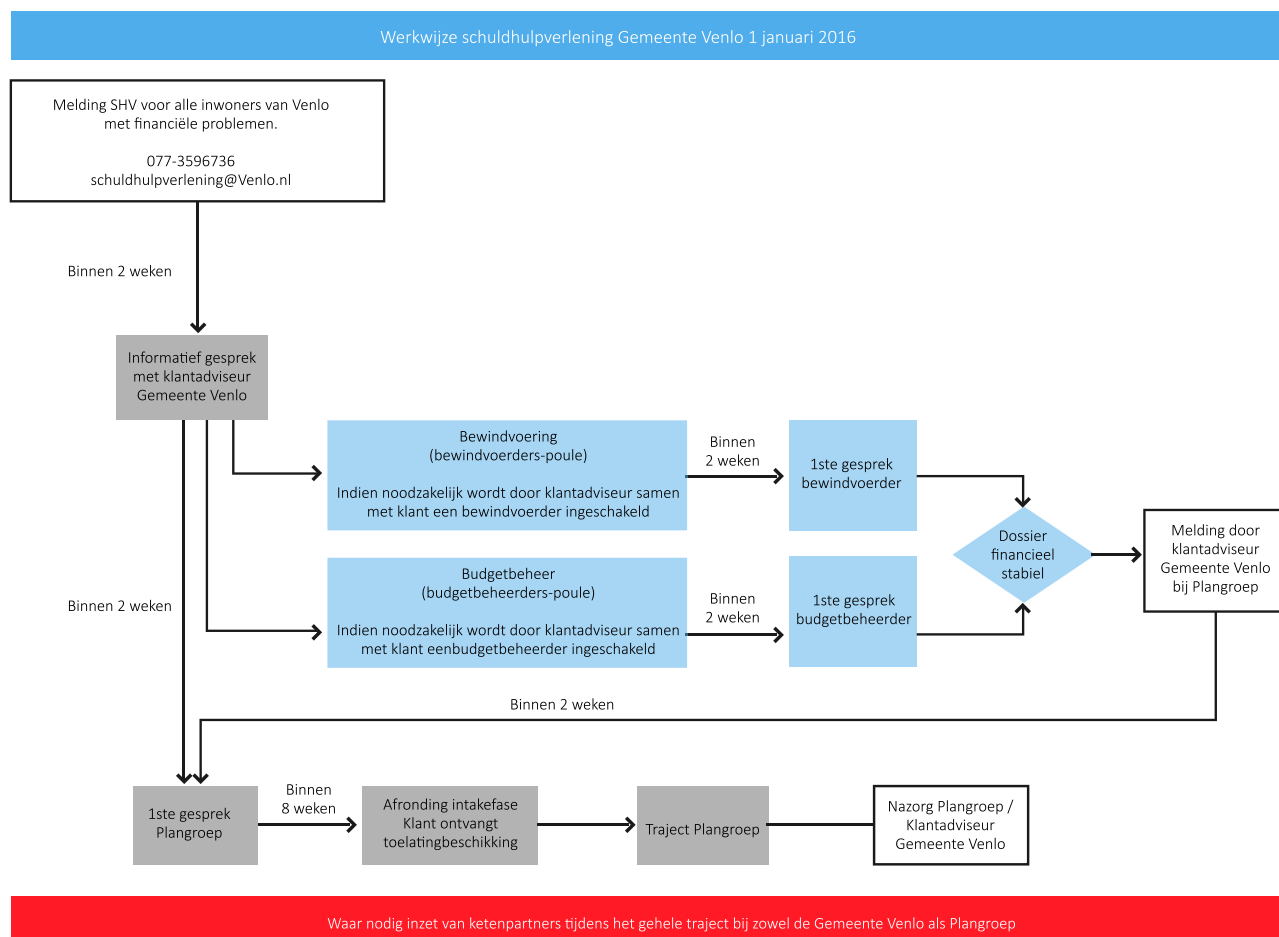
Nazorg is volgens het proces na afronding van de trajecten weer een taak van de klantadviseur van de gemeente.

In het gepresenteerde processchema zijn de aspecten 'preventie en vroegsignalering' niet opgenomen.

4.3 Uitvoering schuldhulpverlening gemeente Venlo

4.3.1 Werkwijze van behandeling melding schuldhulpverlening

In het volgend schema is het werkproces schuldhulpverlening weergegeven zoals door het cluster SHV vanaf januari 2016 wordt beschreven. Hierin worden de stappen in het proces toegelicht en de daarbij behorende termijnen voor wacht- en doorlooptijden van de hulpverlening:



Bovenstaand schema van het werkproces is binnen het cluster SHV vanaf januari 2016 vastgelegd. Inmiddels wordt niet meer (volledig) volgens dit schema gewerkt. Vanwege wijzigingen in de aanpak heeft men het streven een nieuwe werkbeschrijving voor schuldhulpverlening op te stellen. Deze wijziging was gepland voor voorjaar 2019. De rekenkamer heeft geconstateerd dat (nog) geen nieuwe werkbeschrijving is geïmplementeerd.

4.3.2 Ambtelijke inzet voor schuldhulpverlening

Samenstelling en capaciteit cluster SHV

De ambtelijke organisatie van de gemeente Venlo kent onder meer 27 teams. Een van deze teams is het team Werk. De algemene taak van het team Werk is de zorg voor de bij het team passende beleidsontwikkeling, de werkvoorbereiding, de werkuitsvoering, de interne controle en de evaluatie gericht op het gebied van begeleiding naar werk alsmede daarover verantwoording afleggen^{39 40}.

³⁹ Organisationsbesluit gemeente Venlo, 2018.

⁴⁰ Het team Werk omschrijft haar doelstelling als volgt: Het team Werk heeft als belangrijkste doelstelling om samen met de klanten perspectief op regulier werk te realiseren. De focus is erop gericht om vraag en aanbod van personeel bij elkaar te brengen en mensen zo spoedig mogelijk te bemiddelen naar regulier werk. De coaches doelmatigheid werken intensief samen met de accountmanagers van het WerkgeversServicePunt om tot een goede match van vraag en aanbod te komen. Daarnaast is het team verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening, leerplicht/RMC én leerlingenvervoer. Tenslotte verzorgt team Werk projectondersteuning en procesbegeleiding voor het totale Sociaal Domein.

Het cluster SHV is onderdeel van het team Werk⁴¹ van de gemeente Venlo. De teamleider van team Werk is verantwoordelijk voor de aansturing van het cluster SHV⁴².

Het cluster SHV bestond tot najaar 2018 uit een coördinator/senior adviseur, 5 klantadviseurs en 1 ondersteuner. In september 2018 is de functie van coördinator omgezet in de functie van 'meewerkend voorvrouw' (die feitelijk 1 april 2019 is gestart). Naast coördinatie van taken binnen het cluster heeft deze functionaris ook een uitvoerende taak als klantadviseur (i.c. een caseload van klanten).

Het cluster SHV heeft in 2019 de beschikking over 130 uur voor de klantadviseurs (3,6 fte), 32 uur voor een meewerkend functionaris (70% uitvoerende taak als klantadviseur) en 32 uur administratieve ondersteuning. De capaciteit voor klantadviesing is daarmee in totaal 4,2 fte. Uit mededelingen van het cluster komt naar voren dat de caseload van de klantadviseurs alleen bij benadering kan worden weergegeven aangezien men op het niveau van werkprocessen registreert. Een indicatie van de caseload is 50-60 dossiers per fulltime klantadviseur.

Het cluster SHV van de gemeente heeft in de periode 2016 - 2018 een grote mate van personeelsverloop, ziekte en uitval gekend. Ook zijn er in deze periode veel wisselingen geweest in de leiding van het cluster SHV (respectievelijk binnen het team Werk). Het cluster kende daardoor een zekere instabiliteit waarbij relatief weinig aandacht was voor gestructureerde werkprocessen, teamopbouw en consistente aansturing door leidinggevenden. De rekenkamer constateert in deze context een gebrek aan capaciteit en continuïteit.

Beleidsinzet

Het cluster SHV valt beleidsmatig onder het beleidsteam 'Participatie en Individuele Ontplooiing', waaronder onder meer het armoedebeleid valt. Dit beleidsteam heeft een cluster Armoedebeleid, dat bestaat uit 2 beleidsadviseurs armoedebeleid (36 uur en 24 uur) en een beleidsmedewerker (18 uur). Daarnaast is er een coördinator/beleidsadviseur op het cluster 'Participatie' waar armoedebeleid deel van uit maakt (voor 8 uur). De beleidsinzet van dit cluster Armoedebeleid ten behoeve van schuldhulpverlening bedraagt najaar 2019 in totaal circa 1 fte. Daarnaast is een van de twee strategisch beleidsadviseurs sociaal domein op parttime basis beschikbaar voor advies.

Net als bij de uitvoering van de schuldhulpverlening, is de invulling van de beleidsfuncties aan sterke fluctuaties onderhevig geweest in de periode 2016-2018. Uit de interviews blijkt dat op dit beleidsthema sprake is van een "vacuüm aan beleidsadvies".

In november 2016 is het proces van ontwerp van de integrale beleidsnota 'Actief uit armoede en schulden 2019 - 2022' begonnen. Bij het opstellen van de integrale beleidsnota 2019 - 2022 zijn achtereenvolgens drie verschillende beleidsadviseurs betrokken geweest. Het beleidsplan is uiteindelijk door een trainee vervaardigd die daarbij 'op afstand' is begeleid door een strategisch beleidsadviseur sociaal domein. Het conceptbeleidsplan is eind 2018 bij de raad terechtgekomen. Dit is een lang traject geweest, onder andere door vele wisselingen in functies en ziekte van personeel. Op basis van de interviews constateren we dat ook het ontbreken van basale managementinformatie over instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten en over de schuldhulpverleningsproducten bij de gemeente een snelle totstandkoming van een nieuw beleidsplan niet heeft bevorderd. We komen daar later nog op terug.

De rekenkamer constateert dat bij de aanpak van schuldhulpverlening binnen de gemeente een scherpe scheidslijn loopt tussen beleid (ondergebracht bij het beleidsteam Participatie en Individuele ontplooiing) en uitvoering (als cluster SHV onderbracht bij het team Werk). Deze scheidslijn is er niet alleen in organisatorische zin, er is ook geen regulier overleg tussen beleid en uitvoering. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat bij beide partijen (beleidsadviseurs en klantadviseurs SHV) niet helder is welke inzet en activiteiten van elkaar mag worden verwacht en dat er bij beleid weinig zicht is op de feitelijke uitvoering van de schuldhulpverlening.

⁴¹ Naast het team Werk is er ook het team Participatie en Individuele ontplooiing (PIO), die taken heeft op onder meer het armoedebeleid. In het Organisatiebesluit gemeente Venlo 2018 is de taak van dit team als volgt geformuleerd: De algemene taak van het team Participatie en individuele ontplooiing is - binnen de wettelijke en concernkaders - de zorg voor de bij het team passende beleidsontwikkeling, de werkvoorbereiding, de werkuitvoering, de interne controle en de evaluatie gericht op het gebied van maatschappelijke participatie (onder andere vrijwilligers, accommodatiebeleid), arbeidsparticipatie, armoedebeleid, jeugd, onderwijs, sport alsmede daarover verantwoording afleggen.

⁴² Op basis van de begroting, de beleidsplannen, de vastgestelde investeringskredieten en de productraming van de gemeente alsmede het directieplan, maakt de teamleider voor zijn/ haar team jaarlijks een teamplan, waarvan de begroting van het team deel uitmaakt. Hierin worden de beoogde doelen, taken, activiteiten, te leveren prestaties en in te zetten middelen en te lopen risico's voor het eerstvolgende jaar beschreven (bron: Organisatiebesluit gemeente Venlo, 2018).

4.3.3 Aanpak door klantadviseurs schuldhulpverlening

De taken van de klantadviseurs van het cluster SHV hebben, zoals gesteld, vooral betrekking op de eerste fase in de schuldhulpverlening, voordat mogelijk PLANgroep wordt ingeschakeld.

Een inwoner van Venlo die van de gemeente hulp wil bij schulden, kan dat via de mail of telefonisch bij de gemeente melden. De meldingen worden vervolgens gescreend door klantadviseurs van het cluster SHV. Het cluster SHV is ondergebracht op het Werkplein, waar onder andere ook doelmatigheidscoaches⁴³ van het team Werk hun werkplek hebben.

De klantadviseur schuldhulpverlening gaat in overleg met de klant om de aanpak te bespreken en zet waar nodig een periode van stabilisatie in. Dit kan door middel van het inzetten van budgetbeheer via de poule, of van bewindvoering bij een bewindvoerderskantoor (dat is aangesloten bij het convenant). Bij dit proces is PLANgroep niet betrokken. PLANgroep wordt vervolgens, indien gewenst en in opdracht van de gemeente, ingeschakeld om de schuldregeling te starten. Wanneer een minnelijke schuldregeling mislukt, zal een wettelijke schuldregeling door PLANgroep worden aangevraagd. De cliënten die niet worden aangemeld bij PLANgroep hebben geen problematische schulden of zijn volgens de klantadviseur nog niet saneringsrijp. Deze groep wordt geholpen door de klantadviseurs van de gemeente zelf of doorverwezen naar de meest passende ketenpartner.

Het is voor de rekenkamer niet duidelijk in welke situatie en in welke mate meldingen voor schuldhulpverlening niet door klantadviseurs van het cluster in behandeling worden genomen.

De klantadviseurs worden geacht 'maatwerk' te leveren: enerzijds betekent dit een op het individu afgestemde dienstverlening, anderzijds dient de hulpverlening conform een eenduidig handelingsprotocol te worden aangeboden. Uit de interviews komt naar voren dat het handelen van de klantadviseurs niet altijd is afgeleid van een eenduidig handelingsprotocol, aangezien de werkprocessen en de beschrijving daarvan in voorgaande jaren in bepaalde fasen 'in ontwikkeling' waren.

De rol van beschikkingen

Een klant die na de eerste fase voor een schuldregeling naar PLANgroep wordt verwezen, valt nog steeds onder een klantadviseur, deze behoudt de regierol. De daadwerkelijke uitvoering van de hulpverlening ligt dan echter bij de dossierbehandelaar van PLANgroep (die onder meer zorgt voor het uitvoeren van minnelijke of wettelijke schuldregelingen).

Klanten van Schuldhulpverlening krijgen een officiële beschikking wanneer ze voor een schuldregeling door PLANgroep in behandeling worden genomen. In de eerste fase die de klantadviseurs van het cluster SHV voor hun rekening nemen, is er geen sprake van een beschikking. Dit betekent dat er geen beschikkingen worden opgesteld en afgegeven voor de diensten die de klantadviseurs aan de inwoner aanbieden.

De inzet van de klantadviseurs en de toepassing van de diverse producten die onder de schuldhulpverlening door het gemeentelijk team vallen, zijn mede door het ontbreken van beschikkingen niet zichtbaar in de administratieve systemen.

4.4 Wacht- en doorlooptijden schuldhulpverlening Venlo

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) stelt kwaliteitseisen aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. Belangrijke elementen daarvan zijn de wachttijden en doorlooptijden.

De Wgs schrijft voor dat indien een persoon zich tot het college van B&W wendt voor schuldhulpverlening, het eerste gesprek (het intakegesprek) binnen vier weken plaatsvindt waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Indien het gaat om een crisissituatie, is de wachttijd in de Wgs gesteld op drie werkdagen⁴⁴.

⁴³ Doelmatigheidscoaches van het team Werk voeren de Participatiewet uit en voeren intake- en coachingsgesprekken met klanten (werkzoekende bijstandsgerechtigden) om hen te stimuleren en ondersteunen in het zoeken naar werk. Bij deze doelmatigheidscoaches is er een lichte specialisatie naar te bedienen doelgroep, bijvoorbeeld jongeren of statushouders.

⁴⁴ Zie ook Berenschot, Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, 2016. Onder bedreigende situatie wordt verstaan gedwongen woningontuiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.

De beslissing over het wel of niet toelaten van een inwoner tot integrale schuldhulpverlening is een beschikking op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Er moet binnen maximaal acht weken na de aanvraag een beslissing over de toegang worden genomen, in verband met de mogelijkheden van het opleggen van een dwangsom of het direct instellen van beroep bij niet tijdig beslissen⁴⁵. Dit wordt ook wel de beslistermijn genoemd.

Lange doorlooptijden hebben een negatieve invloed op de motivatie van mensen met schulden (en ook de schuldeisers) om iets aan de schulden te doen. Daarom is het van belang deze zoveel mogelijk te beperken. De Wgs verbindt geen maximale doorlooptijden aan de schuldhulpverlening. De NVVK, waar PLANgroep lid van is, heeft in haar gedragscode wel normtijden gegeven voor de modules in het proces van schuld dienstverlening⁴⁶.

Tabel 1 | Wacht- en doorlooptijden schuldhulpverlening Venlo⁴⁷

	Activiteit	Wettelijke termijn waarbinnen activiteit plaatsvindt	Streeftermijn waarbinnen gemeente Venlo activiteit wil laten plaatsvinden
A	Eerste contact met cliënt	2 weken	binnen 48 uur (= telefonisch contact door onze ondersteuner)
B	Eerste gesprek met cliënt	4 weken	14 werkdagen
C	Doorverwijzing naar PLANgroep	12 werkdagen	12 werkdagen (= inclusief 10 werkdagen onder A)
D	Eerste gesprek crisissituatie	3 werkdagen	1 werkdag

Bij de gepresenteerde tabel uit het beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden 2019 - 2022' geeft de gemeente Venlo aan te voldoen aan de gestelde wettelijke termijnen en zelf als streven scherpere termijnen te willen stellen. Er worden in het beleidsplan geen nadere toelichting en/of gegevens gepresenteerd over de daadwerkelijke invulling van deze wettelijke termijnen door de gemeente Venlo. De rekenkamer heeft geen gegevens van de gemeente ontvangen die de conclusie dat de gemeente aan de wettelijke termijnen voldoet, kunnen onderbouwen.

Dat is mogelijk een gevolg van de wijze waarop registratie in het systeem 'Suite' plaatsvindt waardoor geen geaggregeerde gegevens beschikbaar zijn over wacht- en doorlooptijden. Het is voor de rekenkamer in dit verband niet duidelijk waar de gegevens over wacht- en beslistermijnen over Venlo in de benchmark van Divosa 2018 op zijn gebaseerd.⁴⁸

⁴⁵ NVVK, Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening, mei 2012.

⁴⁶ Zie website NVVK: <https://www.nvkk.eu/gedragscodes-en-modules>.

⁴⁷ Beleidsplan Integraal beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden 2019 – 2022', p. 13.

⁴⁸ Na herhaalde uitvraag van de rekenkamer op het onderdeel registratie van meldingen schuldhulpverlening en daarmee samenhangende relevante informatie, heeft de rekenkamer in de eindfase van het onderzoek ook een verslag ontvangen van de gegevens van Venlo zoals opgenomen in de benchmark van Divosa (de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein). De rekenkamer is niet op de hoogte gesteld van de deelname van de gemeente Venlo aan de Divosa-benchmark van 2018; deze is volgens de documenten, interviews en begrotingen gepland voor 2019. Voor de volledigheid zijn in dit rapport gegevens van de benchmark opgenomen over verschillende onderdelen van het schuldhulpverleningsproces.

In de benchmark van Divosa wordt aangegeven dat Venlo in 2018 een wachttijd van gemiddeld 3 weken had (dat is langer dan het benchmarkgemiddelde van 2 weken) en een beslistermijn van 4 weken (dat is korter dan het benchmarkgemiddelde van 5 weken).

4.5 Inzicht in schuldhulpvraag en monitoring schuldhulpverlening

Inzicht in schuldhulpvragen bij wijkteams

Inwoners van Venlo met financiële problemen kunnen op diverse plekken in de gemeente aankloppen: zij kunnen hun vraag stellen bij een sociaal wijkteam, bij een Informatie- en Adviespunt (I&A-punt), bij een Huis van de Wijk, bij een Buurtteam, bij stichting Wel.com en bij vrijwilligersorganisaties als Humanitas en SchuldHulpMaatje.

De gemeente heeft geen gegevens in een toegankelijk managementsysteem over het aantal inwoners dat een dergelijke vraag 'in de wijk' stelt. Uit het onderzoek komt naar voren dat noch de gemeentelijke wijkorganisaties, noch de maatschappelijke organisaties een systematische registratie bijhoudt van de vragen die zij voor schuldhulpverlening ontvangen. Het is, met andere woorden, niet bekend hoeveel inwoners van Venlo zich met schulden bij de sociaal wijkteams, andere teams of informatiepunten melden.

Inzicht in schuldhulpvragen en afhandeling bij gemeente

Er is geen toegankelijk managementinformatiesysteem voorhanden dat het aantal meldingen van inwoners van Venlo voor schuldhulpverlening systematisch bijhoudt en op basis waarvan verslag kan worden gedaan. Deze geaggregeerde informatie zal pas beschikbaar komen op het moment dat het registratiesysteem 'Suite' bij de gemeente is ingericht op het huidige werkproces. Op dit moment kunnen in Suite alleen individuele cases via een notitiescherm worden gevolgd en is het voor de klantadviseurs en de beleidsmensen niet op eenvoudige wijze mogelijk cijfermatige overzichten samen te stellen. Na een specifieke (herhaalde) uitvraag hiertoe van de rekenkamer is een overzicht van meldingen verkregen, dat speciaal voor de rekenkamer lijkt te zijn opgesteld en niet in andere rapportages of documenten kan worden teruggevonden. Dit betekent dat er in de ambtelijke organisatie blijkbaar niet structureel managementinformatie over doorlooptijden, aantallen cliënten en producten e.d. wordt gegenereerd. De gemeente heeft in dit kader geen cijfermatige gegevens over het gebruik van het productenaanbod vanuit het cluster SHV voorhanden.

Vanwege het ontbreken van relevante en adequate registraties van de hulpvragen bij organisaties in de wijken en bij het cluster SHV, constateert de rekenkamer dat er geen zicht is op het aantal inwoners in Venlo dat in het recente verleden om schuldhulpverlening heeft gevraagd, respectievelijk daarvan op dit moment gebruik maakt of in afgelopen jaren heeft gemaakt.

Inzicht in schuldhulpvragen en afhandeling bij PLANgroep

PLANgroep heeft cijfers voorhanden over het aantal inwoners van Venlo voor wie zij schuldregelingen aanbiedt en heeft aangeboden over de afgelopen jaren. De jaar- en kwartaalverslagen die daartoe door PLANgroep zijn opgesteld en aan-geleverd aan de gemeente Venlo zijn echter niet (meer) beschikbaar gebleken voor de rekenkamer, niet bij PLANgroep en niet bij de gemeente. De administratie daarvan blijkt niet (meer) voorhanden te zijn.

Voor het verkrijgen van de betreffende cijfers hebben de onderzoekers vervolgens aparte verzoeken ingediend en samengestelde overzichten verkregen van PLANgroep over hun dienstverlening (zie paragraaf 5.3).

Op basis van het onderzoek constateert de rekenkamer dat veel relevante gegevens voor het onderbouwd kunnen formuleren en uitvoeren van beleid inzake schuldhulpverlening bij de gemeente ontbreken. Ook kunnen beleid en uitvoering op deze wijze niet worden gemonitord en geëvalueerd.

Zo zijn er zijn geen geaggregeerde cijfers en managementrapportages over instroom, tussentijdse uitstroom en definitieve uitstroom van cliënten in de schuldhulpverlening bij de gemeente voorhanden. Ook zijn geen rapportages voorhanden met managementgegevens over instroom van klanten via de wijkteams of andere organisaties. Over de inzet van de verschillende schuldhulpverleningsproducten, waaronder budgetbeheer, zijn tevens geen gegevens beschikbaar. Dit betekent ook dat geen managementinformatie rondom doorlooptijden, aantallen cliënten en producten wordt gegenereerd en er geen systematisch verslag van wordt gedaan.

Ook is er geen (cijfermatig) beeld van de potentiële doelgroepen van schuldhulpverlening onder de inwoners van Venlo die (ernstige) financiële problemen hebben, qua omvang of verdeling over de diverse buurten. Er worden daartoe geen gerichte gegevens, bijvoorbeeld door Onderzoek en Statistiek van de gemeente Venlo, verzameld en in het beleid geïntegreerd.

4.6 De relatie schuldhulpverlening, bijstand en werk

Bij de aanpak van schuldhulpverlening door het cluster SHV is onder meer goede afstemming nodig met het team Rechtmatigheid van de gemeente⁴⁹. Dit is zoals gezegd ook een beleidsdoelstelling van de gemeente.

Het cluster SHV en het team Rechtmatigheid Sociaal Domein hebben deels dezelfde cliënten, en vanuit het perspectief van goede dienstverlening is afstemming van belang. Zo kan team Rechtmatigheid bij de aanvraag van een bijstandsuitkering (mogelijk) zicht hebben op mogelijke schulden bij de aanvrager. Ook komt team Rechtmatigheid in beeld bij bewindvoering voor een hulpvrager indien deze vanuit de Bijzondere Bijstand wordt betaald (dit komt verderop uitgebreider in beeld).

In algemene zin is het hebben van schulden een factor die invloed heeft op iemand die een bijstandsuitkering heeft of deze aanvraagt. Het hebben van schulden kan ervoor zorgen dat het niet lukt om een baan te hebben of te behouden, kinderen een stabiele opvoeding te geven en maatschappelijk actief te zijn. Een problematische schuld kan daardoor een belemmering vormen om te participeren in de samenleving en grote immateriële kosten met zich mee te brengen⁵⁰.

Inzet van team Rechtmatigheid

Het team Rechtmatigheid sociaal domein van de gemeente Venlo bestaat uit drie clusters: (1) Aanvragen, (2) Onderhoud en (3) Sociale recherche. Daarnaast is er een team voor dak- en thuislozen, dat onder het team Aanvragen valt. De clusters Aanvragen en Onderhoud controleren de uitkerings- en bijstandsaanvragen aan de hand van wettelijke criteria. Het gaat om aanvragen levensonderhoud (i.c. reguliere bijstand), individuele inkomenstoelagen, bijzondere bijstand, IOAW en IOAZ en tot 1 januari 2020 om de Geld Terug Regeling. Deze regeling wordt vervangen door de "Verordening maatschappelijke participatie minima gemeente Venlo 2020". Betaling vindt plaats door middel van een bedrag op de StadspasVenlo.

In totaal werken 45 mensen in het team, dat is in totaal rond de 37/38 fte. Bij het team Rechtmatigheid zijn in voorgaande jaren veel wisselingen in leidinggevenden geweest; ook was/is sprake van veel inhuur (detacheringen).

Bijstand en rechtmatigheid

In Venlo wordt aan bijna 3.000 inwoners bijstandsuitkeringen verstrekt (in december 2018 ontvingen 2.970 inwoners een uitkering; dit is inclusief IOAW en IOAZ)⁵¹. Er is een kleine groep zelfstandigen die een zelfstandigenuitkering ontvangen⁵². In totaal is er de afgelopen tijd sprake van een afname van het aantal mensen met een bijstandsuitkering in Venlo; in januari 2017 betrof het nog 3.359 mensen (inclusief IOAW en IOAZ)⁵³. De afname van het aantal uitkeringsgerechtigden wordt gezien als een gevolg van de sterke economische conjunctuur van de laatste jaren.

Het aantal mensen in de bijstand in Venlo is en blijft echter relatief hoog: de bijstandsdichtheid in Venlo is 49,4 per 1.000 inwoners, de meeste gemeenten hebben een bijstandsdichtheid van 15 tot 30 per 1.000 inwoners (bron: CBS, stand juni 2018)⁵⁴.

Afstemming cluster schuldhulpverlening en team Rechtmatigheid

In algemene zin zijn er geen afspraken tussen de beide teams over afstemming en samenwerking op dossiers van individuele cliënten.

Er zijn in de praktijk wel allerlei situaties waarin afstemming de dienstverlening aan een inwoner zou kunnen verbeteren. Bij de aanvraag van een bijstandsuitkering krijgt met name cluster Aanvraag van het team Rechtmatigheid zicht op mogelijke schulden bij de aanvrager. Er worden geen verwijzingen vanuit het cluster Aanvraag gedaan van cliënten met schulden naar de klantadviseurs schuldhulpverlening van team Werk. Volgens het team Rechtmatigheid is het de bedoeling dat de werkcoach/doelmatigheidscoach van het team Werk dit oppakt.

⁴⁹ De algemene taak van het team Rechtmatigheid sociaal domein is - binnen de wettelijke en concernkaders - de zorg voor de bij het team passende beleidsontwikkeling, de werkvoorbereiding, de werkuitvoering, de interne controle en de evaluatie gericht op het gebied van bijstandverlening, armoedebeleid en sociale recherche (handhaving sociaal domein) alsmede daarover verantwoording afleggen.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://www.divosa.nl/armoede-en-schulden-nederland>.

⁵¹ Bestandsvolume BUIG 2018.

⁵² Het bureau *Qredits* helpt, onafhankelijk van de gemeente, zelfstandigen die een (micro)krediet nodig hebben.

⁵³ Bestandsvolume BUIG 2017.

⁵⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/deelnemers-enquetes/deelnemers-enquetes/decentrale-overheden/sociale-zekerheid-overheden/bijstandsuitkeringenstatistiek--bus-->

Het cluster Onderhoud heeft tot taak de rechtmatigheid van de uitkeringen wat betreft de uitkering voor levensonderhoud te controleren. Bovendien komt een aanvraag voor bijzondere bijstand bij het team Onderhoud terecht en niet bij Aanvraag. Er zijn ook geen doorverwijzingen door de rechtmatigheidscoaches van cluster Onderhoud naar de klantadviseurs schuldhulpverlening van team Werk. Als een inwoner daarom vraagt kan het contact gelegd worden met een collega uit team Werk of een collega van het cluster SHV, maar daarbij moet wel rekening worden gehouden met de vereisten van de AVG.

Zicht op mogelijke schulden bij een uitkeringsgerechtigde zou in de praktijk ook bij 'Administratie/Backoffice' kunnen bestaan, want deze afdeling ziet alle correspondentie die te maken heeft met "beslagleggingen" en zij kunnen op basis hiervan een vermoeden of kennis hebben van een mogelijke opbouw van schulden bij een cliënt. In de praktijk geeft dit organisatieonderdeel een dergelijk signaal niet af richting cluster SHV.

Verbetering van de afstemming tussen klantadviseurs schuldhulpverlening en rechtmatigheidscoaches is tevens een aandachtspunt indien een klant (i.c. bijstandsccliënt), bijvoorbeeld, een boete door het team Rechtmatigheid krijgt opgelegd. De rechtmatigheid botst dan met de uitvoerbaarheid voor SHV, waardoor het voor een klant knelt. De rechtmatigheid botst op een aantal punten met de wensen van klantadviseurs SHV. Het zou de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komen als er interne afstemming is in zo'n geval, bijvoorbeeld over de mate van verwijtbaarheid (die bepalend is bij het opleggen van de boete).

Door de begeleiding in twee gescheiden trajecten en de fysieke afstand tussen werklocaties van de twee teams is deze afstemming in de praktijk niet optimaal hetgeen naar verwachting ook consequenties heeft voor de cliënt/klant. Ook in het beleidsplan Actief uit Armoede en Schulden 2019-2022 is gewezen op de omissies in de afstemming tussen het cluster SHV en onder meer het team Rechtmatigheid: "Uit de interne gesprekken bleek ook dat de samenwerking van de uitvoerende medewerkers op de verschillende beleidsterreinen nog te vaak van toevalligheden afhangt. De signalen van bijvoorbeeld schuldenproblematiek blijken bovendien niet altijd rechtstreeks doorgestuurd te worden naar schuldhulpverlening van gemeente Venlo. Dit vraagt om het verbeteren van de aansluiting en samenwerking van schuldhulpverlening met de medewerkers die de intake voor de uitkering verzorgen (...)" (p.17).

AVG

Rechtmatigheidscoaches geven aan dat de privacywetgeving (de AVG) belemmerend werkt in de samenwerking tussen de rechtmatigheidscoaches en de klantadviseurs van SHV/team Werk; persoonsinformatie van de cliënt kan niet zonder toestemming van de cliënt worden uitgewisseld. De rekenkamer stelt vast dat dit aan de voorkant dus goed moet worden geregeld.

Rol van doelmatigheidscoaches bij schuldhulpverlening

De doelmatigheidscoaches spelen bij een uitkeringssituatie ook een rol, op basis van de Participatiewet. Iedere inwoner die bijstand ontvangt heeft twee coaches: naast de rechtmatigheidscoach ook een doelmatigheidscoach. Vanuit de doelmatigheid zijn deze coaches gericht op werkoriëntatie, specifiek voor de doelgroep jongeren, statushouders en inwoners met een arbeidsbeperking. De doelmatigheidscoaches zijn er specifiek voor vragen inzake werk, school en dagbesteding; zij signaleren en verwijzen door, met name naar de sociaal wijkteams.

De doelmatigheidscoaches zijn betrokken bij schuldhulpverlening in de gevallen dat deze problematiek zich bij inwoners tijdens een intakegesprek openbaart. Bij statushouders kan dit lastiger zijn vanwege een taalbarrière en de onbekendheid van de doelgroep met de verschillende regelingen. Vaak wordt contact opgenomen met de klantadviseur van schuldhulpverlening om de casus te bespreken. De doelmatigheidscoaches hebben ook een rol in de maatschappelijke begeleiding van statushouders. Dit kan betrekking hebben op betalingsregelingen en het voorkomen van de opbouw van grote schulden. Voor de groep statushouders zijn in totaal drie doelmatigheidscoaches beschikbaar.

In het geval dat een jongere inwoner niets over schulden aan een jongerencoach (doelmatigheidscoach) vertelt, kan het zijn dat die alsnog via het sociaal wijkteam bij een klantadviseur SHV terecht komt. Dan wordt de jongerencoach via de klantadviseur SHV geïnformeerd over de hulpvragen. In de interviews wordt aangegeven dat een terugkoppeling plaatsvindt tussen klantadviseur en jongerencoach. De Rekenkamer heeft niet onderzocht of hiervoor een werkproces is beschreven.

4.7 Schuldhulpverlening en de inzet van organisaties in het sociaal domein

Bij de organisatie van de dienstverlening in het sociaal domein is in Venlo een uitgebreide dienstverleningsstructuur opgezet. Daarin levert een groot aantal organisaties op verschillende lagen een deel van de dienstverlening in wijken en buurten. Er zijn:

- Informatie- en adviespunten (I&A-punten): met een inzet van vrijwilligers;
- Buurtteams: professionals voor voorliggende voorzieningen voor niet-geïndiceerde zorg;
- Sociaal wijkteams: professionals voor keukentafelgesprekken en indicatie maatwerkvoorzieningen;
- een Wijkteam plus: op centraal niveau bij de gemeente, voor multiproblematiek.

In het onderzoek is nader gekeken naar de relatie tussen het aanbod in de wijken en van het cluster SHV, omdat dit een speerpunt van het beleid is.

4.7.1 Sociaal wijkteams en schuldhulpverlening

In de gemeente Venlo zijn sinds januari 2018 zes sociaal wijkteams op wijkniveau actief (in de periode daarvoor waren dat er 12). Daarnaast is er het 'Wijkteam plus' dat niet op wijkniveau opereert, maar gericht is op oplossing van complexe casuïstiek bij inwoners (het Wijkteam plus zit ook niet in de wijken, maar centraal in de stad bij het Werkplein). De sociaal wijkteams behandelen vooral vragen op het terrein van Wmo en Jeugd. De toegang voor alle zorg- en ondersteuningsvragen op het gebied van WMO en Jeugd is de 'MIDoffice'. Daar komen alle aanvragen binnen en wordt de screening gedaan van binnengekomen casussen. Hier wordt ook beoordeeld of de hulpvraag moet worden voorgelegd aan een wijkteam omdat er een schuldregeling moet worden ingezet, of aan een organisatie in het zogeheten 'voorliggend veld' (in dit geval mogelijk een Buurtteam of een vrijwilligersorganisatie). De sociaal wijkteams fungeren in zekere zin als de trechter voor de sociale problematiek die signaleerd wordt binnen de gemeente.

Schuldhulpverlening in wijkteam

Bij invoering van de nieuwe Wmo 2015 bestonden de (voorheen) 12 wijkteams in Venlo uit professionals van verschillende organisaties en instellingen die voor 8 uur per week een wijkteamfunctie hadden, zoals maatschappelijk werk, wijkverpleging, jeugdhulpverlening en ook het cluster SHV.

Tot januari 2018 werden twee klantadviseurs schuldhulpverlening voor 8 uur per week ingezet bij 2 van de 12 wijkteams als sociaal-wijkteamlid, naast hun eigen functie als klantadviseur. Voordeel hiervan was dat de sociaal wijkteams gebruik maakten van hun kennis van de regelgeving en het veld, en dat zij andere wijkteamleden konden wijzen op de mogelijkheid van schuldhulpverlening via de gemeente c.q. cluster SHV bij signalen van financiële problemen bij cliënten.

De indeling en vormgeving van twaalf wijkteams is per januari 2018 beëindigd. Het miljoenentekort in het sociaal domein bij de gemeente dat medio 2017 aan het licht kwam was de reden het functioneren van de toegang van de hulpverlening kritisch onder de loep te nemen en de wijkteams opnieuw vorm te geven. Per 1 januari 2018 zijn zes nieuwe sociaal wijkteams samengesteld⁵⁵. In de teams zitten professionals die afkomstig zijn van verschillende door de gemeente gecontracteerde (zorg)organisaties. Deze uitvoerders bij de wijkteams zijn vanaf 2018 voor minimaal 24 uur per week naar de gemeente Venlo gedetacheerd. Deze professionals voeren 'keukentafelgesprekken' bij aanvragen voor vooral Wmo en Jeugd en stellen samen met de aanvrager een Leefzorgplan op.

Schuldhulpverlening uit wijkteam

Sinds de nieuwe organisatie van de sociaal wijkteams per januari 2018 zijn geen klantadviseurs schuldhulpverlening meer in deze wijkteams vertegenwoordigd. In de interviewronde worden hiervoor enkele redenen genoemd. Ten eerste wordt het werk van het cluster SHV als specialistisch beoordeeld. De gewenste deskundigheid is daarom moeilijk in te passen binnen een integrale, generalistische inzet die een sociaal wijkteam nastreeft. Het was voor leden van sociaal wijkteams moeilijk om de hoogte te raken en blijven van de regelgeving rondom schuldhulpverlening.

⁵⁵ Verdeeld over de volgende wijken: Sociaal Wijkteam Blerick Centrum/Zuid; Sociaal Wijkteam Blerick Noord; Sociaal Wijkteam Noord/ Arcen/Lomm/Velden; Sociaal Wijkteam Oost/Noord-Oost; Sociaal Wijkteam Venlo Zuid/Centrum; Sociaal Wijkteam Tegelen/Op de Heide/Belfeld.

Bovendien was er de wens van de toenmalige teamleiding om de schuldhulpverlening van de gemeente Venlo te centraliseren, als team en als locatie binnen het kantoor van de lokale overheid. Daarmee is in fysiek en inhoudelijk opzicht een afstand ontstaan tussen de sociaal wijkteams en het cluster SHV.

Het ligt voor de hand - en dat weten we ook uit andere gemeenten⁵⁶- dat de sociaal wijkteams onder andere signalen opvangen van buurtbewoners die met schulden kampen. Over de instroom van klanten voor schuldhulpverlening via de sociaal wijkteams aan het cluster SHV van de gemeente zijn echter geen cijfers bekend. In interviews wordt aangegeven dat de sociaal wijkteams “niet vaak” naar het cluster SHV doorverwijzen en dat mogelijk “veel wordt afgevangen” in het voortraject bij vrijwilligersorganisaties en buurt-/wijkteams. Bij de sociaal wijkteams worden hierover geen gegevens bijgehouden en ontbreekt het zicht op de aard en omvang van de schuldhulpvraag en van de mogelijke doorverwijzingen naar het cluster SHV.

In het Raadsvoorstel voor de Programmabegroting 2018-2021 stelt de gemeente Venlo hierover het volgende:

“In het kader van de herijking van de sociaal wijkteams en opdracht tot besparing van de kosten in het sociaal domein gaan we de volgende zaken organiseren en realiseren:

De sociaal wijkteams leggen de focus op vraagverheldering met de burger, het arrangeren van maatwerkvoorzieningen, het regie voeren op het leefzorgplan (bereiken van de doelen) en het zijn van contactpersoon voor vindplaatsen en verwijzers.

De verbinding van het domein werk en inkomen met de toegangsfunctie, vanuit de integrale aanpak van sociale wijkteams, is gerealiseerd. Juist vanuit de wetenschap dat inkomens/schuldenproblematiek vaak aan de basis ligt van andere problemen van burgers, is dit een speerpunt in onze aanpak [cursivering door rekenkamer]. Doel daarmee is ook het voorkomen van zwaardere problematiek en de inzet van effectievere arrangementen/ondersteuning.”⁵⁷

De rol van de sociaal wijkteams bij schuldhulpverlening wordt ook in de Programmabegroting 2020-2023 belicht bij “de ontwikkeling tot een integrale toegang (van 2D naar 3D). Wij doen dit gefaseerd door eerst de verbinding tussen de sociaal wijkteams met ‘schuldhulpverlening’ te leggen en vervolgens de verbreding naar de Participatiewet te realiseren” (p.41).

De rekenkamer constateert dat de sociaal wijkteams nu niet zijn ingericht op het bieden van schuldhulpverlening dan wel op het doorverwijzen van schuldhulpvragen naar het cluster SHV van de gemeente. Een ‘warme overdracht’ van cliënten, als uitwerking van een integrale aanpak van schuldhulpverlening, is nog niet gerealiseerd.

4.7.2 Buurteams en Schuldhulpverlening

In Venlo zijn ook zeven buurtteams actief. Medewerkers van bewonersondersteuning, jongerencoaching, algemeen maatschappelijk werk, Informatie & Advies, mantelzorgondersteuning, vrijwilligerszorg, de vrijwilligerscentrale en cliëntondersteuning werken samen in deze buurtteams. Ook deze teams voeren intakegesprekken met (buurt)bewoners en signaleren mogelijke sociale problemen.

Uit interviews komt naar voren dat de buurtteams als ‘nuldlijns-organisatie’ veel praktische hulpvragen van bewoners over verschillende sociale problemen ontvangen. Inwoners kunnen zonder indicatie en zonder eigen bijdrage bij een Buurteam terecht en dit zorgt voor een lage toegangsdrempel. In de praktijk blijkt dat medewerkers van buurtteams, ook bij financiële problemen van een inwoner, starten met gesprekken en een eerste hulpverleningstraject. Een van de medewerkers van een Buurteam geeft aan eerst 2 à 3 gesprekken te starten ter ‘stabilisatie’ van de financiële problemen bij een hulpvrager (het in kaart brengen van de schuldensituatie). Men bemerkt dat het noodzakelijk is om de hulpvrager hierin meer te ondersteunen: “we hebben veel te maken met laaggeletterden, te moeilijke formulieren en te strikte afspraken bij de gemeente; veel cliënten kunnen dit niet aan”.

⁵⁶ https://www.divosa.nl/sites/default/files/bijeenkomst_bestanden/workshop-3-divosa-njc-2015.pdf

⁵⁷ Gemeente Venlo, Raadsvoorstel bij Programmabegroting 2018-2021, p.80; zie ook: Gemeente Venlo, Productenraming 2018-2021, p. 47.

De interviews wijzen uit dat er geen samenwerking en afstemming is tussen buurtteams en het cluster SHV van de gemeente. Het is voor medewerkers van buurtteams onduidelijk wat zij kunnen verwachten van het cluster SHV (“wat doet het cluster SHV eigenlijk?” en “de mogelijke voordelen hiervan zijn voor de cliënt en voor ons niet duidelijk”). Bij sommigen bestaat het beeld dat het cluster alleen naar PLANgroep doorverwijst.

We constateren dat de samenwerking tussen buurtteams en het cluster SHV nog niet goed verloopt.

4.7.3 Wijkteam plus en Schuldhulpverlening

Binnen de gemeentelijke organisatie nemen de teamleden van Wijkteam plus een eigenstandige positie in omdat ze niet zijn gebonden aan een specifieke wijk, in tegenstelling tot de andere teams. De plusteamleden hebben hun werkplek centraal, op het Werkplein.

Naast het Wijkteam plus zit daar ook een lokaal interventieteam (LIT). Hierin zitten twee procesregisseurs vanuit de gemeente die zich vooral bezighouden met integraal veiligheidsbeleid. Zij hebben netwerkoverleggen met woningcorporaties, bemoeizorg, politie et cetera waarin met name gesproken wordt over inwoners die overlast veroorzaken. In dit casusoverleg kunnen ook inwoners ter sprake komen bij wie sprake is van schulden. Er wordt dan, indien nodig, door de procesregisseur contact gelegd met klantadviseurs van het cluster SHV.

Vanwege het ontbreken van een registratie op dit vlak, is onbekend hoe vaak bij deze overleggen en situaties een schuldenvraagstuk aan de orde is en in hoeverre het cluster SHV hierin diensten levert.

4.7.4 Inzet schuldhulpverlening voor samenwerking met wijk- en buurtteams

Door het cluster SHV worden recentelijk initiatieven genomen om de afstemming met de wijk- en buurtteams te verbeteren en om de instroom van (potentiële) klanten vanuit de wijkorganisaties te vergroten. Hiertoe is bijvoorbeeld door de klantadviseurs voorjaar 2019 een presentatie gegeven aan leden van sociaal wijkteams van wat het cluster SHV aan expertise kan bieden aan het sociaal wijkteam en is met een afvaardiging van de buurtteams gesproken. Bovendien is een informatiekaart beschikbaar gesteld voor medewerkers van de sociaal wijkteams waarop contactgegevens van de klantadviseurs en een korte omschrijving van de werkzaamheden zijn opgenomen. Tot slot bestaat bij het cluster SHV de gedachte de toegankelijkheid van de dienstverlening te vergroten door het instellen van een laagdrempelig spreekuur in de wijk (niet bij een sociaal wijkteam maar bij een jongereninformatiepunt of andere inlooppunten).

Het doel van deze aanpak van het cluster SHV is te voorkomen dat leden van de sociaal wijkteams, buurtteams en I&A-punten zelf een hulpvraag inzake schulden proberen op te lossen. In de visie van het cluster zijn deze teams en informatiepunten daarvoor niet geëquipeerd.

4.8 Rol en afstemming schuldhulpverlening met vrijwilligersorganisaties

In Venlo is een groot aantal maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd in de ‘werkgroep schuldhulpverlening’ die zich richt op mensen in schulden of die dreigen in schulden te komen. De werkgroep opereert onder de vlag van Bindkracht in Venlo.⁵⁸ De partners in deze werkgroep proberen met elkaar door uitwisseling van onderlinge expertise inwoners met financiële problemen bij te staan. De werkgroep heeft onder meer een sociale kaart op het gebied van schuldhulpverlening en de ‘Inkomenskaart gemeente Venlo’ opgesteld.

Bindkracht en werkgroep schuldhulpverlening

Bindkracht is in 2012 opgericht als een particulier initiatief waarmee men aandacht wilde vragen voor “armoede als groeiend probleem”. Bindkracht bestaat uit een viertal werkgroepen; ‘kind en armoede’, ‘meedoen’, ‘schuldhulpverlening’ en ‘gezondheid’ (is in ontwikkeling). Ook is er aandacht voor laaggeletterdheid en de positie van statushouders. In de werkgroepen is een vertegenwoordiging vanuit uiteenlopende vrijwilligersorganisaties opgenomen. Een stuurgroep faciliteert de werkgroepen en organiseert themadagen over een bepaalde maatschappelijke problematiek (rondom armoede). Bindkracht heeft geen juridische status en krijgt geen structurele subsidie.

⁵⁸ Een inzichtelijke website hiervoor is <http://www.bindkrachtvenlo.nl/schuldhulpverlening/>.

In de gemeentelijke nota schuldhulpverlening 2017-2020 is Bindkracht genoemd als een van de partners voor overleg over het armoedebelid. Het begrip 'co-creatie' is daarin genoemd om aan te geven dat de gemeente op dit terrein samen met het 'maatschappelijk middenveld' het beleid wil ontwikkelen. Deze organisaties zijn onder meer betrokken bij de evaluatie van het eerdere Minimabeleid. Ook bij de ontwikkeling van Armoedebelid 2015-2018 is Bindkracht in de discussie betrokken. In het rapport van de rekenkamer over de dienstverlening van de gemeente Venlo⁵⁹ wordt het belang van Bindkracht voor de gemeente expliciet benoemd:

"Met name Bindkracht wordt (*door de gemeente, red*) als waardevolle partner ervaren, dit samenwerkingsverband voor en door burgers van Venlo denkt actief mee in het terugdringen van armoede in de gemeente. Ook komt de gemeente incidenteel wel eens samen met de cliëntenraad om over het beleid te praten. Dergelijke overleggen leiden tot aanpassingen van werkprocessen in de praktijk" (p.44).

Bij de werkgroep schuldhulpverlening van Bindkracht zijn circa 12 organisaties betrokken waaronder Humanitas, Leger des Heils, SchuldHulpMaatje, de Jongerenkerk, MEE, MetGGZ en Wel.com; dit zijn niet alle partijen rond schuldhulpverlening in Venlo. Ook de gemeente, met een vertegenwoordiging van een beleidsadviseur en een klantadviseur van het cluster SHV, heeft in de voorgaande coalitieperiode aan de werkgroep deelgenomen, maar heeft daar sinds 2018 geen vertegenwoordiging meer in.

De werkgroep is tijdens de voorgaande coalitieperiode nauw betrokken geweest bij het opstellen van de integrale beleidsplan Schuldhulpverlening Venlo 2017-2020. Daarbij was veelvuldig contact met de gemeente. De werkgroep heeft in deze periode ook tijdelijk samengewerkt met het cluster SHV voor bespreking van cases binnen de schuldhulpverlening.

De werkgroep schuldhulpverlening van Bindkracht heeft een 'Actieplan 2019-2020' opgesteld om onder meer de samenwerking met de gemeente en andere partners te versterken en ook het beleid en de uitvoering van de gemeente te kunnen volgen. In het actieplan geven ze aan het belangrijk te vinden te kunnen evalueren hoe de gemeentelijke schuldhulpverlening functioneert. Is de gemeente transparant over de kwaliteit die ze levert?

Uit het onderzoek komt naar voren dat de samenwerking tussen de gemeente en de werkgroep schuldhulpverlening is verminderd: de gemeente neemt geen deel meer aan de werkgroep, en de werkgroep is van mening dat de gemeente sinds 2018 minder belangstelling toont voor de ideeën en ervaringen van de betrokken vrijwilligersorganisaties. Uit een interview met de werkgroep komt naar voren dat in de loop van 2018-2019 de "lijn met de gemeente dunnetjes is geworden".

Subsidierelatie schuldhulpverlening vrijwilligersorganisaties

Een aantal organisaties binnen de werkgroep schuldhulpverlening heeft activiteiten in Venlo om inwoners te ondersteunen in hun financiële administratie. De gemeente Venlo heeft met twee van deze organisaties een subsidierelatie: Humanitas en SchuldHulpMaatje.

Humanitas, afdeling Noord Limburg, voert het project Thuisadministratie uit om mensen 'zelfredzaam' te maken in hun financiële huishouding. In de gemeente Venlo heeft men daartoe de beschikking over ruim 40 vrijwilligers die 150 deelnemers aan het project ondersteunen. Voor jongeren die financiële vragen/problemen hebben, heeft Humanitas een variant op het project Thuisadministratie, onder de noemer 'Get a grip'. Bij deze aanpak voor jongeren in de leeftijd 16-24 jaar heeft men de beschikking over 13 vrijwilligers; in 2018 had men 17 deelnemers. Humanitas Thuisadministratie is daarnaast partner in het project 'No Credit, Game Over'. Dit is een in België ontwikkeld project dat eerst in Maastricht en daarna ook in Venlo is uitgevoerd. Dit 'stadsspel' voor jongeren in de leeftijd 16-19 jaar wordt, in samenwerking met het jongerenwerk van Wel.com op scholen in Venlo gespeeld. Ook heeft Humanitas een inloopsprekkuur op eigen locatie in Venlo voor financiële vragen van inwoners.

Humanitas heeft een subsidierelatie met de gemeente Venlo voor het project Thuisadministratie en ontvangt daarvoor in 2019 € 35.537 (en iets lagere bedragen daarvoor in 2017 en 2018). Het project 'Get a grip' is een landelijk Humanitas-project en is tot nu toe voor een belangrijk deel betaald uit opbrengsten van de Postcodeloterij. Aan de gemeente Venlo heeft Humanitas tot nu toe geen financiële bijdrage gevraagd voor dit project, maar voor 2020 wordt een bedrag van € 24.977 bij de gemeente aangevraagd voor deze aanpak.

⁵⁹ Rekenkamer Venlo (2016) Dienstverlening in Venlo. Hoe ervaren burgers, bedrijven en instellingen de dienstverlening van de gemeente Venlo? Oktober 2016.

SchuldHulpMaatje Nederland leidt in verschillende gemeenten gecertificeerde 'schuldhulpmaatjes' op en heeft een afdeling in Venlo. SchuldHulpMaatje heeft per januari 2019 24 vrijwilligers in Venlo die als maatje inwoners met een financieel vraagstuk ondersteunen. Ieder jaar worden circa 8 nieuwe schuldhulpmaatjes opgeleid. In 2018 heeft SchuldHulpMaatje vragen van 107 inwoners behandeld (in 2017 103). De gemeente Venlo subsidieert deze activiteit in 2018 met € 16.500 (€ 18.750 in 2017; € 25.500 in 2016).

Als proef heeft SchuldHulpMaatje Venlo een half jaar in de Huizen van de Wijk spreekuur gehouden om een beeld te krijgen van de vragen die binnenkomen op het vlak van financiën. Zulke vragen kwamen weinig binnen; daarom is besloten hier geen vervolg aan te geven. De werkgroep ziet dat formele plaatsen (zoals Huizen van de Wijk) minder snel worden bezocht met vragen rond financiën dan de eigen inloopmomenten van de vrijwilligersorganisaties.

4.9 Constateringen proces schuldhulpverlening

De rekenkamer heeft ten aanzien van de organisatie en het proces van schuldhulpverlening in Venlo de volgende constateringen:

Aanpak en intern proces schuldhulpverlening gemeente Venlo

- Het gemeentelijke schuldhulpverleningsproces wordt uitgevoerd door de gemeentelijke klantadviseurs en door PLANgroep, waarbij de inspanningen van de klantadviseurs vooral zijn gericht op de eerste fase (paragraaf 4.2).
- Het intern werkproces schuldhulpverlening verloopt inmiddels anders dan is vastgelegd (4.2).
- Er is geen procesbeschrijving van de taak van schuldhulpverlening bij preventie en vroegsignalering (4.2).
- Bij de uitvoering van schuldhulpverlening én haar leiding was sprake van een gebrek aan capaciteit en continuïteit. Er is weinig aandacht geschonken aan structurering van werkprocessen, teamopbouw en consistente aansturing van de uitvoering (4.3).
- Bij de invulling van de beleidsfuncties is er sprake geweest van discontinuïteit en een beperkte beleidsmatige aandacht voor schuldhulpverlening. In dit beleidsvacuüm is ook weinig overleg geweest tussen beleid en uitvoering voor schuldhulpverlening (4.3).

Afstemming en samenwerking cluster schuldhulpverlening en team rechtmatigheid

- De gemeente heeft de afstemming tussen schuldhulpverlening en bijstandsverlening als speerpunt benoemd (4.6).
- Er is geen vaste systematiek in het signaleren van schulden bij het team Rechtmatigheid (4.6).
- Er zijn geen structurele afspraken over afstemming en samenwerking tussen schuldhulpverlening en rechtmatigheid (4.6).
- Er is geen verwijzingssystematiek naar het cluster SHV als men dit wel bemerkt (4.6).

Inzicht schuldhulpvragen en afhandeling daarvan bij gemeente

- Er zijn geen (geaggregeerde) gegevens beschikbaar over de inspanningen en de effecten daarvan van de klantadviseurs schuldhulpverlening in de eerste fase van de schuldhulpverlening. Anders gezegd: Het is niet duidelijk hoeveel inwoners worden bediend, hoe ze worden bediend, wanneer wordt doorverwezen naar PLANgroep en wanneer/of flankerende hulpverlening wordt ingezet (4.5).
- De inzet en de hulpverlening wordt duidelijk(er) in het vervolgtraject op het moment dat een beschikking wordt toegekend voor een schuldregeling van PLANgroep (4.5).
- PLANgroep registreert aantallen cliënten die schuldregelingen krijgen aangeboden en verstrekt deze gegevens aan de gemeente, maar de overzichten zijn niet beschikbaar (4.5).
- Er is geen zicht op (de onderbouwing van) de mate waarin de gemeente voldoet aan de wettelijke termijnen bij de wacht- en doorlooptijden bij schuldhulpverlening (4.4).
- Relevante gegevens voor het onderbouwd formuleren en uitvoeren van beleid inzake schuldhulpverlening bij de gemeente ontbreken (4.5).
- Er is geen met cijfers onderbouwd beeld van (de omvang van) de potentiële doelgroep van schuldhulpverlening. Er worden daartoe geen gerichte gegevens verzameld en in het beleid geïntegreerd. Gegevensregistratie en interne systemen zijn onvoldoende ingericht voor het opzetten van een 'monitoring'.

Afstemming en samenwerking tussen wijkteams en het cluster schuldhulpverlening

- Diverse organisatorische scheidslijnen leiden tot 'aansluitingsknelpunten'. Er zijn geen afspraken of richtlijnen vastgelegd voor samenwerking tussen het cluster SHV en wijkorganisaties (4.7).
- Afstemming tussen het cluster SHV en sociaal wijkteams is niet structureel en niet systematisch in werkprocessen ingericht (4.7).
- De toegankelijkheid van de schuldhulpverlening via de sociaal wijkteams is niet vergroot; de sociaal wijkteams hebben nagenoeg geen functie in en beeld van de vraag naar schuldhulpverlening bij wijkbewoners (4.7).
- Er is geen goede samenwerking tussen de buurtteams en het cluster SHV. Bij de buurtteams bestaat onduidelijkheid over wat de klantadviseurs (kunnen) doen; recent is een begin gemaakt met de aanpak hiervan (4.7).

Samenwerking en afstemming schuldhulpverlening met vrijwilligersorganisaties

- De gemeente subsidieert diverse vrijwilligersorganisaties en projecten op het gebied van armoede- en schuldhulpverlening (4.8).
- Er is regelmatig overleg tussen de gemeente Venlo en de (gesubsidieerde) vrijwilligersorganisaties die zich richten op schuldhulpverlening, maar de afstemming is volgens deze organisaties de laatste jaren verminderd (4.8).

5. SCHULDREGELINGEN SCHULDHULPVERLENING PLANGROEP

5.1 Inzet van schuldregelingen schuldhulpverlening via PLANGroep

Schuldhulpverlening is tot 2009 volledig door de gemeente Venlo zelf uitgevoerd⁶⁰. In 2009 was er voor de eerste keer sprake van een aanbesteding voor een deel van deze dienstverlening. Een overweging hierbij was enerzijds dat de noodzaak werd gevoeld voor een verbeter-slag en anderzijds het feit dat het klantenaantal fors toenam. Aangezien de gemeente Venlo ook geen lid was (en is) van de NVVK, was men bovendien genoodzaakt voor de schuldregelingen een partij in te schakelen die wel lid was van de NVVK.

In 2009 is PLANGroep na een aanbestedingsronde de particuliere uitvoeringspartner van de gemeente voor schuldhulpverlening geworden. De herinrichting van het schuldhulpverleningsproces heeft enkele opstartproblemen gekend. De vernieuwde schuldhulpverlening en de actieve promotie daarvoor, leidde in eerste instantie tot een sterke toename van het aantal dossiers in korte tijd en een verlenging van de wachttijden voor cliënten. In 2015 werd een nieuwe aanbesteding voor schuldhulpverlening in Venlo opnieuw aan PLANGroep toegekend. In deze aanbestedingsronde zijn enkele wijzigingen aangebracht. In de eerste aanbesteding werd de uitvoering van diverse producten bij PLANGroep neergelegd, zoals budgetbeheer, stabilisatie, budgetcoaching en schuldregelingen. In de tweede aanbesteding alleen schuldregelingen.

De inzet van PLANGroep in Venlo is de laatste jaren aanzienlijk afgenomen; PLANGroep krijgt sinds 2016 een afnemend aantal cliënten via het cluster SHV. Na de tweede aanbestedingsronde in 2009 had PLANGroep achttien werkplekken voor schuldhulpverlening in Venlo. Inmiddels is dit aantal teruggebracht naar vijf werkplekken (vier schuldhulpverleners en één administratief medewerker). PLANGroep heeft geen zicht op het totaal aantal mensen dat zich meldt bij schuldhulpverlening en geen verklaring voor de afname van het aantal aanvragen voor dienstverlening door hun organisatie (i.c. hun aanbod van schuldregelingen voor de gemeente Venlo).

5.2 Inzet PLANGroep en afstemming gemeente

PLANGroep heeft in de periode 2015-2018 knelpunten in de samenwerking met de gemeente Venlo geconstateerd. In de visie van PLANGroep heeft regelmatige afstemming ontbroken vanwege de vele wisselingen en onderbezetting bij de gemeente, bij het cluster SHV en beleidsadviseurs. Het ontbreken van werkoverleg tussen klantadviseurs van de gemeente en medewerkers van PLANGroep heeft volgens PLANGroep waarschijnlijk enige nadelige invloed gehad op de kwaliteit van de geboden dienstverlening.

Met ingang van begin 2019 zijn de contacten tussen PLANGroep en gemeente geïntensiveerd en zijn volgens beide partijen verbeterde afspraken gemaakt over het proces. Zo is begin 2019 een 'warme' overdracht van cliënten van de gemeente naar PLANGroep geïntroduceerd in de vorm van een gezamenlijke intake. Voorheen werden cliënten alleen doorverwezen naar PLANGroep. De gezamenlijke intake is minder belastend voor de cliënt die hoeft maar eenmaal zijn situatie uit te leggen – en het is efficiënt: het biedt de medewerker van PLANGroep al voorinformatie over de cliënt. Ook worden sinds voorjaar 2019 afspraken gemaakt over terugkoppelmomenten tussen klantadviseurs van de gemeente en schuldhulpverleners van PLANGroep.

Gewijzigd contract en inzet PLANGroep

De inzet van PLANGroep voor schuldhulpverlening in Venlo is na de tweede aanbestedingsprocedure in 2015 aangepast. In het eerste contract tussen gemeente en Planroep was budgetbeheer een onderdeel van het contract, in de tweede aanbesteding niet meer.

⁶⁰ Zie ook Rekenkamerrapport Dienstverlening Venlo, 2016.

In het beleidsplan 'Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020' geeft de gemeente daarover het volgende aan: "... Daarnaast spelen zelfredzaamheid en het teruglopen van de beschikbare budgetten (bezuinigingen) een belangrijke rol om budgetbeheer en bewindvoering anders in te gaan richten (voorheen werd budgetbeheer door PLANgroep uitgevoerd). Daarom is in 2015 voor budgetbeheer en beschermingsbewind in Venlo een apart proces van bestuurlijke aanbesteding opgestart en afgerond. De bestuurlijke aanbesteding heeft geresulteerd in een poule beschikbare budgetbeheerders en bewindvoerders, waaruit burgers kunnen kiezen" (p.34).

De gemeente Venlo koos er aldus voor lokale partijen te contracteren voor het uitvoeren van budgetbeheer voor de cliënten van het cluster SHV. De poule van bewindvoerders bestaat niet meer, die is eind 2017 opgeheven; de poule van budgethouders bestaat nog wel. Sinds januari 2018 heeft de gemeente Venlo convenanten met bewindvoerders die aan bepaalde kwaliteitseisen moeten voldoen.

Ook wordt met ingang van 2015 het screeningsgesprek door de gemeentelijke klantadviseurs uitgevoerd (en niet door PLANgroep) en beslist de klantadviseur over het eventueel inzetten van budgetbeheer of bewind. Vervolgens wordt door de gemeente beoordeeld of een schuldregeling dient te worden ingezet of niet. Indien dit noodzakelijk wordt geacht, wordt de cliënt naar PLANgroep doorverwezen.

PLANgroep geeft aan dat het overgrote deel van de schuldhulpvragers dat naar PLANgroep wordt doorverwezen al onder bewind is gesteld. In vergelijking met andere gemeenten is het aandeel cliënten in Venlo dat bij binnenkomst bij PLANgroep al onder bewind staat hoog. De indruk van PLANgroep is dat klantadviseurs van de gemeente (en andere mogelijke verwijzers) bewindvoering als een randvoorwaarde voor verdere schuldhulpverlening beschouwen. PLANgroep is van mening dat dat niet per se nodig is.

5.3 Aantallen en resultaten schuldhulpverleningstrajecten PLANgroep

Ter voorbereiding van het beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden 2019 - 2022' is door de gemeente incidenteel uitgezocht hoe de aantallen aanmeldingen en doorverwijzingen naar PLANgroep voor 2015, 2016 en 2017 eruit zagen. Deze cijfers zijn in het beleidsplan opgenomen en worden hier vermeld. In 2015 waren 441 mensen aangemeld bij PLANgroep voor een schuldhulptraject; dat is 65% van het totaal aantal aanmeldingen schuldhulpverlening bij de gemeente. In 2016 is dit aandeel afgenomen naar 30% en in 2017 naar 25% (201 mensen).

PLANgroep houdt zelf bij aan hoeveel inwoners van Venlo zij schuldregelingen aanbiedt en heeft aangeboden over de afgelopen jaren. Indien een schuldhulpverleningstraject door PLANgroep wordt afgesloten, wordt het dossier van de cliënt weer overgedragen aan het cluster SHV. Dit biedt voor het cluster de basis voor het vervolg met de cliënt (de nazorg).

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de door PLANgroep opgestelde jaar- en kwartaalverslagen met geaggregeerde gegevens voor de gemeente Venlo, niet (meer) beschikbaar waren (niet bij PLANgroep en niet bij de gemeente Venlo). Voor het verkrijgen van de betreffende cijfers heeft de rekenkamer aparte verzoeken ingediend en alsnog samengestelde overzichten verkregen van PLANgroep over hun dienstverlening. Dit betekent dat de gemeente geen managementinformatie heeft over de uitstroom en op de behaalde resultaten (hoeveel schuldhulpvragers zijn geholpen, is het probleem opgelost?).

Het ontbreken van geaggregeerde gegevens leidt ook tot deels afwijkende cijfers dan die hierover in het gemeentelijk beleidsplan 'Actief uit Armoede en Schulden 2019-2022' zijn aangegeven.

Het aantal ingezette trajecten voor de gemeente Venlo is volgens gegevens van PLANgroep afgenomen van 318 in 2015 naar 139 in 2018. In het genoemde beleidsplan van de gemeente wordt melding gemaakt van 441 aanmeldingen bij PLANgroep in 2015. Het is onduidelijk waar dit verschil door wordt veroorzaakt. Het is mogelijk dat een deel van de klanten dat zich meldt bij de schuldhulpverlening, met behulp van informatie en advies al zelfstandig een antwoord vindt, al dan niet in combinatie met een vorm van hulpverlening. Naast een registratievraagstuk of een rol van informatie en advies, kan het ook duiden op een tussentijdse uitval van klanten bij de overdracht van het cluster SHV naar PLANgroep. De rekenkamer heeft dit niet kunnen vaststellen.

Het aantal intakegesprekken, waarbij ook een plan van aanpak voor de cliënt is opgesteld, kent een vergelijkbare afname als het aantal aanmeldingen.

Tabel 2 | Aanmeldingen en ingezette trajecten bij PLANgroep in gemeente Venlo

	2015	2016	2017	2018	1e kwartaal 2019
Aanmeldingen via schuldhulpverlening gemeente Venlo	318	237	207	139	51
Intakeverslag (oude overeenkomst)	206	0	0	0	0
Intake met PVA (nieuwe overeenkomst)	65	237	206	135	42

Stabilisatie

Een deel van de afname van de instroom en van trajecten bij PLANgroep is herkenbaar in de daling van het aanbod van 'stabilisatie'.

Tabel 3 | Ingezette trajecten voor stabilisatie bij PLANgroep in gemeente Venlo

	2015	2016	2017	2018	1e kwartaal 2019
Stabilisatie (nieuwe overeenkomst)	203	246	183	133	33

Budgetbeheer

Een deel van de afname van het aantal trajecten bij PLANgroep komt voort uit de overdracht van budgetbeheer. In voorgaande jaren heeft PLANgroep in veel gevallen budgetbeheer voor de gemeente Venlo verzorgd. In eerste instantie (2015) ging het om 297 gevallen, in 2018 maakten 58 klanten gebruik van budgetbeheer via PLANgroep (42% van het totaal aantal aanmeldingen bij PLANgroep). Het merendeel van de budgetbeheerklanten komt nog uit het oude contract. Bij het nieuwe contract wordt aldus veel minder gebruik gemaakt van budgetbeheer via PLANgroep, maar wordt de poule van budgetbeheerders in Venlo ingezet.

In het eerste contract met PLANgroep stonden ook coachingsproducten; deze kunnen worden ingezet tijdens schuldhulpverleningstrajecten als klanten coaching/hulp nodig hebben. In het nieuwe contract staat wel budgetcoaching, maar PLANgroep zet dit op verzoek van de gemeente niet meer in aangezien de gemeente de budgetcoaching zelf op zich wil nemen.

Tabel 4 | Uitvoering budgetbeheer bij PLANgroep in gemeente Venlo

	2015	2016	2017	2018	1e kwartaal 2019
Uitvoering budgetbeheer	297	67	75	58	25

Resultaten hulpverlening in schuldregelingen PLANgroep

Voor alle mensen die door de klantadviseurs bij PLANgroep worden aangemeld, slaagt PLANgroep er in 85% van de gevallen in een minnelijke schuldregeling te treffen of in het Wsnp-traject toe te laten. Bij de verdeling naar type traject wordt in 70% van de gevallen een minnelijk traject gevolgd en in 30% een wettelijk traject. Van de gestarte schuldregelingen slaagt 15% niet. Landelijk beschouwd ligt het slagingspercentage gemiddeld voor schuldbemiddelingen en saneringskredieten op 64%⁶¹. Het slagen van het traject is afhankelijk van een groot aantal factoren, waaronder de complexiteit van de schuldsituatie, kenmerken van de schuldhulpvrager, medewerking van de rechtbanken, de dienstverlening van de schuldhulpverlener, et cetera.

⁶¹ NVVK, cijfer over 2016. Meer recente cijfers zijn niet voorhanden.

PLANgroep geeft aan dat de uitval van hulpvragers gedurende het gehele traject laag is (3,79% procent op jaarbasis). In een dergelijk geval wordt op enig moment na het intakegesprek het traject gestaakt door de inwoner en wordt het traject negatief afgesloten (het dossier wordt dan door PLANgroep gesloten zonder dat sprake is van een schuldregeling).

Tabel 5 | Uitvoering en resultaten schuldregeling PLANgroep in gemeente Venlo

	2015	2016	2017	2018	1e kwartaal 2019
Schuldregeling	269	261	205	176	24
Geslaagde schuldregelingen	193	164	142	116	20
WSNP	63	86	79	87	19

Wacht- en doorlooptijden bij PLANgroep

PLANgroep geeft aan dat er geen wachttijden zijn voor de cliënt. De eerste afspraak wordt in overleg met de gemeente ingepland. De tijd die het kost om tot een minnelijke schuldregeling te komen kan sterk verschillen. De normperiode van maximaal 4 maanden stabilisatie (als norm opgesteld door de NVVK) wordt gerealiseerd bij PLANgroep.

In circa 90% van de gevallen wordt een schuldregelingstraject binnen de 120-dagennorm afgerond. In de zaken die langer lopen, wordt het 120-dagenmodel met circa 20 dagen overschreden. Oorzaken daarvoor zijn een stijgende schuldenlasten per hulpvrager (in hoogte en het aantal schuldeisers) die PLANgroep ziet en de complexiteit van de schuldenlast (bijvoorbeeld lening, restschulden hypotheek of bij schulden van voormalig ondernemers).

Nazorg bij klanten

Na overdracht van de afgesloten dossiers door PLANgroep aan de gemeente, is er het nazorgtraject waar de gemeente voor verantwoordelijk is. Het cluster SHV kan nazorg inzetten om te voorkomen dat klanten na afloop van de schuldhulpverlening opnieuw met (problematische) schulden te maken krijgen. Het doel van nazorg in dit kader is het voorkomen van recidive. De rekenkamer heeft geen gegevens van de gemeente ontvangen over de inzet van nazorg, de regie over deze zaken en het aantal uitstromende klanten op wie dit betrekking heeft.

5.4 Constateringen schuldregelingen schuldhulpverlening PLANgroep

Over de inzet van schuldhulpverlening via de externe dienstverlener PLANgroep en de samenwerking daarmee constateert de rekenkamer het volgende:

Inzet PLANgroep en afstemming met Schuldhulpverlening

- In de afstemming tussen PLANgroep en gemeente zijn in de periode 2015-2018 knelpunten geweest die een relatie hebben met wisselingen en onderbezetting bij de gemeente, bij cluster SHV en beleidsadviseurs. Het ontbreken van werkoverleg tussen klantadviseurs van de gemeente en medewerkers van PLANgroep heeft naar verwachting enige nadelige invloed gehad op de kwaliteit van de geboden dienstverlening (paragraaf 5.2).
- De samenwerking in de uitvoering is begin 2019 verbeterd door een gezamenlijke intake met cliënten af te nemen en te overleggen over de plannen van aanpak voor cliënten (5.2).
- Naast de inzet van PLANgroep heeft de gemeente besloten tot de inzet van een poule van (lokale) budgetbeheerders die daarmee een deel van de (potentiele) cliënten van PLANgroep hebben overgenomen (5.2).

Administratie en registratie

- Er zijn administratieve tekortkomingen bij de gemeente en PLANgroep voor wat betreft aantallen en resultaten van schuldregelingen over voorgaande jaren. De door PLANgroep opgestelde jaar- en kwartaalverslagen zijn niet (meer) beschikbaar gebleken (niet bij de gemeente en niet bij PLANgroep). Er ontbreekt in dit kader managementinformatie om te kunnen sturen in het proces (5.3).
- Het cluster SHV ontvangt informatie op individueel niveau terug van PLANgroep; bij afgesloten trajecten komt het dossier terug bij het cluster. Bij een positieve uitstroom volgt een nazorgtraject om ook zicht te houden op mogelijke recidive. Het is voor de rekenkamer niet duidelijk in welke mate nazorg wordt geleverd en in welke mate sprake is van recidive.

Schuldregelingen schuldhelpverlening PLANgroep

- Het aantal ingezette trajecten voor de gemeente Venlo bij PLANgroep is afgenomen van 318 in 2015 naar 139 in 2018. De cijfers van de gemeente en van PLANgroep hieromtrent komen deels niet overeen. Het aantal intakegesprekken, waarbij ook een plan van aanpak voor de cliënt is opgesteld, kent een vergelijkbare afname. Een deel van de afname van het aantal trajecten bij PLANgroep komt voort uit de overdracht van 'budgetbeheer' (5.3).
- Van de aanmeldingen van de klantadviseurs bij PLANgroep, slaagt men er in 85% van de gevallen in een minnelijke schuldregeling te treffen of toelating te verkrijgen tot de Wsnp (in 70% van de gevallen wordt een minnelijk traject gevolgd en in 30% een wettelijk traject). Het slagingspercentage is hoog in vergelijking met landelijke cijfers (5.3).

6. BEWINDVOERING EN BUDGETBEHEER

Naast de kosten van de gemeentelijke schuldhulpverlening zijn er de aanzienlijke kosten van bewindvoering. In deze paragraaf lichten we toe hoe de regeling omtrent bewindvoering is opgezet en in Venlo is georganiseerd.⁶²

6.1 Achtergrond

Aanvraag bewind

Beschermingsbewind wordt ingesteld indien een meerderjarige als gevolg van zijn lichamelijke of geestelijke toestand tijdelijk of duurzaam niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen zelf behoorlijk waar te nemen of het de verwachting is dat deze toestand binnen afzienbare tijd zal optreden. Sinds de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (2014) is ook het hebben van problematische schulden en verkwisting een grond voor beschermingsbewind. Deze bewinden worden ook wel de ‘schuldenbewinden’ genoemd.

Een burger kan zelf bewind aanvragen of een derde partij (familie, voogd, curator, mentor of het Openbaar Ministerie) doet dit voor hem of haar. Dit wordt aangevraagd bij de rechter. Alleen na een uitspraak van de kantonrechter is het beschermingsbewind van kracht. De kantonrechter is ook de partij die het beschermingsbewind weer kan opheffen. Sinds de Wet wijziging curatele, beschermingsbewind en mentorschap (2014) van kracht is, hebben de gemeenten de bevoegdheid om bij een beschermingsbewind, opgelegd op grond van verkwisting of problematische schulden, zowel de aanvraag als het verzoek tot opheffing van het bewind in te dienen bij de kantonrechter.

Tarieven bewindvoering

De bewindvoerders zijn veelal werkzaam bij gespecialiseerde bewindvoerderskantoren. De beschermingsbewindvoerder hanteert een tarief voor zijn of haar werkzaamheden. De tarieven voor bewindvoering staan vast en zijn opgenomen in de landelijke Regeling beloning bewindvoerder, curatoren en mentorschap (de tarieven zijn dus bij alle bewindvoerders hetzelfde). Het tarief wordt door de kantonrechter vastgesteld in de uitspraak onder bewindstelling. Het gaat om de volgende bedragen: €114,14 per maand voor alleenstaanden zonder problematische schulden en €147,62 voor alleenstaanden met problematische schulden. Bij gehuwden zijn de bedragen hoger.

Als de onder-bewindgestelde genoeg inkomen heeft, betaalt hij of zij de vergoeding voor bewindvoering zelf. Als de onder bewindgestelde niet draagkrachtig genoeg is, kan hij of zij (met of zonder een bijstandsuitkering) zich tot de gemeente wenden met het verzoek om bijzondere bijstand voor de kosten van het beschermingsbewind.

Invloed van de gemeente op bewindvoering

De gemeente heeft geen invloed op de keuze voor een bewindvoerder en de duur van het bewind. Als de rechtbank het bewind heeft uitgesproken staat de noodzaak van de kosten vast en komen de kosten in aanmerking voor bijzondere bijstand. Een inwoner moet zelf een verzoek indienen voor het beëindigen van het bewind. De rechter bepaalt of het verzoek tot beëindiging wordt gehonoreerd.

Toch kan de gemeente invloed uitoefenen op de in- en uitstroom van beschermingsbewind. Via een goed schuldhulpverleningsbeleid kan de gemeente zorgen dat de vraag naar beschermingsbewind kleiner wordt. En als het bewind is uitgesproken wegens problematische schulden of verkwisting kan de gemeente om opheffing van het bewind vragen als hier geen sprake meer van is. Voorwaarde daarvoor is natuurlijk wel dat de gemeente de klant en de situatie kent.

Ook vanuit de Participatiewet zijn er mogelijkheden om de in- en uitstroom en daarmee kosten van beschermingsbewind te beïnvloeden. De gemeente heeft beleidsvrijheid ten aanzien van het bepalen van de draagkrachtregels van bijzondere bijstand. Ook kan de gemeente een voorliggende voorziening aanbieden. Op grond van artikel 15 Participatiewet bestaat er dan geen recht op bijzondere bijstand voor de kosten van beschermingsbewind⁶³.

⁶² Zie in dit kader onder meer: Eindrapportage Samen Verder (2017). Rapport naar aanleiding van het samenwerkingsconvenant als moment van afsluiting van het subsidieproject ‘Samen Verder’ (aansluitend op de uitvoering van zeven pilots, onder meer in Venlo).

⁶³ Bron: <https://beschermingsbewind.nl/gemeentes/advies-bbw-bijzondere-bijstand/>

6.2 Toename beschermingsbewind in Nederland

Sinds enkele jaren is een duidelijke stijgende lijn zichtbaar in het aantal opgelegde maatregelen beschermingsbewind in Nederland. Uit cijfers, gepresenteerd in het jaarverslag van de rechtspraak 2015, blijkt dat er eind 2014 260.000 lopende bewindzaken waren. Eind 2015 waren die toegenomen tot 295.000. Eind 2016 is dit toegenomen tot 326.100. Dit betreft niet alleen beschermingsbewind, maar ook curatele en mentorschap.

Onderzoek van Den Hartogh–Stimulansz (2014) en van Bureau Bartels (2015) heeft in beeld gebracht dat een stijging van de maatregel beschermingsbewind gepaard gaat met toenemende kosten voor gemeenten. De afgelopen 10 jaar is het aantal onderbewindgestelden in Nederland met meer dan 150% gestegen⁶⁴. Vanwege deze hoge kosten – en omdat beschermingsbewind een zwaar en ingrijpend instrument is voor inwoners – hebben gemeenten de afgelopen jaren lichtere en goedkopere alternatieven voor beschermingsbewind ontwikkeld. Het gaat hier vaak om voorzieningen die vanuit de schuldhulpverlening worden aangeboden, zoals inkomensbeheer, budgetbeheer of het doorbetalen van de vaste lasten bij uitkeringsgerechtigden⁶⁵.

6.3 Bewindvoering Venlo

Uitgaven voor beschermingsbewind vormen een grote kostenpost binnen de bijzondere bijstand in Venlo. In 2018 bedroegen de uitgaven hiervoor bijna € 2,7 miljoen (zie ook hoofdstuk 8). Dit is 94% van de totale uitgaven vanuit de bijzondere bijstand⁶⁶. Dat is een absoluut en relatief hoog percentage, in vergelijking met andere gemeenten in de provincie Limburg.⁶⁷ Bij de toename van de kosten van bewindvoering in Venlo spelen volgens de gemeente drie factoren een rol⁶⁸:

- bewind wordt vaker ingezet;
- trajecten van mensen onder bewind worden nauwelijks afgesloten (geen einddatum);
- inwoners vragen vaak zelf rechtstreeks bewind aan (in plaats van lichtere budgetbeheer).

Vergoeding bewindvoering

Bij de tegemoetkoming van de kosten voor bewindvoering in geval van schulden speelt het team Rechtmatigheid een rol. De reden hiervoor is dat de kosten van bewindvoering in de praktijk vaak via de bijzondere bijstand worden vergoed. De gemeente Venlo hanteert daarbij sinds eind 2018 een strengere regeling voor bewindvoering dan daarvoor. Bij inwoners die gebruikmaken van een bewindvoerder om uit de schulden te komen, wordt eerst gecontroleerd of ze deze kosten zelf kunnen dragen. Als dat zo is, moeten ze de bewindvoerder zelf betalen en kunnen ze geen beroep meer doen op bijzondere bijstand van de gemeente. Tot eind 2018 bleef die toets op inkomen en vermogen in een aantal gevallen achterwege en konden inwoners op kosten van de gemeente een bewindvoerder in de arm nemen (ofschoon ze in staat waren die zelf te betalen). Deze mogelijkheid is inmiddels opgeheven⁶⁹.

⁶⁴ Raad voor de Rechtspraak (2017) Weer meer mensen onder bewind.

⁶⁵ Bureau Bartels concludeerde ook dat bij 77% van de onder bewindgestelden, de maatregel terecht was opgelegd. Dit impliceert dat vele burgers een blijvende maar ook intensieve vorm van ondersteuning nodig hebben om niet verder in de financiële problemen te geraken of de financiële situatie stabiel te houden.

⁶⁶ Dit percentage is gebaseerd op de kosten van bewindvoering 2018 (€ 2.694.000) en de kosten van bijzondere bijstand van de gemeente Venlo 2018 (€ 2.861.000). De kostenpost 'bijzondere bijstand overig' is hierbij niet bekend en niet opgenomen in deze berekening (zie ook hoofdstuk 8).

⁶⁷ Uit een enquête van het *Dagblad De Limburger* komt naar voren dat Venlo in Limburg het hoogste percentage van de bijzondere bijstand aan beschermingsbewind besteedt. Bij bijna een derde van de Limburgse gemeenten gaat de helft of meer van de bijzondere bijstand op aan bewindvoerderskosten. Na Venlo volgen gemeenten als Sittard-Geleen (66%), Nuth (66%) en Kerkrade (62%) met relatief hoge kosten aan bewindvoering.

https://www.limburger.nl/cnt/dmf20190104_00086811/fors-meer-geld-gemeente-naar-bewindvoering

⁶⁸ Beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden 2019-2022'.

⁶⁹ Raadsinformatiebrief 2019-10, Stopzetten poule van bewindvoerders, 22 januari 2019.

Bewindvoering Venlo in relatie tot uitkerings situatie

Er kunnen op bepaalde momenten knelpunten ontstaan in de communicatie tussen bijstandcliënt, bewindvoerder en team Rechtmatigheid. Een voorbeeld geeft dit aan: op het moment dat een inwoner bewindvoering heeft en daarnaast een algemene bijstandsuitkering, maar het maandbriefje niet tijdig inlevert, volgt opschorting van de uitkering. De bewindvoerder van de inwoner belt vervolgens naar team Rechtmatigheid (Onderhoud) dat de inwoner geen bijstandsuitkering heeft ontvangen. Gebruikelijk is dat de post van de gemeente naar de bewindvoerder gaat. De bewindvoerder moet dit doorsturen naar de cliënt. Als dit niet of te laat gebeurt, is de inwoner hiervan de dupe. Het (juridische) contact tussen gemeente (uitkeringsverstrekker) en inwoner gaat via de bewindvoerder en dit kan dus een knelpunt zijn. In tabel 6 is een overzicht gegeven van het aantal inwoners met, al dan niet, een bijstandsuitkering in Venlo dat een beroep doet op een vergoeding bewindvoering. Uit de analyse van de overzichten komt naar voren dat:

- van de inwoners die in Venlo een bijstandsuitkering ontvangen, 25% een vergoeding ontvangt voor de kosten van bewindvoering;
- van de inwoners die in Venlo onder bewind zijn gesteld (in 2017 en 2018 1.540 mensen), ruim 60% een bijstandsuitkering ontvangt;
- de gemiddelde kosten voor bewindvoering voor de gemeente ruwweg € 1.600 per persoon per jaar (2018) bedragen.

Tabel 6 | Overzicht mensen met een uitkering en wel/geen vergoeding kosten bewindvoering Venlo⁷⁰

<i>Aantal cliënten uitkering met wel/geen bewind</i>			
	Geen bewind	Wel bewind	Totaal
2017	3023	966 (24%)	3989
2018	2804	942 (25%)	3746
2019 (tot 1 juli)	2309	825 (26%)	3134

<i>Aantal inwoners bewind met wel/geen actieve uitkering</i>			
	Wel uitkering	Geen uitkering	Totaal
2017	966 (63%)	575	1541
2018	942 (61%)	600	1542
2019 (tot 1 juli)	825 (62%)	515	1340

De rekenkamer heeft geen gegevens ontvangen over hoeveel inwoners via de klantadviseurs van de gemeente een beroep doen op schuldhulpverlening en tegelijkertijd onder bewind staan.

Convenant met bewindvoerders

In 2015 is voor budgetbeheer en beschermingsbewind een apart proces van bestuurlijke aanbesteding opgestart en afgerond. De bestuurlijke aanbesteding heeft in eerste instantie geresulteerd in uiteindelijk een poule van 20 budgetbeheerders en bewindvoerders (B&B-poule), waaruit burgers konden kiezen. De poule van bewindvoerders bestaat inmiddels niet meer, deze is eind 2017 opgeheven; de poule van budgethouders bestaat nog wel.

De gemeente Venlo heeft sinds januari 2018 de samenwerking met bewindvoerderskantoren geformaliseerd in een convenant. Uit gesprekken met de gemeente komt naar voren dat een argument voor het convenant is dat de gemeente op deze manier zicht krijgt op het aantal inwoners in de bewindvoering. Nu zijn er ook nog bewindvoerders in Venlo actief waarmee de gemeente geen afspraak heeft. Omdat er ook nog veel cliënten rechtstreeks naar een bewindvoerder gaan en niet bij het cluster SHV worden gemeld, is het onbekend hoeveel mensen in totaal in Venlo gebruik maken van bewindvoering.

⁷⁰ Toelichting: Actieve uitkering is een Participatiewet uitkering of een IOAW/Z uitkering. Getoond wordt het aantal unieke cliënten op jaarbasis dat een betaling heeft gehad voor bewindvoering en het aantal unieke cliënten op jaarbasis dat een Participatiewet-uitkering of een IOAW/Z uitkering ontvangt. Het betreft het aantal inwoners met bewind voor zover bekend bij de gemeente (op grond van een vergoeding uit de Bijzondere Bijstand). Bron: data gemeente Venlo.

Volgens het convenant moeten de bewindvoerderskantoren voldoen aan enkele randvoorwaarden, waarbij de nadruk ligt op de kwaliteit. Kantoren moeten bijvoorbeeld laten zien dat het belang van de klant voorop staat en moeten lid zijn bij een branche- of beroepsvereniging. Ook moeten zij langer dan drie jaar actief zijn en het kantoor moet uit minimaal twee medewerkers bestaan. Indien een burger met een financiële ondersteuningsvraag bij de gemeente komt en beschermingsbewind is geïndiceerd, dan biedt de gemeente deze burger de keus uit een lijst van twintig bewindvoerderskantoren. De beschermingsbewindvoerder krijgt een vergoeding voor inkomensbeheer en/of beschermingsbewind via de bijzondere bijstand (bij onvoldoende draagkracht van de burger). Inwoners die nog geen cliënt zijn bij de bijstand, moeten een volledige aanvraag indienen. De rechtmatigheidstoets wordt niet herhaald in die situaties waarin de burger een bijstandsuitkering ontvangt en de inkomensgegevens al bekend zijn bij de gemeente (deze toets is voor de algemene bijstand hetzelfde als die voor de bijzondere bijstand).

Doelstelling van de gemeente voor de komende jaren is het aantal trajecten bewind te laten afnemen, in 2019 met 5% (ten opzichte van 2018), in 2020 met 3% en vervolgens 3% in 2021 en 1% in 2022⁷¹. Uit het beleidsplan 'Actief uit Armoede en Schulden 2019-2022' kan worden afgeleid dat de gemeente een daling in de uitgaven voor bewindvoering vanuit bijzondere bijstand nastreeft van € 2.414.000 in 2019 naar € 2.249.000 in 2022 (een afname van €165.000). Vanaf 2022 verwacht de gemeente ook een structurele daling van de uitgaven met €292.000 te kunnen realiseren (zie verder hoofdstuk 8 voor begroting en realisatie).

6.4 Budgetbeheer Venlo

In het geval van schulden kan budgetbeheer worden aangeboden via de klantadviseurs van cluster SHV. Bij budgetbeheer wordt het volledig beheer van de inkomsten en uitgaven van de inwoner met schulden door een budgetbeheerder verzorgd gedurende de periode van schuldhulpverlening. Tevens wordt getracht de problematische schuldsituatie op te lossen door schuldbemiddeling of schuldsanering.

Deze taak lag in Venlo eerst bij PLANgroep maar wordt sinds 2016 door de gemeente zelf gecoördineerd. Deze taak wordt uitgevoerd door een poule van budgetbeheerders die de gemeente heeft samengesteld.

Door een klantadviseur van cluster SHV wordt in de eerste fase beoordeeld of budgetbeheer afdoende is voor de ondersteuningsbehoefte van de burger. Budgetbeheer kan in plaats van of voorafgaand aan onderbewindstelling worden toegepast. De gemeente Venlo verwacht dat het inrichten van een goed alternatief voor bewindvoering, onder andere via het vaker inzetten van budgetbeheer, een dempend effect zal hebben op de inzet van bewindvoeringstrajecten. Er zijn geen kosten (eigen bijdrage) verbonden aan budgetbeheer voor inwoners van Venlo.

De rekenkamer heeft geen gegevens van de gemeente ontvangen van het aantal inwoners van Venlo dat budgetbeheer ontvangt. Uit het beleidsplan 'Actief uit Armoede en Schulden 2019-2022' kan worden afgeleid dat de gemeente een kostenstijging voor budgetbeheer voorziet van € 126.000 in 2019 naar € 196.000 in 2022 (een toename van € 70.000; zie verder hoofdstuk 8 voor begroting en realisatie).

6.5 Constateringen bewindvoering en budgetbeheer Venlo

De rekenkamer heeft ten aanzien van bewindvoering en budgetbeheer in Venlo de volgende constateringen:

Kosten van bewindvoering

- Bewindvoering is een forse kostenpost voor de gemeente Venlo (en andere gemeenten). In de begroting van de gemeente Venlo voor 2019 is hiervoor € 2,4 miljoen gereserveerd. Van de uitgaven aan bijzondere bijstand wordt 94% aan beschermingsbewind besteed; dat is een absoluut en relatief hoog percentage (in vergelijking met andere gemeenten in de provincie Limburg) (paragraaf 6.3).
- De gemeente streeft op diverse manieren naar het terugbrengen van de kosten aan bewindvoering, onder meer door bij het verlenen van bijzondere bijstand rekening te houden met de draagkracht van de inwoner (6.3)

⁷¹ Opgenomen in integraal beleidsplan Actief uit Armoede en Schulden 2019-2022.

Relatie bijstand en bewindvoering

- In 2018 blijken 1.542 inwoners een beroep op bijzondere bijstand te hebben gedaan voor de kosten van bewindvoering. Van hen had 60% een bijstandsuitkering; 40% niet. De gemiddelde kosten voor bewindvoering voor de gemeente bedragen ruwweg € 1.600 per persoon per jaar (2018) (6.3).

Omvang totaal bewindvoering

- Het is onbekend hoeveel mensen in totaal in Venlo gebruik maken van bewindvoering, aangezien inwoners ook rechtstreeks naar een bewindvoerder kunnen gaan zonder dat dit bij het cluster SHV is gemeld. De rekenkamer heeft geen gegevens ontvangen over het aantal mensen via de klantadviseurs van de gemeente een beroep doen op schuldhulpverlening en tegelijkertijd onder bewind staan (6.3).

Afstemming met bewindvoerders

- De gemeente wil meer controle krijgen over de inzet en kwaliteit van de bewindvoering. Daartoe gelden sinds januari 2018 convenanten met een vaste groep bewindvoerderskantoren (6.3).

Budgetbeheer en/of in plaats van bewindvoering

- Doelstelling van de gemeente voor de komende jaren is het aantal trajecten bewind te laten afnemen, door daar -onder meer- budgetbeheer voor in de plaats aan te bieden (6.4). De beschikbaar gestelde financiële verantwoording van de gemeente geeft geen zicht op kenmerken en omvang van het budgetbeheer. Hierdoor is er ook geen inzicht in de mate waarin budgetbeheer voor de gemeente financieel voordeliger is/kan zijn dan bewindvoering (zie ook hoofdstuk 8) (6.4).

7. PREVENTIE EN VROEGSIGNALERING IN HET BELEID

7.1 Ontwikkeling wetgeving vroegsignalering

Steeds meer gemeenten werken samen met woningcorporaties, zorgverzekeraars en energie- en drinkwaterbedrijven om zo vroeg mogelijk hulp te kunnen bieden aan mensen met betaalachterstanden op vaste lasten. Bij deze vroegsignalering van schulden biedt de gemeente hulp aan voordat mensen zelf aan de bel trekken.

Er is een wetwijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in voorbereiding die gemeenten expliciet toestaat om bijvoorbeeld vroegtijdig informatie over huurachterstanden te ontvangen van woningcorporaties. Dit initiatief komt voort uit het Actieplan Brede Schuldenaanpak van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gemeenten kunnen mensen met huurachterstanden daardoor beter en sneller vinden en vervolgens helpen. Mensen met schulden zijn nu vaak veel tijd kwijt met het op orde brengen van de administratie. Na de wetwijziging mogen hulpverleners zelf gegevens verzamelen en registers raadplegen. Het gaat bijvoorbeeld om informatie over inkomen en vermogen. Uitwisseling van persoonsgegevens dient doelgericht en zorgvuldig te zijn, met inachtneming van de privacyregels. Gemeenten moeten daarom bij de start van een schuldhulpverleningstraject een beschikking afgeven met daarbij een plan van aanpak. Iemand met schulden weet daardoor waar hij aan toe is. Ook is dan helder welke gegevens de gemeente gebruikt.

7.2 Preventie en vroegsignalering schulden Venlo

7.2.1 Preventie

In het raadsvoorstel voor het beleidsplan 'Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 – 2020' (januari 2017) is aangegeven dat "naast aandacht voor een laagdrempelige toegang tot schuldhulpverlening extra (wordt) ingezet op preventie en vroegsignalering. Met name in dit gedeelte nemen we de opgehaalde input mee uit de aanpak 'DATT werkt in Venlo' en van de werkgroep schuldhulpverlening van Bindkracht" (p.5).

De gemeente Venlo heeft in de periode mei - september 2016 meegedaan aan de pilot 'DATT werkt', die is gefinancierd door het Ministerie van SZW. 'DATT werkt' staat voor 'Armoede Troef Toolbox' en had tot doel het versterken van de ketensamenwerking op het gebied van armoede en schuldhulpverlening. Het project 'DATT' stimuleert ketenpartners om gezamenlijk knelpunten aan te pakken en verbetertrajecten te ontwikkelen. De pilot bestond uit regiebijeenkomst voor bestuurders en managers van maatschappelijke- en vrijwilligersorganisaties en twee bijeenkomsten voor sleutelfunctionarissen, die vervolgens weer hebben geleid tot een conferentie "Bekend maakt bemind" (juli 2016). De gemeente en ook de vrijwilligersorganisaties in Venlo geven aan dat de opbrengsten van 'DATT werkt' zijn besproken om de mogelijke inzet van Bindkracht te verduidelijken.

Doelgroep van preventie

In het huidige beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden 2019 – 2022' geeft de gemeente aan zich in het kader van preventie voornamelijk te richten op de inwoners van de gemeente Venlo die een risico op armoede en schulden hebben. Voor de signalering van de groep inwoners met een risico op armoede en schulden stelt de gemeente gebruik te (gaan) maken van de door het CBS opgestelde kenmerken waarbij het risico op armoede en/of schulden groter is.⁷² De rekenkamer heeft gevraagd naar rapportages van de gemeente waarin verslag wordt gedaan van deze exercitie, maar deze niet ontvangen.

⁷² CBS (2018) Armoede en Sociale uitsluiting 2018.

Preventie-activiteiten

De gemeente geeft in het aangehaalde beleidsplan aan zich te zullen inzetten om te voorkomen dat mensen in de schulden raken.

Aanpakken die de gemeente in dit kader uitvoert, zijn:

- het project 'Moneywise' gericht op statushouders om hen wegwijs te maken in het Nederlandse financiële systeem. De statushouders worden door middel van een training van 4 bijeenkomsten geïnformeerd over de kosten van levensonderhoud in Nederland en hoe zij kunnen voorkomen dat er financiële problemen ontstaan;
- de workshop Budgetteren voor bijstandsgerechtigden;
- het spel 'No Credit, Game Over' dat gericht is op jongeren om hen te leren wat het is om op eigen benen te staan en op een verantwoorde manier om te gaan met geld.

De rekenkamer heeft gevraagd om gegevens die zicht geven op de opbrengsten van deze aanpakken, maar deze niet ontvangen.

Rol van vrijwilligersorganisaties in preventie

Voor extra ondersteuning (naast de inzet van professionals) en preventie van financiële problemen en schulden, heeft de gemeente, zoals eerder gemeld, een subsidierelatie met vrijwilligersorganisaties die met getrainde vrijwilligers werken in de schuldhulpverlening. Het gaat om SchuldHulpMaatje en Humanitas, met het project Thuisadministratie. Beide organisaties hebben tevens speciale projecten ontwikkeld voor de aanpak van jongeren met financiële problemen en schulden (zie paragraaf 4.8).

7.2.2 Vroegsignalering

De gemeente geeft in het huidige beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden' aan het belangrijk te vinden dat inwoners met een risico op problematische schulden vroegtijdig worden opgespoord. Ook in het coalitieakkoord 2018-2022 van de gemeente Venlo is de rol van vroegsignalering, in een breed perspectief, geplaatst⁷³:

"Er komt een koppeling tussen werk, onderwijs, schuldhulp/sanering, aanpak armoede en zorg/welzijn zodat mogelijke problemen vroegtijdig gesignaleerd en opgepakt worden. Met onze ketenpartners gaan we in een integrale aanpak zorgen dat mensen eerder uit de problemen komen en perspectief geboden wordt. Daarnaast gaan we op zoek naar preventieve maatregelen om problemen vroegtijdig te kunnen signaleren en bij de bron aan te pakken" (p.6).

De rekenkamer heeft in het onderzoek de volgende aanpak geïdentificeerd die voor vroegsignalering wordt ingezet.

Inzet en afstemming met woningcorporaties, WML en andere partijen

Een eerste instrument in de vroegsignalering van mogelijke schulden is het signaleren van betalingsachterstanden bij woningcorporaties en mogelijk andere dienstverlenende organisaties. De gemeente Venlo heeft daartoe in 2012 de eerste samenwerkingsovereenkomst met woningcorporaties afgesloten. Deze overeenkomst liep per 31 december 2015 af. Het doel van de samenwerkingsovereenkomst was het voorkomen van uithuiszetting en het vroegtijdig signaleren van schulden. De samenwerking heeft geleid tot meldingen van woningcorporaties aan de gemeente Venlo. In 2014 waren er 339 meldingen vanuit de woningcorporaties; daarvan is volgens een gemeentelijke notitie gelukt om 10% aan te sporen om hulp bij hun financiële problemen te accepteren. In 2015 waren er 241 meldingen vanuit de woningcorporaties, met eveneens 10% aan 'geslaagde aansporingen' om hulp bij hun financiële problemen aan te gaan.⁷⁴ Vroegsignalering zou op basis van deze gegevens derhalve bij 10% van de gevallen van schulden kunnen werken.

Na uitvraag van de rekenkamer is van de gemeente een overzicht verkregen van 'melding derden' waaronder meldingen van vroegsignalering zijn opgenomen. Uit dit overzicht komt naar voren dat in 2016 280 melding derden zijn gedaan, in 2017 105 en in 2018 297 (2017 kent een opmerkelijke dip in het overzicht). Aanvullende informatie over het vervolg hierop is niet beschikbaar.

⁷³ <https://www.venlo.nl/coalitieakkoord>

⁷⁴ Bijlage bij raadsinformatiebrief 62, 2016: Notitie 'Stand van zaken van het uitvoeringsprogramma van het armoedebeleid met extra aandacht voor schuldhulpverlening' gemeente Venlo.

De samenwerking met de woningcorporaties is in 2016 voortgezet, in de lichtere vorm van een intentieovereenkomst. Deze intentieovereenkomst is in maart 2016 ondertekend door de gemeente en de drie woningcorporaties Antares, Woonwenz en Wonen Limburg. Ook de WML (Waterleiding Maatschappij Limburg) is betrokken bij de vroegsignalering van financiële problemen en schulden. In april 2016 een intentieovereenkomst tussen WML en de gemeente Venlo afgesloten met als doel, via het gebruik maken van de gemeentelijke schuldhulpverlening, waterafsluiting bij bewoners te voorkomen en het vroegtijdig signaleren van schulden.

Deze overeenkomsten zijn in 2017 voortgezet en ook is een samenwerking gestart met een zorgverzekeraar (VGZ). Indien zij een achterstand in de betaling constateren, wordt een melding gemaakt bij de gemeente Venlo. De woningcorporatie geeft na twee maanden en het waterbedrijf na drie maanden aan klantadviseurs van het cluster SHV door wanneer inwoners betalingsachterstanden hebben. Deze klantadviseurs proberen vervolgens in een vroegtijdig stadium in contact te komen met de bewoners (potentiële klanten). De rekenkamer heeft er geen zicht op of deze meldingen altijd worden gedaan ingeval sprake is van betalingsachterstanden.

Het is voor de rekenkamer niet duidelijk geworden hoe de procedure verloopt die volgt op een melding van betalingsachterstand. De rekenkamer heeft in dit kader geen procesbeschrijving ontvangen, waarbij de stappen die worden gezet worden vermeld. Ook is niet duidelijk of de inzet en de opbrengsten van deze inzet van vroegsignalering worden geregistreerd. Bij registratie kan inzicht worden verkregen in hoeveel inwoners reageren na het eerste contact, hoeveel mensen zijn geholpen, door welke partij en met welk product.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er (nog) weinig systematiek en borging is van de aanpak van 'vroegsignalering' bij schulden. Voor wat betreft de aanpak in de praktijk, en de resultaten van de afspraken met genoemde partijen, heeft de rekenkamer geen gegevens ontvangen.

Uit de interviews komt naar voren dat er bij de gemeente en genoemde partijen bezorgdheid is dat het organiseren van vroegsignalering vanwege de AVG lastiger is geworden. Zij denken dat relevante gegevens voor het cluster SHV vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag niet (meer) mogen worden gedeeld. De samenwerkingsrelatie met de drie woningcorporaties is niet beëindigd, maar deze samenwerking loopt hierdoor wel moeizamer dan eerst.

7.3 Constateringen preventie en vroegsignalering schulden

De rekenkamer constateert over preventie en vroegsignalering schulden in Venlo het volgende:

Preventie-activiteiten

- De gemeente heeft een projectmatige aanpak voor preventie van schulden bij drie doelgroepen: statushouders, bijstandsgerechtigden en jongeren via 3 projecten. Aan de rekenkamer zijn geen gegevens aangeleverd die zicht geven op de opbrengsten van deze aanpakken (paragraaf 7.2.1).

Vroegsignalering

- De gemeente Venlo streeft al jaren naar een aanpak voor vroegtijdige signalering van mogelijke schulden bij inwoners en heeft daartoe intentieovereenkomsten met organisaties. Niet duidelijk is in welke mate de betreffende organisaties tijdig signaleren. De gemeentelijke procedure die volgt op een melding van betalingsachterstand is niet helder. De rekenkamer heeft, naast de convenanten, geen concrete gegevens ontvangen over nadere aanpak en resultaten van deze intentieovereenkomsten (7.2.2).
- De AVG speelt volgens de betrokken partijen een belemmerende rol in de uitwisseling van persoonsgegevens op dit onderwerp (7.2.2).
- De rekenkamer constateert dat er (nog) weinig systematiek en borging is van de aanpak van 'vroegsignalering' bij schulden (7.2.2).

8. KOSTEN VAN SCHULDHULPVERLENING EN BEWINDVOERING VENLO

Ten behoeve van het onderzoek is ook gekeken naar de kosten van schuldhulpverlening en van bewindvoering en de verslaglegging daarover.

8.1 Begrotingen en kosten schuldhulpverlening en bewindvoering

Gemeentelijke rapportage kosten schuldhulpverlening

Uit een beoordeling van programmabegrotingen, jaarstukken, productramingen, voortgangsrapportages en overig beschikbare financiële documenten van de gemeente Venlo, komt naar voren dat alleen zeer globale overzichten zijn opgenomen van de begrote kosten van het armoedebeleid (binnen het programma Participatie en Werkgelegenheid). In twee achtereenvolgende beleidsplannen⁷⁵ is een specificatie gegeven van de begrote kosten van schuldhulpverlening. In het eerste beleidsplan is aangegeven dat de kosten voor armoedebeleid in de periode 2017-2019 per jaar op grofweg € 7,4 miljoen werden begroot. Schuldhulpverlening werd daarbinnen begroot op bijna € 1,2 miljoen, zijnde 16% van de totale begroting van armoedebeleid⁷⁶. Deze bedragen waren exclusief de kosten van bewindvoering.

Begroting en kosten schuldhulpverlening 2017-2018

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer aan de gemeente Venlo gevraagd naar de feitelijke kosten in 2017 en 2018. In de volgende tabel worden de begroting en kosten gepresenteerd op het terrein van schuldhulpverlening (schuldregelingen en budgetbeheer, inclusief formatie) en bewindvoering.

Tabel 7 | Begroting en realisatie (kosten) schuldhulpverlening 2017-2018⁷⁷

(bedragen * € 1.000)	Begroting 2017	Realisatie 2017	Verschil +/- 2017	Begroting 2018	Realisatie 2018	Verschil +/- 2018
Totaal armoedebeleid	8.524	8.138	- 386	7.869	8.094	+225
Onderdelen Schuldhulpverlening:						
Schuldregelingen/Budgetbeheer *	1.111	874	- 237	1.111	722	- 389
Beschermingsbewind uit Bijzondere Bijstand/ Bijzondere Bijstand overig **	1.833	2.576	+ 743	1.838	2.694	+ 856

* Dit zijn de totale kosten voor schuldhulpverlening, inclusief de kosten van de gemeentelijke formatie en de kosten van uitbesteding.

** Kosten van beschermingsbewind uit bijzondere bijstand, inclusief bijzondere bijstand overig.

Uit de tabel komt naar voren dat de kosten voor schuldhulpverlening (schuldregelingen, budgetbeheer en formatie) in 2017 en 2018 € 874.000, respectievelijk € 722.000 bedroegen. Deze bedragen zijn lager dan voor deze jaren begroot (ruim € 1,1 miljoen).

Door de samenvoeging van kostenposten in de schuldhulpverlening (waaronder schuldregelingen/budgetbeheer) wordt niet duidelijk in welke mate sprake is van een wijziging van de kosten voor de afzonderlijke producten van schuldhulpverlening. De afname van de totale kosten geeft alleen aan dat minder schuldregelingen en/of minder budgetbeheer en/of minder formatie worden ingezet voor schuldhulpverlening.

⁷⁵ Te weten: het beleidsplan 'Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020 in Venlo' en het beleidsplan 'Actief uit armoeden en schulden, 2019-2022' (begrote kosten voor de periode 2019-2022).

⁷⁶ In beleidsplan 'Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017 - 2020 in Venlo', p.23.

⁷⁷ Zoals verkregen van de gemeente na uitvraag van rekenkamer Venlo.

In de benchmark van Divosa heeft de gemeente Venlo voor 2018 aangegeven dat de uitgaven voor schuldhulpverlening € 1.110.385 bedroegen (het gaat hierbij in de benchmark om de totale uitgaven voor schuldhulpverlening, inclusief de gemeentelijke formatie en/of uitbesteding). Omgerekend per 100 inwoners is dat € 1.097 en dat is hoger dan het landelijk benchmarkgemiddelde van € 933. Deze gegevens hebben betrekking op de *begrote* uitgaven. Uit de uitvraag van de rekenkamer komen de daadwerkelijke kosten naar voren: deze bedragen voor schuldhulpverlening in 2018 € 722.000; omgerekend per 100 inwoners is dit € 714 (dit is derhalve lager dan het landelijk benchmarkgemiddelde)⁷⁸.

Een tweede constatering is dat de kosten van bewindvoering (beschermingsbewind) uit de bijzondere bijstand (inclusief bijzondere bijstand overig) hoger liggen dan in 2017 en 2018 begroot. Deze zijn begroot op ruim € 1,8 miljoen; de uitgaven in 2017 en 2018 lagen op ruim €2,5 miljoen, respectievelijk € 2,7 miljoen. De overschrijding van deze post bedraagt in 2018 ruim €0,85 miljoen.

Uit voorgaande overzichten (paragraaf 6.3) werd duidelijk dat het hier om 1.542 mensen gaat die, al dan niet met een bijstandsuitkering, een vergoeding ontvangen uit de bijzondere bijstand. De gemiddelde kosten voor bewindvoering voor de gemeente bedragen in dit geval ruwweg € 1.600 per persoon per jaar (2018).

Begrote kosten schuldhulpverlening 2019

De rekenkamer heeft in dit verband ook gekeken naar de begroting van 2019 voor de onderscheiden posten voor schuldhulpverlening en deze naast de feitelijke kosten van 2018 gelegd. Dat geeft een indicatie welke 'realisatie-opdracht' er in deze context voor 2019 ligt:

Tabel 8 | Begroting kosten schuldhulpverleningsbeleid 2019⁷⁹ en verschil met realisatie 2018

(bedragen * € 1.000)	Begroting 2019	Realisatie-opdracht t.o.v. realisatie 2018
Totaal armoedebeleid	7.502	- 592
Onderdelen Schuldhulpverlening:		
Schuldregelingen en budgetbeheer *	506	- 216
Beschermingsbewind uit Bijzondere Bijstand	2.414	- 280

* Bij de te verwachten kosten voor schuldhulpverlening is in de begroting van 2019 (wel) onderscheid gemaakt naar schuldregelingen (€ 380.000) en budgetbeheer (€ 126.000). De uitvoeringskosten zijn voor 2019 begroot op €683.000. Schuldhulpverlening is dan in totaal in 2019 begroot op € 1.189.000.

⁷⁸ Divosa Benchmark Armoede & Schulden, benchmark 2018; <https://www.divosa-benchmark.nl/#/>

⁷⁹ Bedragen voor begroting 2019 afgeleid uit tabel opgenomen in beleidsplan 'Actief uit armoede en schulden 2019 – 2022', p.23.

8.2 Constateringen kosten schuldhulpverlening en bewindvoering

De rekenkamer heeft over de kosten van schuldhulpverlening en bewindvoering in Venlo de volgende constatering:

Inzicht in kosten schuldhulpverlening

- In de beschikbaar gestelde documentatie van de gemeente wordt weinig informatie verstrekt over de begrote en feitelijke kosten over kostenposten van schuldhulpverlening in de gemeente Venlo (paragraaf 8.1).

Kosten schuldhulpverlening

- De kosten voor schuldhulpverlening zijn onderdeel van de begroting van het armoedebeleid (8.1).
- Uit de beschikbare documentatie komt naar voren dat in deze begroting voor 2018 € 7,4 miljoen was gereserveerd voor armoedebeleid; voor schuldhulpverlening is 16% van dit bedrag begroot (ruim € 1,1 miljoen) (8.1).
- Een nadere uitvraag van de rekenkamer wijst uit dat de kosten voor schuldhulpverlening in 2017 en 2018 lager zijn dan voor deze jaren begroot (in 2018 bijna € 0,4 miljoen lager). Een samenvoeging van kostenposten van schuldhulpverlening belemmert echter het zicht op de achtergrond(en) van dit verschil. De registratie en ordening van de financiële posten bieden in dit kader weinig mogelijkheden tot sturing (8.1).
- De uitgaven voor bewindvoering zijn hoger dan in 2017 en 2018 begroot en kennen een verdere stijging (naar bijna € 2,7 miljoen in 2018). De overschrijding van deze post bedraagt in 2018 ruim € 0,85 miljoen (8.1).

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Beleidsdocumenten gemeente Venlo

- Gemeente Venlo (2012), Beleidsplan Schuldhulpverlening 2012-2015, oktober 2012
- Gemeente Venlo (2015), Beleidsplan Armoede 2015-2018, maart 2015
- Gemeente Venlo (2017), Beleidsplan Een integrale aanpak schuldhulpverlening 2017-2020 in Venlo, januari 2017
- Gemeente Venlo (2018), Uitvoeringsplan schuldhulpverlening 2017-2020, Speerpunten voor de toekomst: intensivering van de integrale aanpak schuldhulpverlening, mei 2018
- Gemeente Venlo (2018), Beleidsplan Actief uit Armoede en Schulden, Integrale aanpak 2019-2022, december 2018
- Gemeente Venlo (2019), Beleidsplan Actief uit Armoede en Schulden, Integrale aanpak 2019-2022, waarin ook uitvoeringsprogramma, maart 2019

- Gemeente Venlo (2010), Strategische Visie 2030. Venlo vertelt
- Gemeente Venlo (2012), Sociale Structuurvisie Venlo 2022. Ik ken jouw naam, jij de mijne. Samen zijn wij Venlo
- Coalitieprogramma Venlo 2014-2018, Verbinden vanuit vertrouwen en verantwoordelijkheid
- Coalitieakkoord 2018-2022, Samen Venlo veranderen

- Kadernota 2017
- Kadernota 2018
- Kadernota 2019

- Raadsvoorstel 2017-5 Beleidsplan integrale aanpak schuldhulpverlening 2017-2020, 25 januari 2017
- Raadsvoorstel 2018-72 Integrale aanpak Actief uit armoede en schulden 2019-2022, 19 december 2018

- RIB 2016-62 Armoedebeleid en schuldhulpverlening, inclusief notitie in bijlage
- RIB 2018-82 Uitvoeringsprogramma Schuldhulpverlening
- RIB 2019-10 Stopzetten poule van bewindvoerders
- RIB 2019-21 Uitvoeringsprogramma Integrale aanpak actief uit armoede en schulden

- Convenant samenwerking gemeente en beschermingsbewindvoerder (ontwerp), 2017
- Intentieovereenkomst woningcorporaties schuldhulpverlening gemeente Venlo, 24 maart 2016
- Intentieovereenkomst WML schuldhulpverlening gemeente Venlo, 6 april 2016

- Organisatiebesluit gemeente Venlo 2018; Gemeenteblad 2018, 177156

- Adviesraad Sociaal Domein, Advies beleidsplan Actief uit armoede en schulden, Integrale aanpak 2019-2022, 23 november 2018
- Cliëntenraad Sociale Dienst Venlo, Advies beleidsplan Actief uit armoede en schulden, Integrale aanpak 2019-2022, 23 november 2018

Financiële stukken en cijfers

- Programmabegroting 2018-2021
- 1e begrotingswijziging Programmabegroting 2018-2021
- Programmabegroting 2019-2022 (nieuwe programma-indeling)
- Programmabegroting 2020-2023
- Productenraming 2017-2020
- Productenraming 2018-2021
- Productenraming 2019-2022

- Jaarstukken 2017
- Jaarstukken 2018
- FinRap 2017
- Finrap 2018
- Vorap 2017
- Vorap 2018
- Venlo in cijfers; <https://venlo.incijfers.nl/dashboard/>
- Stadspeiling Venlo 2017
- Wijkanalyse Venlo 2018
- Rapportage wijken en dorpen december 2018
- Omgevingsanalyse Venlo 2020
- Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein (<https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Werk-en-inkomen>)
- KWIZ (2018), Onderzoek effecten armoedebeleid op (arbeids)participatie gemeente Venlo 2017
- Gemeente Venlo, Seniorenboekje 2018
- Bindkracht, werkgroep Schuldhulpverlening, Actieplan 2019-2020
- Bindkracht, notitie Pilot Humanitas SchuldhulpMaatje PLANgroep Gemeente Venlo (2017)
- SchuldhulpMaatje, Vroegsignalering en preventie bij schulden (z.d.)

Onderzoeken/monitor/overig landelijk

- Bureau Bartels (2015). Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden, Amersfoort
- Berenschot (2016). Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
- Berenschot (2019). Aansluiting gezocht, verkenning aansluiting minnelijke schuldhulpverlening en wettelijke schuldsanering
- CBS (2018). Armoede en Sociale uitsluiting 2018
- Divosa (2017). Armoede en schulden in Nederland
- Divosa (2018). Benchmark Armoede & Schulden, benchmark 2018
- Hartogh, Vivian den en Annejet Kerckhaert (2014). Beschermingsbewind. Kwantitatief onderzoek naar ontwikkelingen en kosten voor gemeenten. Stimulansz, Utrecht
- Hartogh, Vivian den (2017). Eindrapportage Samen verder (www.bpbi.nl)
- Hulst, B. van en S. Hoff (2019). Waar wonen de armen in Nederland? In: Armoede in kaart: 2019. SCP Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2018). Actieplan Brede Schuldenaanpak
- Nationale Ombudsman (2016). Burgerperspectief op schuldhulpverlening. Een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening
- Nationale Ombudsman (2018). Een open deur
- Nationale Ombudsman (2018). Een open deur, het vervolg. Onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening onder 251 Nederlandse gemeenten
- NVVK (2012). Leidraad Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
- NVVK (2018). Leidraad vroegsignalering
- NVVK, jaarverslag 2018
- Raad voor de Rechtspraak (2017). Weer meer mensen onder bewind <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Weer-meer-mensen-onder-bewind.aspx>
- Rekenkamer Venlo (2016). Dienstverlening in Venlo. Hoe ervaren burgers, bedrijven en instellingen de dienstverlening van de gemeente Venlo? Rekenkamerrapport oktober 2016
- Sociaal Cultureel Planbureau, Armoedekaart 2019
- Stimulansz, Minimanscan Venlo 2017

Bijlage 2 Trajecten schuldhulpverlening PLANgroep

Ingezette SHV-trajecten bij PLANgroep voor gemeente Venlo

	2015	2016	2017	2018	1e kwartaal 2019
Aanmeldingen	318	237	207	139	51
Intakeverslag (oude overeenkomst)	206	0	0	0	0
Intake met PVA (nieuwe overeenkomst)	65	237	206	135	42
Intake zonder PVA (nieuwe overeenkomst)	2	14	3	4	0
Stabilisatie (nieuwe overeenkomst)	203	246	183	133	33
DFD (nieuwe overeenkomst)	0	36	72	59	10
Schuldregeling	269	261	205	176	24
Geslaagde schuldregelingen	193	164	142	116	20
WSNP	63	86	79	87	19
Dwangakkoord	10	32	46	44	5
Moratorium	1	6	4	3	0
Crisisinterventie	40	43	15	3	0
Heronderzoek	521	488	465	432	99
Uitvoering budgetbeheer	297	67	75	58	25

Bijlage 3 Geïnterviewde sleutelpersonen Schuldhulpverlening Venlo

Wethouder Sociale zaken, Werkgelegenheid en Sport

Strategisch beleidsadviseur sociaal domein

Beleidsmedewerker armoede en schuldhulpverlening (tot 010119)

Beleidsadviseur schuldhulpverlening en armoedebeleid; juridisch adviseur

Teamleider team Werk

Klantadviseurs schuldhulpverlening (2)

Doelmatigheidscoaches (2)

Teamleider team Rechtmatigheid sociaal domein

Rechtmatigheidscoaches (2)

Teamleider team sociaal wijkteams

Lid sociaal wijkteam Noord en Noord-Oost Venlo

Lid sociaal wijkteam Blerick

Strategisch adviseur organisatie, team Concernstaf

Senior onderzoeker, team Concernstaf

Beleidsadviseur/senior onderzoeker, team Concernstaf

Landelijk operationeel manager PLANgroep

Regionaal manager PLANgroep

Vertegenwoordigers bewindvoerderskantoren (2)

Maatschappelijk werker Wel.kom; lid werkgroep Schuldhulpverlening

SchuldHulpMaatje; lid werkgroep Schuldhulpverlening

Jongerenkerk Venlo; lid werkgroep Schuldhulpverlening

Parochiefederatie regio Blerick, lid werkgroep Schuldhulpverlening

Humanitas; lid werkgroep Schuldhulpverlening

Clëntenraad Sociale Dienst

Adviesraad Sociaal Domein Venlo

Bijlage 4 Lijst van afkortingen

AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BUIG	Verdeelmodel gebundelde uitkering (Participatiewet)
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
DATT	De Armoede Troef Toolbox
DFD	Duurzame Financiële Dienstverlening
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GKB	Gemeentelijke Kredietbank
GTR	Geld terug Regeling
I&A-punt	Informatie- en Adviespunt
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
LIT	Lokaal interventieteam
MEE	Ondersteunende organisatie voor personen met een beperking
METGGZ	Organisatie geestelijke gezondheidszorg Limburg
MSNP	Minnelijke Schuldsanering Natuurlijke Personen
Nibud	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
NVVK	Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet; voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren
PVA	Plan van Aanpak
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SHV	Schuldhulpverlening
SJD	Sociaaljuridische Dienstverlening
SWT	Sociaal Wijkteam
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wel.kom	Welzijnsorganisatie Venlo en Roermond
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
WML	Water Maatschappij Limburg
WSNP	Wet schuldsanering natuurlijke personen
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Bijlage 5 Normenkader inclusief beoordeling

Het opgestelde normenkader vloeit voort uit de geformuleerde hoofd- en deelvragen voor dit onderzoek. In het onderzoek is beoordeeld in hoeverre dit normenkader toetsbaar is en in hoeverre de gemeente aan het normenkader voldoet.

Ter beoordeling van de invulling van de norm worden de volgende oordelen toegekend met een toelichting daarop:

- voldoet aan de norm;
- voldoet deels aan de norm;
- voldoet niet aan de norm.

De rekenkamer wijst erop dat niet alle opgenomen normen één-op-één zijn terug te leiden tot door de gemeenteraad vastgesteld beleid. Een aantal normen is door de rekenkamer en het onderzoeksbureau op basis van professionele kennis geformuleerd.

Normenkader onderzoek Schuldhulpverlening Venlo

Beleid gemeente			
Effectiviteit	Norm	Oordeel norm	Toelichting
definitie en visie	1. er is een heldere omschrijving en visie voor het beleid inzake schuldhulpverlening	voldoet deels	omschrijving van en visie op beleid schuldhulpverlening was herkenbaar in voorgaande beleidsplannen; in nieuw armoedebeleid nauwelijks herkenbaar
	2. de gemeente heeft een integraal beleid voor schuldhulpverlening en aanpak armoede geformuleerd	voldoet niet	een beleidsplan maken voor twee beleidsterreinen (en dat een 'integrale aanpak' noemen), maakt het nog niet integraal
	3. de gemeente heeft een duidelijk beeld van de armoede en de schuldenproblematiek in de gemeente	voldoet deels	armoedeproblematiek is deels in beeld gebracht, maar er is geen goed beeld van de feitelijke schuldenproblematiek
doelen	4. beleid voor schuldhulpverlening is vertaald in doelen die helder en meetbaar zijn	voldoet deels	er zijn onvoldoende heldere en meetbare doelen voor schuldhulpverlening gesteld
	5. de doelen zijn geoperationaliseerd in bruikbare, meetbare indicatoren	voldoet niet	Er zijn niet of nauwelijks meetbare doelen geformuleerd. Er zijn ook geen expliciete doelen gesteld voor aanpak, aantal en resultaten voor schuldregelingen (PLANgroep)
	6. de gewenste resultaten zijn benoemd	voldoet niet	er zijn geen resultaten expliciet benoemd
	7. effecten van de doelen en aanpak zijn inzichtelijk	voldoet niet	er is geen zicht op effecten van doelen en aanpak van beleid
doelgroepen	8. de omvang en samenstelling van de doelgroep(en) voor schuldhulpverlening zijn bekend en omschreven	voldoet niet	enkele doelgroepen in populatie zijn algemeen omschreven, zonder nader zicht op omvang, samenstelling en intensiteit van problematiek
	9. formulering doelen per doelgroep, naar beoogd en bereikt	voldoet niet	doelgroepen omschreven, zonder doelomschrijving en beoogd bereikt
	10. onderscheid in instrumentarium naar doelgroep; doelgroep-specifiek	voldoet deels	aanpak voor specifieke doelgroepen apart benoemd, zonder zicht op effect van instrumentarium
communicatie en toegankelijkheid	11. doelgroepen/inwoners worden door de gemeente geïnformeerd over regeling en aanbod schuldhulpverlening	Voldoet deels	informatie over regeling en aanbod van schuldhulpverlening in principe bekend via gemeentelijke website; in de buurten is onvoldoende goede informatie beschikbaar

	12. de voorzieningen van schuldhulpverlening zijn toegankelijk voor inwoners	voldoet deels	iedere inwoner kan bij de klantadviseurs terecht. Maar de toegankelijkheid via de buurtkanalen (wijkteams, buurtteams) is niet goed georganiseerd
	13. het niet-gebruik van regelingen (onder potentiële doelgroepen) is inzichtelijk	voldoet niet	er is geen zicht op niet-gebruik van regelingen schuldhulpverlening onder (potentiële) doelgroepen; er is geen onderzoek op dit vlak beschikbaar
prestaties	14. de activiteiten die zijn ingezet van organisaties in de keten van schuldhulpverlening zijn duidelijk omschreven en meetbaar	voldoet deels	Inzet van cluster SHV en van PLANgroep zijn omschreven; inzet van buurtkanalen en vrijwilligersorganisaties niet helder omschreven en veelal niet meetbaar
	15. er is een adequate afstemming van taken bij/tussen actoren in het gehele proces van schuldhulpverlening (in onderscheiden stappen in het proces)	voldoet deels	er is een omschrijving van werkproces van schuldhulpverlening en inzet van klantadviseurs en PLANgroep hierin, maar deze is niet actueel. Afstemming was beperkt, inmiddels enige verbetering
	16. er is zicht op de prestaties van de uitvoerende partijen bij schuldhulpverlening	voldoet deels	er is zicht (gekomen) op de prestaties van PLANgroep; er is geen zicht op de prestaties van de gemeente en van wijkteams en vrijwilligersorganisaties
	17. er is zicht op het aantal huishoudens met problematische schulden dat (mede) dankzij schuldhulpverlening structureel uit de problematische schulden is gekomen	voldoet niet	er is hier geen zicht op; ontbreken van registraties op dit vlak
	18. er is zicht op het aantal huishoudens met een risico op problematische schulden dat (mede) dankzij schuldhulpverlening niet in problematische schulden is geraakt (rol van preventie en vroegsignalering)	voldoet niet	er is geen zicht op het aantal huishoudens met een risico op problematische schulden dat (mede) dankzij schuldhulpverlening niet in problematische schulden is geraakt
	19. uitvoeringsmaatregelen zijn effectief en hebben gewenst bereik van maatschappelijke doelen	niet in deze vorm te beoordelen	er is geen zicht op effectiviteit van uitvoeringsmaatregelen en bereik van maatschappelijke doelen
Efficiency			
integraal beleid	20. beleid voor schuldhulpverlening wordt in samenhang met andere beleidsterreinen (met name armoedebeleid) ontwikkeld en uitgevoerd	voldoet deels	schuldhulpverlening is opgenomen binnen het armoedebeleid; maar inhoudelijk niet of nauwelijks verbonden. Er is een scherpe scheiding tussen beleid en uitvoering
samenwerking	21. de gemeente is bekend met relevante externe organisaties die bij doelgroep betrokken zijn	voldoet	gemeente is bekend met uitvoerende professionele organisatie en vrijwilligersorganisaties; relatie met vrijwilligersorganisaties is minder geworden; relatie en bijdrage van sociaal wijkteams bij SHV niet zichtbaar
	22. de gemeente heeft beleid en criteria voor samenwerking	voldoet deels	er is geen beleid voor samenwerking; criterium voor samenwerking PLANgroep is NVVK-lidmaatschap. Geen andere criteria voor samenwerking organisaties
	23. er zijn duidelijke formele afspraken met externe organisaties over te leveren prestaties en over overdracht van trajecten (aantal trajecten en uitstroom)	voldoet deels	Met PLANgroep wel. Met enkele partijen ook in het kader van vroegsignalering. Of die afspraken duidelijk zijn en worden nageleefd is onduidelijk. Met de maatschappelijke partijen zijn die afspraken er niet.

	24. de afstemming en samenwerking van organisaties in de keten van schuldhulpverlening kenmerkt zich door een efficiënte aanpak	voldoet deels	afstemming en samenwerking waren niet efficiënt door knelpunten in samenwerking en ontbreken van adequate registraties; inmiddels stappen in verbetering samenwerking (PLANgroep)
financieel; kosten en baten	25. er is helder inzicht in programma- en uitvoeringskosten van beleid voor schuldhulpverlening	voldoet niet	er is geen helder inzicht in programma- en uitvoeringskosten van beleid voor schuldhulpverlening
	26. beleid is uitgevoerd binnen beschikbare middelen	voldoet	NB Maar er is geen greep op kosten bewindvoering
	27. uitvoering van schuldhulpverlening door partijen wordt gekenmerkt door kostenbewustzijn	voldoet deels	contract met externe partij PLANgroep op basis van geboden dienstverlening; geen zicht op relatie aantal trajecten en kosten
	28. er is een relatie aan te geven tussen kosten en gerealiseerde doelstellingen	voldoet niet	er is geen zicht op relatie kosten en realisatie doelstellingen
	29. uitvoeringskosten van trajecten (bewindvoering en andere aanpakken) staan in verhouding tot vormgeving, inhoud en aantal trajecten voor personen in doelgroepen	niet te beoordelen	er is geen informatie en zicht op uitvoeringskosten in relatie tot vormgeving, inhoud en aantal trajecten
	30. er vindt monitoring plaats van onderscheiden financiële regelingen vanuit de schuldhulpverlening, in relatie tot uitgevoerde activiteiten, resultaten en effecten	voldoet niet	er is geen adequate monitoring van onderscheiden financiële regelingen vanuit de schuldhulpverlening, in relatie tot uitgevoerde activiteiten, resultaten en effecten
Rol gemeenteraad			
Informatievoorziening	Norm		
informatie totstandkoming en uitvoering beleid	31. de raad is door college betrokken bij kaderstelling van het beleid inzake armoede en schuldhulpverlening	voldoet deels	Formeel wel. Kaderstelling echter onvoldoende: geen duidelijke doelstellingen, doelgroepen etc.
	32. de raad wordt geïnformeerd over voortgang van uitvoering en resultaten van het schuldhulpverleningsbeleid	voldoet niet	er is geen reguliere informatiestroom over voortgang en resultaten van beleid schuldhulpverlening

**SECRETARIAAT
REKENKAMER VENLO**

Secretaris

Yvon van Geel

y.vangeel@venlo.nl

Adres

Postbus 3434
5902 RK Venlo

Telefoonnummer

077 – 359 9642

Website

<https://gemeenteraad.venlo.nl/#rekenkamer>

