

Evaluatie Schulddienstverlening Gemeente Zwolle

Onderzoek naar Schuldhulpverlening
Rekenkamercommissie Gemeente Zwolle
September 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
1. Inleiding	3
1.1 Onderzoeksvraag	3
1.2 Normenkader	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Beleidsscan	6
2.1 Landelijk kader	6
2.2 Beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle	6
2.3 Scope onderzoek en taakverdeling	9
2.4 Participatie en WMO	10
3. Beschrijving armoede, schulden en diensten	12
3.1 Armoede in Zwolle	12
3.2 Schulden in Zwolle	12
3.3 Aanbod van diensten, afbakening en processchema	14
3.4 Overzicht diensten en processchema	14
3.5 SDV Zwolle	16
3.6 Preventie	16
3.7 Samenwerking en diensten aangeboden door samenwerkingspartners	16
3.8 Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)	18
4. Schulddienstverlening: het minnelijk traject	19
4.1 Aanmelding en intakefase	20
4.2 Budgetbeheer en schuldregeling	21
4.3 Cijfermatige analyse minnelijk traject	23
4.4 Uitstroom naar WSNP en nazorg	25
4.5 Financiën minnelijk traject	26
4.6 Uitvoering en samenwerking bij minnelijk traject	27
4.7 Doorlooptijd beginfase en communicatie	27
4.8 Nazorg	30
4.9 Integraliteit en toeleiding naar schulddienstverlening	30
4.10 Bereik en informeren burgers	32
5. Ontwikkelingen en innovatie	34
5.1 Ontwikkelingen in schuldenproblematiek	34
5.2 Innovatie	35
6. Toekomstperspectief en aanknopingspunten	37
6.1 Economische trends en ontwikkelingen	37
6.2 Voorlichting in preventie niet effectief	38
7. Conclusies en aanbevelingen	39
7.1 Normenkader	39
7.2 Conclusies	42
7.3 Aanbevelingen	45
Nawoord	48
Bijlage 1: Begrippen	49
Bijlage 2: Literatuurlijst	50
Bijlage 3: Gesprekspartners	51
Bijlage 4: Situatieschets armoede	52
Bijlage 5: Initiatieven schulddienstverlening	54

Voorwoord

Geachte raadsleden en burgerraadsleden,

Sinds 2012 heeft de gemeente een wettelijke taak om beleid op te stellen voor schuldhulpverlening en dit uit te voeren. Dit is vastgelegd in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs). De gemeente moet schuldhulpverlening aanbieden aan haar inwoners maar heeft wel veel vrijheid in het opstellen en uitvoeren van het beleid. Schuldhulpverlening is van belang om te voorkomen dat mensen niet meer of slechts gedeeltelijk kunnen meedoen in de samenleving. Schulden kunnen leiden tot uiteenlopende vormen van sociaal en persoonlijk leed.

In oktober 2015 publiceerde de Rekenkamer Den Haag een onderzoek naar de Haagse schuldhulpverlening. Het rapport, getiteld 'Een streep door de rekening', constateerde dat het uiteindelijke doel van schuldhulpverlening voor veel cliënten niet gehaald werd. Er werden veel complicerende factoren gevonden die in de weg stonden om het beoogde doel te bereiken, ook in de uitvoering door de gemeente.

Gezien de nieuwe verantwoordelijkheid van de gemeente, de impact van de hulpverlening en de recente ervaringen in Den Haag verkoos de rekenkamercommissie Zwolle in november 2015 schuldhulpverlening als nieuw onderzoeksonderwerp. Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een quick scan door bureau CAB Groningen. Tijdens de onderzoeksperiode bleek dat het beleidsveld in beweging is. Na het onderzoek in Den Haag volgden andere gemeentelijke rekenkamers, de Nationale Ombudsman en, zeer recent, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Algemene Rekenkamer. De Tweede Kamer heeft daarover op 30 juni 2016 in een commissievergadering van gedachten gewisseld. De gemeente zal daarom niet alleen op basis van dit onderzoek veel leerpunten en adviezen kunnen meenemen in het opstellen van een nieuwe nota schuldhulpverlening die op korte termijn gepland is.

De rekenkamercommissie heeft dit rapport zonder de conclusies en aanbevelingen in het kader van de hoor- en wederhoorprocedure voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Deze reactie is waar nodig (naar oordeel van de rekenkamercommissie) in het rapport verwerkt en heeft geleid tot het opnemen van een nawoord door de commissie. Wij danken een ieder die aan dit onderzoek meegewerkt heeft; in het bijzonder de respondenten uit de doelgroep en uit het veld (samenwerkingspartners, schuldeisers en cliënten). De ambtelijke organisatie zijn wij erkentelijk voor hun medewerking aan het onderzoek en hun uitgebreide en zorgvuldige reactie in de wederhoorprocedure.

Namens de rekenkamercommissie Zwolle,
Kees-Jan Groen, extern voorzitter

Leden van de rekenkamercommissie:

Orhan Cetin
Oswald van Dam
Jolien Elshof-Rook
Michiel van Harten
Bert Sluijter

Ambtelijk secretaris:
Herman Veraart

1. Inleiding

Sinds 1 juli 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening van kracht. Met deze wet wil het kabinet voorkomen dat er drempels ontstaan waardoor burgers niet meer kunnen participeren in de maatschappij. Uit economisch en sociaal oogpunt is het niet wenselijk dat mensen buiten de samenleving komen te staan. Problematische schulden kunnen een grote belemmering vormen bij (arbeids)participatie.

Uit onderzoek van het Nibud (Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland, 2014) blijkt dat de schuldenproblematiek steeds verder toeneemt. Vooral vanaf 2008 is het aantal schuldaanvragen bij de Vereniging voor Schuldhulpverlening en Sociaal Bankieren sterk toegenomen. Problematische schulden gaan vaak samen met sociale, relationele en justitiële problematiek. Een huishouden met problematische schulden veroorzaakt € 100.000 aan maatschappelijke kosten (Nibud, 2014). Het is daarom van groot belang om schuldhulp zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten.

Door de omvang en aard van de schulden wordt dit steeds complexer. Bovendien moeten gemeenten door bezuinigingen het vaak doen met minder middelen. Om gemeenten een handreiking te bieden, heeft het Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid in samenwerking met Divosa een programma ontwikkeld (Verkenning regievoering schuldhulpverlening, 2012). Het programma geeft advies over hoe gemeenten de schuldhulpverlening kunnen organiseren en hoe ze de regie kunnen voeren. De uitvoering hiervan wordt overgelaten aan het lokale beleid van gemeenten. Gemeenten worden gedwongen om goed na te denken over hun aanpak van schuldhulpverlening en deze vast te leggen in een beleidsplan.

1.1 Onderzoeksvraag

De Rekenkamercommissie Zwolle wil inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening in de gemeente en is daarom met de volgende onderzoeksvraag gekomen:

‘Hoe efficiënt, effectief en innovatief is het beleid en de uitvoering van het beleid op het gebied van schuldhulpverlening in de gemeente Zwolle?’

Het onderzoek richt zich op de periode 2012 tot heden en wordt bekeken vanuit het perspectief van de burgers, de schuldenaar, de schuldeisers en de gemeente. Dit geeft een beeld van de relevante indicatoren en hoe deze zich over een bepaalde periode ontwikkelen. Zwolle voert ook de schulddienstverlening uit voor een aantal omringende gemeenten, maar wij beperken ons in de analyse tot het gebruik van de schulddienstverlening van personen uit Zwolle.

Methode

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een *quickscore* uitgevoerd, die bestaat uit een documentstudie, een analyse van het proces, een analyse van de cijfers over het gebruik van de verschillende diensten, een analyse van financiële gegevens en een aantal (groeps)interviews.

Verschillende medewerkers van de gemeente zijn individueel geïnterviewd. Daarnaast zijn er groepsgesprekken gehouden met samenwerkingspartners van de gemeente en verschillende schuldeisers. Ook zijn er twee groepsgesprekken gevoerd met de cliënten van de gemeente Zwolle; oftewel de mensen die in een minnelijk traject bij de gemeente volgen. Met de verschillende interviews en documentstudie heeft het onderzoek een kwalitatieve insteek, die

ingaaf op de werking van de schulddienstverlening en antwoord biedt op de ‘waarom vraag’. Zodoende is er in korte tijd en beperkte middelen een analyse gemaakt van alle onderdelen van schulddienstverlening.

In dit onderzoek wordt bekeken in hoeverre de doelen die de gemeente stelt in het beleidskader daadwerkelijk worden gehaald. We onderzoeken daarmee in hoeverre de gemeente beleidsconform handelt en in hoeverre de voornemens zich vertalen naar de uitvoering.

Er zijn acht medewerkers van de gemeente geïnterviewd. In het groepsgesprek met samenwerkingspartners zijn vijf personen gesproken, Tevens is er een groepsgesprek met vijf schuldeisers en een groepsgesprek met twaalf cliënten gehouden. Een overzicht van de gesprekspartners staat in bijlage 3.

Scope

In de beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit richten we ons primair op de schulddienstverlening. Dit is het gemeentelijk beleid dat beschreven is in het beleidskader en de diensten die voortkomen uit het beleidskader. Daarnaast richten we ons op het deel van schuldpreventie dat onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt. De WSNP valt niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente, en de uitvoering van Op Orde ook niet. Omdat integraliteit, ondersteuning van personen in schulden door ketenpartners en samenwerking herhaaldelijk terugkomt in het beleidskader zullen wij wel bezien hoe de samenwerking is vormgegeven en in hoeverre dit effect heeft op de positie van de schuldenaar. In het rapport geven we een beeld van het aanbod in de gemeente: de belangrijkste diensten waar een persoon met schulden in principe naartoe zou kunnen gaan om ondersteuning te krijgen.

1.2 Normenkader

Voor het eindverslag wordt het normenkader gebruikt om het beleid en uitvoering te toetsen. Hieronder wordt het normenkader, zoals deze door de Rkc en onderzoeksbureau CAB Groningen is vastgesteld, weergegeven.

Tabel 1. Normenkader voor toetsing beleid.

Onderzoeksisems	Norm
Beleid en uitvoering	• Het beleid formuleert doelen en resultaten • Het beleid is consistent in schrift en uitvoering • Het beleid past binnen de door de raad gestelde kaders • Het instrumentarium sluit aan bij de doelen uit het beleid • Er heeft afstemming plaatsgevonden met andere betrokken afdelingen binnen de gemeente over effecten van beleid en wijzigingen daarbinnen • De inspanning van de gemeente draagt bij aan het oplossen van schuldproblematiek • De inspanning van de gemeente wordt op basis van vastgestelde kwaliteitsnormen en - indicatoren gemeten, en gerapporteerd en geëvalueerd.
Doelgroep	• Er zijn duidelijke doelgroepen geformuleerd • Het is duidelijk welk instrumentarium voor welke doelgroep beschikbaar is • Het instrumentarium sluit aan bij de behoeften van de doelgroep • Het beleid en instrumentarium wordt aangepast (of uitgebreid) aan de hand van ontwikkelingen in de doelgroepen • Bij de vaststelling van het instrumentarium is de grootte van de doelgroep acht genomen • De beoogde doelgroepen zijn op de hoogte gesteld van de gemeentelijke voorzieningen • De bij de schuldhulpverlening belanghebbende partijen en de daadwerkelijke klanten (en/of vertegenwoordigers van de doelgroepen) zijn betrokken bij het opstellen en evalueren van het beleid.

Bereik	· De gemeente informeert burgers duidelijk wat de mogelijkheden zijn voor de benutting van het aangereikte beleid en instrumentarium · Het gebruik en niet-gebruik van regelingen is af te leiden uit beschikbare gegevens · De gemeente bestrijdt actief het niet-gebruik van regelingen en diensten · Er is een signaleringsfunctie ingebouwd in het beleid, die de doelmatigheid verhoogt · De gemeente informeert burgers duidelijk wat de mogelijkheden zijn.
Samenwerking en integraliteit	· Voor een optimale efficiëntie en effectiviteit van In het de schuldhulpverleningsbeleid en de uitvoering daarvan is er sprake van integraliteit (de schuldproblematiek wordt in samenhang met andere problemen aangepakt) · De integrale aanpak is zodanig georganiseerd dat het de effectiviteit van het beleid verhoogt · De gemeente heeft in beeld welke externe organisaties ook bij de doelgroep betrokken zijn · Met de betrokken organisaties wordt overleg gevoerd en zijn waar mogelijk afspraken gemaakt over de eigen rol en de rol van de gemeente · De gemeente heeft overleg met externe organisaties om een beter resultaat of hoger rendement te halen.
Budgettair	· Kosten en resultaten worden afgezet tegen begroting en doelen · Kosten per instrument zijn inzichtelijk · Het beleid is uitgevoerd binnen de beschikbare middelen · De uitvoeringskosten staan in verhouding tot de kosten voor het beleid.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden het beleid en de doelen beschreven. Hoofdstuk 3 levert een cijfermatig overzicht van de armoedesituatie, schulden in Zwolle en een overzicht van de diensten. Hoofdstuk 4 is de beschrijving en beoordeling van het minnelijk traject en vormt de kern van dit onderzoek. Hoofdstuk 5 gaat in op ontwikkelingen en innovatie, en hoofdstuk 6 geeft een toekomstperspectief en aanknopingspunten. Beoordeling volgens het normenkader, conclusies en aanbevelingen worden gegeven in hoofdstuk 7.

2. Beleidsscan

Voor de beleidsscan zijn alle documenten die relevant zijn voor de Zwolse schulddienstverlening geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste stukken, waarna de stukken uit aangrenzende beleidsvelden worden besproken.

2.1 Landelijk kader

In 2012 is de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) ingevoerd. Met de invoering van de Wgs hebben gemeenten een nieuwe wettelijke taak gekregen: gemeenten worden geacht hun schuldhulpverlening beleidsmatig in te vullen en uit te voeren. De Wgs stelt dat gemeenten schuldhulpverlening moeten bieden; hoe ze deze gaat invullen mogen gemeenten zelf bepalen. Gemeenten hebben veel vrijheid om een eigen visie op schuldhulpverlening te leveren en de schuldhulpverlening vorm te geven en uit te voeren. In hoofdlijnen heeft de Wgs een aantal beleidsmatige uitgangspunten: de gemeente heeft beleidsvrijheid om invulling te geven aan de schuldhulpverlening, waarbij de gemeente een centrale rol heeft om een integraal en op individuen toegesneden beleid op te zetten en uit te voeren. Deze uitgangspunten moeten leiden tot een verhoogde effectiviteit van de schuldhulpverlening. Gemeenten moeten een beleidsplan opstellen voor schuldhulpverlening.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt gesteld dat bij gemeentelijke schuldhulpverlening “niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een klant, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een klant. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie.” (*Kamerstukken II 2009-2010, 32 291, nr. 3 (MvT Wgs), p. 3.*) Het is aan gemeenten zelf om te bepalen wat zij verstaan onder integrale schuldhulpverlening en hoe zij hier invulling aan geven.

2.2 Beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle

Het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid is in Zwolle vastgelegd in het “Beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle 2012 - 2016: Op weg naar financiële zelfredzaamheid”. Het beleidsplan is opgesteld in dezelfde periode dat de Wgs is opgesteld en is afgestemd op de vereisten van de Wgs.

Visie en uitgangspunten

In Zwolle wordt er niet gesproken over schuldhulpverlening, maar over schulddienstverlening (Terugkijken en vooruitblikken op Sozawe; 2010). Met schulddienstverlening neemt de gemeente zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger die schulden heeft als uitgangspunt en neemt de gemeente zelf een ondersteunende rol in.

In het beleidsplan worden de volgende uitgangspunten genoemd:

1. De klant blijft zelf verantwoordelijk.
2. Motivatie en vaardigheden bepalen de mate van ondersteuning.
3. Schuldenpakket bepaalt wat regelbaar is.
4. Onredelijke schuldeisers worden met juridische middelen gedwongen om mee te werken.

Zelfredzaamheid en de ondersteunende rol van de gemeente keren ook terug bij de definiëring van integrale schulddienstverlening. Met integrale schulddienstverlening wordt het actief ondersteunen van een inwoner bij het vinden van een oplossing voor of hanteerbaar maken van de financiële problemen in samenwerking met andere dienstverleners bedoeld. Daarnaast spreekt de visie op schuldhulpverlening zich uit over preventie, samenwerking en nazorg. Een integraal beleid voor schulddienstverlening kenmerkt zich door de samenwerking met de flankerende instellingen op basis van eenduidige hulpverleningsdoelstellingen, een eenduidige methodiek en een samenhangend hulpaanbod. Op verschillende plekken in het beleidsplan wordt vermeld dat een integrale schulddienstverlening zich kenmerkt door een samenhangend traject van dienstverlening.

Een laatste, belangrijk element in de visie op schulddienstverlening is de regelbaarheid van de schuldenaar en de schuldsituatie. Met de regelbaarheid van de schuldenaar en de schuldsituatie wordt de efficiency van de dienstverlening gewaarborgd. De gemeente richt zich op personen die gemotiveerd zijn en waarbij de schuldsituatie door de gemeentelijke dienstverlening gestabiliseerd of opgelost kan worden. Leidend is dat de aanvrager van schulddienstverlening in een stabiele woon, leef- en inkomenssituatie verkeert. Indien oplossen van schulden door de schuldsituatie niet haalbaar is, richt de gemeente zich op het hanteerbaar maken van de schulden.

Preventie

Naast de curatieve maatregelen (het oplossen van de schulden), geeft de gemeente Zwolle prioriteit aan het voorkomen van het ontstaan van problematische schulden. In het beleidsplan is een preventiestrategie uiteengezet. Preventieproducten kennen vier niveaus:

1. massamediale informatieverstrekking voor alle burgers;
2. gerichte groepsvoorlichting;
3. gericht individueel advies;
4. gerichte individuele trainingen.

Per niveau verschilt het bereik; de intensiteit en de doelstellingen van ingezette instrumenten. Belangrijk onderdeel van de preventie is de samenwerking met partners; door deze aan te sporen activiteiten te ondernemen (en ze daarbij te ondersteunen) wordt geprobeerd te voorkomen dat personen problematische schulden maken. Het beleidsplan vermeldt dat de gemeente zich richt op de risicogroepen jongeren en minima.

De preventieactiviteiten bestaan uit een uitgebreide waaier aan maatregelen: er worden vrijwilligers ingezet in thuisadministratie, schuldhulpmaatje, formulierenhulp, budgetcursussen en nazorg; er wordt voorlichting gegeven op basisscholen en middelbare scholen en er zijn convenanten afgesloten met schuldeisers om schulden in een vroeg stadium te signaleren. Het beleidsplan vermeldt dat het rendement op vroegsignalering verhoogd dient te worden door het onderzoeken van de mogelijkheden en het intensiveren van de verwerking van signalen. In paragraaf 3.6 wordt uitgebreider stilgestaan bij preventie.

Doelen en doelgroepen

De gemeente stelt op basis van de visie en uitgangspunten zes doelen:

- Actief preventiebeleid om te voorkomen dat mensen in de schulden komen.
- Makkelijk vindbare, laagdrempelige voorzieningen voor alle Zwollenaren.
- Integrale schulddienstverlening met actieve opstelling van de schuldenaar.
- Minimale wacht- en behandeltijden.
- Perspectief op volwaardige participatie.
- Nazorg om de financiële zelfredzaamheid voor de toekomst te waarborgen.

Om de effectiviteit van een individueel traject te bepalen, worden gegevens die betrekking hebben op het gedrag vergaard tijdens het intakegesprek, en/of worden de mogelijkheden van schuldenaren en crediteuren bijgehouden. Zoals gezegd richt de gemeente zich op het gebied van preventie op de risicogroepen jongeren en minima. Daarnaast wordt er in het beleidsplan een apart onderdeel aan ondernemers en zzp'ers gewijd. Ook wordt in het beleidsplan een aantal beschrijvingen gegeven van individuele regelingen, zoals de minnelijke regeling, WSNP-bewindvoering en beschermingsbewind.

Het beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle wordt in dezelfde periode als onderhavig onderzoek intern geëvalueerd. Ook wordt momenteel het beleidskader voor de periode 2017 - 2021 geschreven. In "Samen Sterk, het actieprogramma sociaal beleid voor 2012", de uiteenzetting van beleid in het sociaal domein in Zwolle, wordt kort aandacht besteed aan de schulddienstverlening. In dit programma worden een aantal aanvullende punten genoemd:

- De preventieactiviteiten op peil houden.
- Uitvoering van het armoedepact voortzetten.
- Het overhevelen van beschermingsbewind van de gemeente naar gespecialiseerde organisaties.

Actiepunten

In het beleidskader worden per onderwerp een actiepunt geformuleerd. Deze staan hieronder weergegeven. De actiepunten zijn specifieke doelen die de gemeente in de periode van het beleidskader wil halen (2012-2016). In de conclusies wordt de status van deze actiepunten beschreven.

Tabel 2. Actiepunten beleidskader.

Actiepunten
• We streven naar integrale schulddienstverlening om de financiële problemen hanteerbaar te maken. Zo mogelijk realiseren we voor de cliënt een schuldenvrije toekomst. • De preventieactiviteiten richten op de mensen die het risico lopen in een problematische schuldsituatie te geraken zijnde minima, jongeren en eenoudergezinnen. • Met vrijwilligers samenwerken aan preventie en nazorg • De gemeente sluit aan op convenanten met grote schuldeisers over signalering van betalingsachterstanden. We gaan onderzoek doen naar verbetering van het rendement van vroegsignalering. We willen in samenwerking met werkgevers de problematische schulden van werknemers terugdringen. • We bieden nazorg aan om te voorkomen dat mensen opnieuw in problemen komen door een budgetteringscursus, nazorggesprek of thuisadministratie. • Duidelijkheid verschaffen door middel van een centrale toegang waar men terecht kan voor hulp op sociaal-juridisch gebied • Het college stelt een beleidsregel toegang schulddienstverlening Zwolle vast waarin een stabiele woon-leef- en inkomenssituatie van de aanvrager het uitgangspunt is. • Een minnelijk traject voor schulddienstverlening aanbieden aan ex-zelfstandigen als de schulden regelbaar zijn. • Studenten jonger dan 27 jaar die zelfstandig wonen een uitgestelde saneringskrediet ad (max) €2000 verstrekken. We sluiten een convenant met de onderwijsinstellingen over deze dienstverlening. • De afdeling JZ van de eenheid A&F belasten met het behandelen van de bezwaar- en beroepschriften in het kader van de Wgs.

- Schulddienstverlening vindt plaats door de gemeente Zwolle zelf. Regiogemeenten mogen meeliften tegen kostendekkend tarief.
- De gemeente Zwolle handhaaft het lidmaatschap van de NVVK.
- De gemeente Zwolle zal gaan voldoen aan de NEN normen voor certificering.
- We handhaven het product WSNP bewindvoering gedurende de planperiode
- Voor mensen die niet financieel zelfredzaam te maken zijn beschermingsbewind aan te bieden. Vanuit de afdelingen inkomensondersteuning zal daarvoor een particulier kantoor worden ingeschakeld.
- Met ingang van 1 januari 2013 gebruikers van de bankpas €5 per kwartaal in rekening bieden.

2.3 Scope onderzoek en taakverdeling

Schuldhulpverlening bestaat uit een aantal onderdelen, waarvan een deel onderdeel uitmaakt van het beleid en een deel niet. Een deel valt onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid en een deel niet. De volgende onderdelen zijn uit elkaar te halen:

Schulddienstverlening

Kern van het gemeentelijk beleid en de gemeentelijke uitvoering is de Zwolse schulddienstverlening (SDV). Dit zijn de aanmeldingsprocedure en de diensten en instrumenten aangeboden door de gemeente in het kader van het zogeheten 'minnelijk traject': het proberen op te lossen of hanteerbaar maken van de schulden bij de gemeente Zwolle.

Schuldpreventie

Preventie maakt onderdeel uit van het gemeentelijk beleid en wordt zelf en in samenwerking met partners uitgevoerd. De afdeling Inkomensondersteuning voert de preventieactiviteiten voor schulddienstverlening uit. De gemeente heeft beleid op dit gebied geschreven en probeert samenwerkingspartners aan te sporen dit beleid uit te voeren.

WSNP

De Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen behoort tot 'het wettelijk traject'. Indien het minnelijk traject de schulden niet heeft op kunnen lossen, kan een persoon beroep doen op toepassing van het wettelijk traject. De inrichting van WSNP en uitvoering valt buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

Samenwerking in 'Op Orde'

Daarnaast werkt de gemeente samen met verschillende (vrijwilligers)organisaties. Op Orde is een samenwerkingsverband tussen De Kern, Humanitas, Wijz en Schuldhulpmaatje. Hier worden diensten geboden zoals financiële voorlichting en ondersteuning bij vragen. Ook vindt nazorg bij deze organisaties plaats. Nazorg is een onderdeel van het gemeentelijk beleid, dat wordt uitgevoerd door deze organisaties.

Beleid, uitvoering en samenwerking

Voor het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen aan de ene kant beleid en aan de andere kant de verantwoordelijkheid over de uitvoering. Met beleid wordt bedoeld wat de gemeente beoogt te behalen zoals in het beleidskader beschreven is. Het kan zijn dat een deel van datgene wat wordt beoogd wordt uitgevoerd door samenwerkingspartners, zoals bij preventie en nazorg het geval is. De gemeente heeft strikt genomen geen volledige verantwoordelijkheid over de uitvoering van samenwerkingspartners, maar wel invloed over de manier waarop de samenwerking en uitvoering is vormgegeven. Daarom is bekeken in welke vorm de gemeente de uitvoering heeft ingericht, wat de relatie tussen partijen is en wat het gevolg is voor effect en efficiëntie.

In paragraaf 3.2, 3.5 en 3.6 van het beleidskader zijn taken op het gebied van samenwerking en nazorg uiteengezet en in actiepunten geformuleerd:

- Met vrijwilligers samenwerken aan preventie en nazorg.
- We bieden nazorg aan om te voorkomen dat mensen opnieuw in problemen komen door een budgetteringscursus, nazorggesprek of thuisadministratie.
- Duidelijkheid verschaffen door middel van een centrale toegang waar men terecht kan voor hulp op sociaal-juridisch gebied.

De gemeente Zwolle heeft een samenwerkingsrelatie met de organisaties die deel uitmaken van Op Orde. De gemeente verstrekt in het kader van schuldhulpverlening een subsidie aan De Kern, waarbij deze subsidie aan de hand van een verdeelsleutel wordt onderverdeeld aan de verschillende organisaties. De samenwerkingspartners kunnen met deze middelen zelf bepalen hoe zij hun diensten inrichten. De gemeente en de verschillende organisaties maken algemene afspraken over de uitvoering van de verschillende diensten en nazorg. De gemeente maakt geen prestatieafspraken met de organisaties en heeft daarmee beperkte sturingsmogelijkheden.

Hieronder staat een overzicht van de aspecten van schulddienstverlening. Ten eerste wordt aangegeven welke aspecten genoemd worden in het beleidskader (wat de gemeente beoogt) en daarmee onderdeel zijn van het gemeentelijk beleid. Ten tweede wordt aangegeven of de uitvoering onder verantwoordelijkheid van de gemeente valt of niet. Ten derde wordt aangegeven in hoeverre het aspect behoort tot de scope van het onderzoek.

Tabel 3. Overzicht schulddienstverlening Zwolle.

	SDV	Preventie	Op Orde	WSNP
Onderdeel van het gemeentelijk beleid?	Ja	Ja	Ja	Nee
Waar ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering?	Gemeente	Verantwoordelijkheid ligt bij partners, gemeente probeert partners aan te sporen	Samenwerkingsrelatie, verantwoordelijkheid uitvoering ligt bij organisaties	Verantwoordelijkheid bij instanties die WSNP-bewindvoering uitvoeren
In hoeverre onderdeel van de scope van het onderzoek?	Valt volledig binnen scope van onderzoek. Doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld.	Onderzocht is hoe de gemeente vorm geeft aan het beleid en welke beleidskeuzes de gemeente hierin maakt. Uitvoering door partners is niet onderzocht en valt daarmee buiten de beoordeling.	Gezien de integrale aanpak en de voorgenomen aansluiting tussen preventie, curatie en nazorg is onderzocht hoe de gemeente vorm geeft aan het beleid en hoe de toeleiding van cliënten naar Op Orde plaatsvindt.	Valt buiten beleid en verantwoordelijkheid, valt daarmee buiten scope van het onderzoek.

In hoofdstuk 3 worden de verschillende instrumenten verder beschreven.

2.4 Participatie en WMO

De schulddienstverlening hangt nauw samen met het armoedebeleid en de Participatiewet. Participatie van burgers wordt vergroot door maatschappelijke activiteiten te stimuleren en burgers, ondanks schulden, in staat te stellen zoveel mogelijk mee te kunnen doen. Op deze manier staan er geen financiële belemmeringen in de weg. In de kadernota Participatiewet wordt genoemd dat schulddienstverlening een onderdeel is van het vangnet dat de gemeente

✚ rekenschap

aanbiedt aan de burgers van Zwolle. De gemeente Zwolle investeert in brede samenwerking, preventie en vroegsignalering.

Er wordt ook een verbinding gezocht met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Zelfredzaamheid, participatie en eigen kracht komen vaak in het gedrang door schulden. De gemeente Zwolle stelt daarom in haar beleidsplan Participatiewet voor om schuldpreventie aan te bieden en in te richten als een algemene oplossing in het kader van de Wmo, door bijvoorbeeld preventiecursussen en budgetcoaching te bieden of de toegang tot minima-regelingen.

3. Beschrijving armoede, schulden en diensten

3.1 Armoede in Zwolle

Schuldenproblematiek komt bij verschillende soorten huishoudens voor. Huishoudens met een laag inkomen hebben (door minder bestedingsruimte en het niet kunnen opbouwen van een financiële buffer) over het algemeen een verhoogde kans op schulden. Uiteraard heeft niet elk huishouden met een laag inkomen te maken met schulden. De hoeveelheid huishoudens met een laag inkomen geeft daarom een indicatie van de hoeveelheid risico op schulden in de gemeente.

Om te bepalen hoeveel huishoudens rond moeten komen van een laag inkomen, wordt gekeken naar het sociaal minimum (het bedrag dat nodig is om in het levensonderhoud te kunnen voorzien). Het sociaal minimum wordt vastgesteld door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is ongeveer hetzelfde als het bijstandsniveau¹. Een onderscheid is te maken tussen 101% van het sociaal minimum (iedereen met een bijstandsuitkering valt onder deze groep) en 110% van het sociaal minimum (deze groep heeft nog steeds weinig financiële rekbaarheid).

In 2013 waren er in Zwolle 3.900 huishoudens met een inkomen tot 101% van het sociaal minimum en 5.900 huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum; respectievelijk 7,5% en 11,5% van het totaal aantal huishoudens. In Zwolle zijn er 5.900 huishoudens die net in het levensonderhoud kunnen voorzien. Relatief gezien is het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum toegenomen van 10,4% in 2005 naar 11,5% in 2013.

Uit deze cijfers blijkt dat als het gaat om armoede, gemeente Zwolle gemiddeld scoort en onder het provinciale en landelijk gemiddelde scoort. Wel scoort de gemeente hoger dan buurgemeenten, wat verklaard kan worden doordat Zwolle een stedelijk gemeente is. Vergeleken met landelijke gemeenten hebben stedelijke gemeenten meer sociale huurwoningen, echtscheidingen, éénouderhuishoudens en inwoners met geestelijke en lichamelijke beperkingen, wat zich vertaalt naar een hoger percentage huishoudens met een laag inkomen.

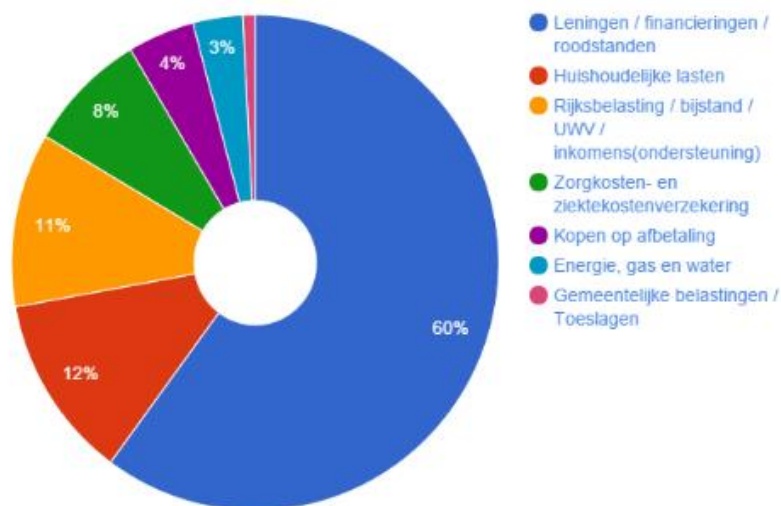
In bijlage 4 wordt verder ingegaan op de situatieschets van de armoede in Zwolle.

3.2 Schulden in Zwolle

De gemeente houdt cijfers bij over de oorsprong van de schulden en heeft enkele cijfers hierover aangeleverd. Met deze gegevens is er enig inzicht in de vraag bij welke organisaties schuldenaren schulden hebben gemaakt en wat de hoogte is van de schuld. De volgende cijfers zijn van gemeente Zwolle en zijn op basis van management-informatie die de gemeente beschikbaar heeft gesteld. Het gaat hier om de schulden van cliënten die een minnelijk traject doorlopen.

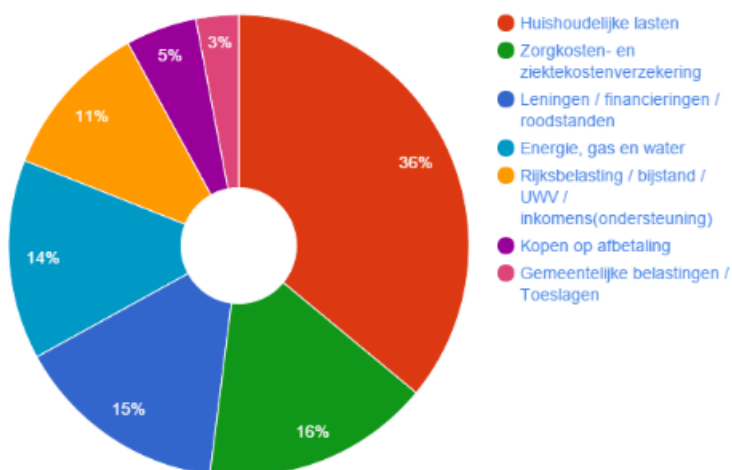
¹ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering/vraag-en-antwoord/wat-is-het-sociaal-minimum-en-wat-als-mijn-uitkering-lager-is-dan-dat-minimum>.

In Zwolle is er sprake van een totale schuld van € 4.341.541. Meer dan de helft van deze schuld (€ 2.609.389) bestaat uit leningen, financiering en roodstand. Huishoudelijke lasten volgen daarna met € 522.403.



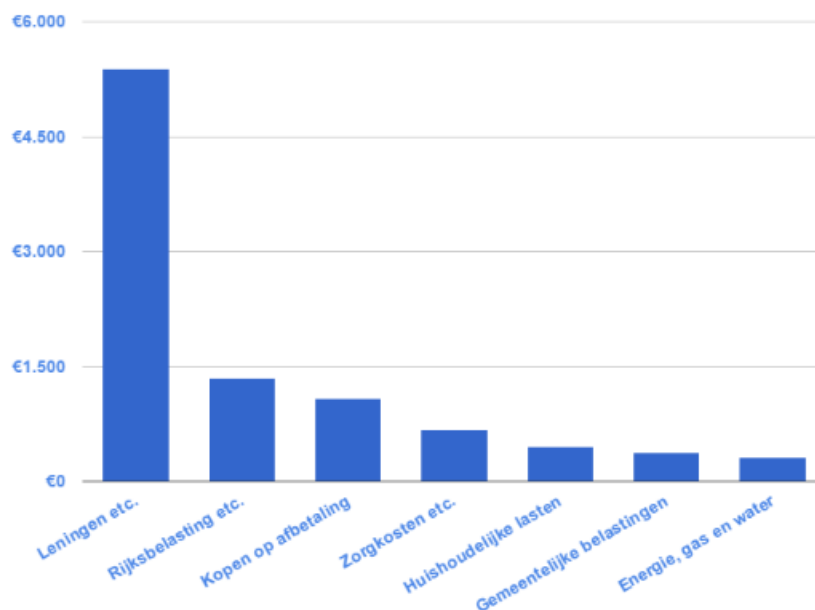
Figuur 1. Top 7 schuldeisers naar schuldbedrag. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

Leningen, financiering en roodstand vormen het hoogste schuldbedrag, maar als we naar het aandeel klanten per schuldeiser kijken dan vormen de huishoudelijke schulden de grootste schuldeisers. Er zijn 1.153 mensen die schulden hebben in de huishoudelijke lasten ten opzichte van 485 mensen met schulden door leningen, financiering en roodstand. De gemiddelde schuld door leningen, financiering en roodstand is dus vele malen hoger dan de gemiddelde schuld door huishoudelijke lasten. Schulden door gemeentelijke belastingen en toeslagen vormen een klein deel van de schulden; € 35.730 en 93 klanten.



Figuur 2. Top 7 schuldeisers naar aandeel klanten. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

Wanneer we naar de gemiddelde schuld per huishouden kijken, zien we dat leningen, financiering en roodstand de grootste groep vormt. De schulden liggen hier gemiddeld op € 5.380. Rijksbelasting, bijstand, UWV en Inkomensondersteuning vormen daarna de hoogste gemiddelde met € 1.356. Gemeentelijke belasting en energie, gas & water vormen een laag gemiddeld bedrag.



Figuur 3. Gemiddelde schuld per huishouden. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

3.3 Aanbod van diensten, afbakening en processchema

Personen met schulden kunnen, afhankelijk van hun schuldensituatie, bij verschillende diensten in de gemeente aankloppen. Er zijn verschillende onderdelen die onder verantwoordelijkheid van verschillende organisaties vallen. In dit hoofdstuk wordt het aanbod van verschillende diensten uiteengezet. In figuur 4 wordt een overzicht gegeven van de verschillende diensten en de samenhang en toeleiding beschreven.

Afbakening

Er is een onderscheid te maken tussen het minnelijk traject (aangeboden door de gemeente / SDV Zwolle) en het wettelijk traject (de WSNP). Het wettelijk traject valt niet onder verantwoordelijkheid van de gemeente. Daarnaast zijn er samenwerkingspartners waar de gemeente in de uitvoering mee samenwerkt. De gemeente is regiehouder - maakt het beleid en probeert de samenwerkingspartners aan te sporen. De uitvoering van de diensten geboden door samenwerkingspartners is strikt genomen geen onderdeel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Wij bekijken wel in hoeverre de samenwerking is vormgegeven: makkelijk vindbare, laagdrempelige voorzieningen voor alle Zwollenaren, integrale schulddienstverlening en nazorg zijn expliciete doelen van het beleid en worden uitgevoerd met de samenwerkingspartners.

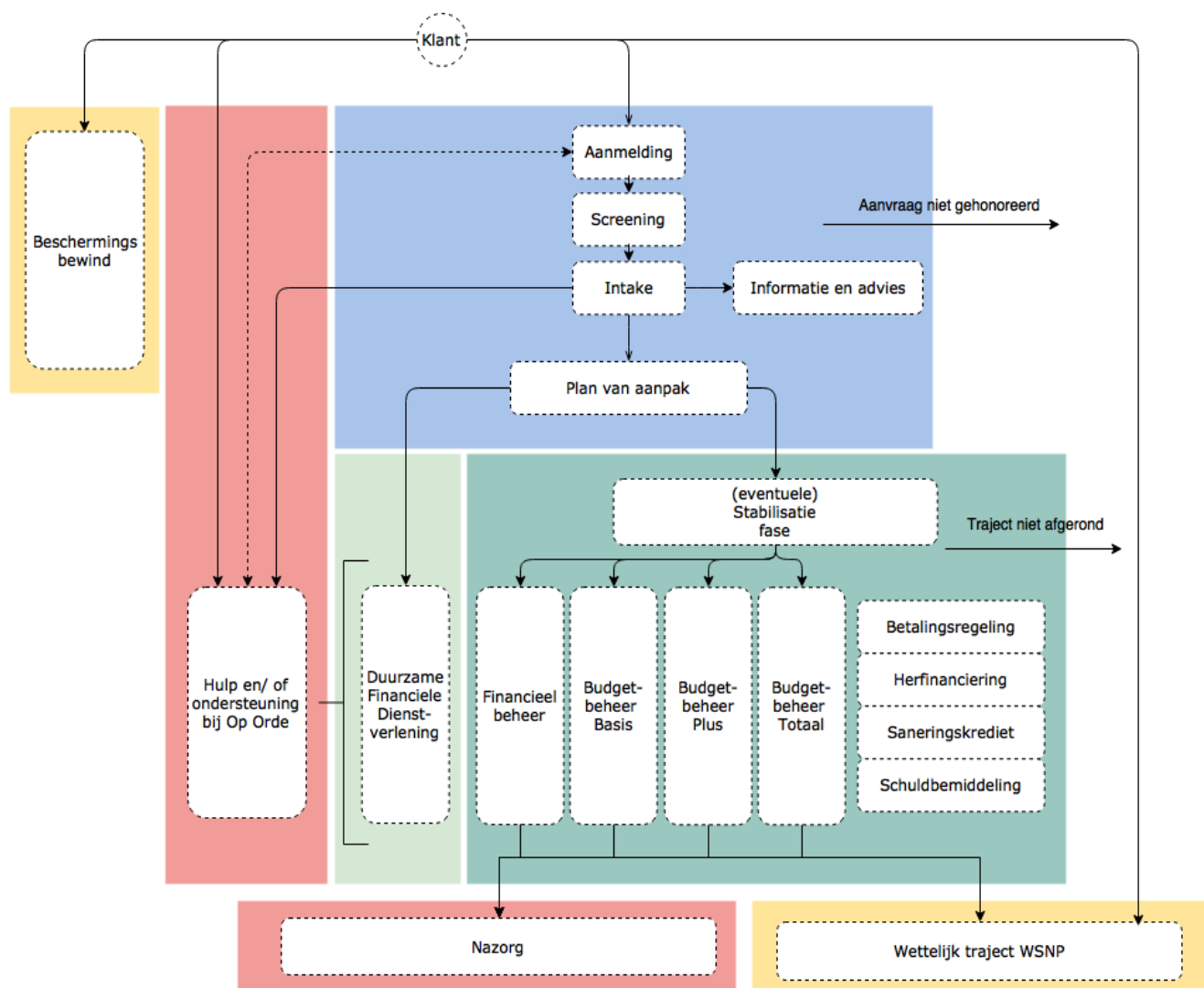
Om de efficiëntie en effectiviteit te beoordelen kijken we primair naar de SDV Zwolle, ofwel de aanmeldfase en het minnelijk traject. Dit is opgenomen in hoofdstuk 4. Daarnaast kijken we hoe de samenwerking met partners is vormgegeven en in hoeverre deze volgens de beleidsdoelen wordt uitgevoerd.

3.4 Overzicht diensten en processchema

Het aanbod van diensten is onderstaand processchema gevisualiseerd. De verschillende onderdelen van het proces worden in de paragrafen daaronder verder uiteengezet.

Het proces in Zwolle is ingericht naar het processchema schuldhulpverlening van de NVVK (de brancheorganisatie op het gebied van schuldhulpverlening) . Dit proces, zoals beschreven in de gedragscode van de leden van de NVVK, tracht kwaliteit en efficiency te waarborgen.

De aanmelding, screening en intake vinden plaats bij de consulent Schulddienstverlening (in het schema weergegeven in het blauwe vlak). De daarop volgende diensten in de stabilisatiefase staan in het groene gedeelte (uitvoering door de gemeente). Dit bestaat uit (een combinatie van) een regeling die de schuld moet oplossen en een traject dat het uitgavenpatroon beheert of ondersteunt. Na de 'blauwe fase' kan ook de fase van duurzame financiële dienstverlening ingegaan worden (lichtgroen gekleurd; uitvoering eveneens door de gemeente). Beschermingsbewind en de WSNP worden in de praktijk door externe bewindvoerders uitgevoerd (geel). Hulp en ondersteuning wordt door Op Orde in alle stadia geboden. Nazorg wordt verzorgd door vrijwilligersorganisaties (rood). De gemeente heeft een samenwerkingsrelatie met deze organisaties. Strikt genomen is de praktische uitvoering van de activiteiten door Op Orde geen onderdeel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid maar maken wel onderdeel uit van het gemeentelijke schulddienstverleningsbeleid.



Figuur 4. Processchema gemeente, WSNP en beschermingsbewind en Op Orde

3.5 SDV Zwolle

Schulddienstverlening is als taak organisatorisch ondergebracht bij de afdeling Inkomensondersteuning (IO) die daartoe een team heeft ingericht. Voorts zijn er teams die belast zijn met het armoedebeleid en met inkomensondersteunende maatregelen.

Voorheen bood de gemeente een gestandaardiseerd pakket van diensten aan en kwamen cliënten veelal in hetzelfde traject. Omwille van de effectiviteit is de schuldhulpverlening opnieuw ingericht, in samenhang met de ontwikkeling van de Wgs en met de invoering van de Participatiewet en de WMO.

3.6 Preventie

De gemeente Zwolle probeert niet alleen schulden op te lossen, maar ook te voorkomen. Er zijn verschillende vormen van preventie (niet in het schema weergegeven): het voorkomen van schulden, het voorkomen van hogere schulden en meer problemen en het voorkomen van nieuwe schulden.

De accountmanager op preventiegebied (van de afdeling inkomensondersteuning) heeft contact met verschillende partners en probeert deze aan te sporen om preventieactiviteiten te ondernemen. Preventie bestaat voornamelijk uit voorlichtingen en periodieke contacten met maatschappelijke partners. Instrumenten die kunnen worden ingezet om nieuwe schulden en problemen te voorkomen zijn bijvoorbeeld ondersteuning door thuisadministratie, cursussen met inkomen en nazorg. Ook kan er gebruik worden gemaakt van een schuldhulpmaatje.

Informeren in lokale kranten

In het beleidsplan Schulddienstverlening en schuldpreventie wordt genoemd dat er wordt ingezet op massamediale informatievoorziening (p. 16). Er worden artikelen geplaatst in de stadskrant Swollenaer. Daarnaast verschijnen er artikelen in de Wijzer, die sinds 1 januari 2015 ook digitaal beschikbaar is. De meeste artikelen die hier verschijnen, hebben betrekking op inkomensondersteunende maatregelen en bijstand.

In 2014 heeft de gemeente een handreiking ontwikkeld voor het Sociale Wijkteam, waarin de teams worden ondersteund bij financiële vraagstukken. Dit is een handleiding die door Divosa landelijk beschikbaar is gesteld.

Groepsvoorlichting en individueel financieel advies

Op dit moment worden er budgetkringen ontwikkeld waarin mensen elkaar stimuleren om bewust en zorgvuldig om te gaan met geld. Daarnaast worden voorlichtingen gegeven, o.a. op scholen. In 2015 zijn er acht voorlichtingen geweest voor hulpverlenende instanties, coaches voor studenten, vrijwilligersorganisaties, medewerkers van incassobureaus en bedrijven. Voor individueel advies kunnen mensen terecht bij de formulierenbrigade en de sociale raadslieden.

3.7 Samenwerking en diensten aangeboden door samenwerkingspartners

Uitvoering door samenwerkingspartners

Uitgangspunt van de gemeente is dat met iedereen een intakegesprek gevoerd wordt en dat er passende hulp gezocht wordt. Een persoon die een aanvraag doet, hoeft niet per se gebruik te gaan maken van één van de diensten aangeboden door de gemeente. Mocht een persoon niet voldoen aan de voorwaarden of wordt er ingeschat dat hulp door een vrijwilligersorganisatie bevorderlijk is voor de financiële situatie of vraag, dan wordt de persoon doorverwezen naar Op Orde.

Op Orde is een samenwerking tussen De Kern², WijZ, Humanitas en sinds 1 januari 2016 Schuldhulpmaatje. De vier organisaties hebben één centraal aanmeldpunt. De cliënt hoeft vooraf niet te bedenken welke ondersteuning hij heeft, maar kan zich melden bij de receptie waar hij naar één van de organisaties wordt doorverwezen.

De samenwerking met Op Orde vormt een belangrijk onderdeel van de Zwolse schulddienstverlening. Personen die niet in aanmerking komen³ voor een traject binnen de gemeente worden naar hulpverlening door vrijwilligers verwezen. Volgens de gemeente worden ook personen die wel in aanmerking komen voor een gemeentelijk traject gewezen op de hulp van Op Orde, al blijkt uit gesprekken met respondenten dat dit in de praktijk niet altijd het geval is geweest.

Mensen die aankloppen bij één van de vrijwilligersorganisaties kunnen doorverwezen worden naar de gemeente. Bij Op Orde wordt gepoogd de administratie op orde te krijgen, zodat de persoon ondersteund wordt bij het doen van een aanvraag. Dit is in het schema met de stippellijn aangegeven.

Humanitas en Schuldhulpmaatje bieden meer steun met inzicht op zelfredzaamheid. WijZ biedt meer langdurige ondersteuning; er is weinig uitzicht op zelfstandigheid. Op Orde biedt hulp en advies bij thuisadministratie. Vanuit De Kern ondersteunen sociale raadslieden en de formulierenbrigade mensen bij het op orde brengen van hun administratie. Het is een laagdrempelige voorziening en vormt de eerste ondersteuning bij financiële vraagstukken. Sociaal raadslieden begeleiden mensen door de sociale voorzieningen en regelingen. De administratie wordt op orde gebracht door de formulierenbrigade. Als de problemen te complex zijn, kunnen personen worden doorgestuurd naar de dienstverlening van de gemeente.

WijZ is een organisatie die zich richt op mensen die moeite hebben om mee te doen in de samenleving. Het is ontstaan als een organisatie die ondersteuning biedt aan ouderen, maar tegenwoordig wordt de expertise breder ingezet en ondersteunen ze ook andere kwetsbare groepen. Het doel van de organisatie is om kwetsbare mensen actief te houden en ervoor te zorgen dat deze mensen de regie over het eigen leven houden. Vanuit Humanitas zijn ook vrijwilligers die helpen bij het op orde maken van de administratie.

Preventie

Voor preventie is het volgens de gemeente Zwolle van groot belang dat het contact met en tussen verschillende instanties goed is. Op deze manier kunnen er makkelijk veel verschillende lijntjes worden uitgezet en kunnen nieuwe ideeën verder worden ontwikkeld. Samenwerkingspartners vormen een belangrijke onderdeel in preventie. Sommige mensen vinden het prettiger om eerst bij een instantie aan te kloppen dan direct bij de gemeente. Het vormt een laagdrempelige vorm van ondersteuning.

Armoedepact

In Zwolle bestaat het platform Zwolle Armoedevrij! Dit is een platform waar burgers, maatschappelijke partners en de gemeente elkaar ontmoeten. Het startsein van dit platform is gegeven met het Armoedepact en bestaat sinds 2009. Het armoedepact is een document wat ondertekend is door maatschappelijke samenwerkingspartners van de gemeente Zwolle. Hier

² In 'De Kern' zijn de Sociaal Raadslieden en de Formulierenbrigade opgenomen.

³ Dat kunnen zijn mensen die hun administratie niet op orde hebben, mensen die een verslaving hebben, mensen onder de 18 jaar of mensen die niet uit Zwolle of de samenwerkende regiogemeenten komen dan wel geen vaste woon- of verblijfplaats hebben.

wordt de samenwerking en samenhang op het gebied van armoede door de verschillende partijen onderschreven.

Startpunt Geldzaken

Het Startpunt Geldzaken is een initiatief van Nibud, Vereniging Eigen Huis, Vereniging van Effectenbezitters (VEB) en de Financial Planning Standard Board, Nederland (FPSB). De gemeente Zwolle is partner. Startpunt Geldzaken heeft Geldplan Zwolle ontwikkeld. Hierin worden tips gegeven over geld, zoals tips over het verminderen van de uitgaven en het verhogen van de inkomsten. In 2015 zijn er 222 geldplannen geweest via 'Beter rondkomen' en 45 geldplannen via 'Sparen, beleggen of aflossen'.

Financieel Spreekuur

Het Financieel Spreekuur (FiS) is een samenwerkingsverband tussen de Kern, scholen en de gemeente. Dit is een inloopsprekuren voor leerlingen die vragen hebben op financieel gebied; deze leerlingen worden door leeftijdsgenoten geholpen. Het FiS is in maart 2014 gestart bij het Deltion College. Het eerste jaar waren er 39 meldingen. In 2015 is vakcollege Cibap aangesloten en is het aantal meldingen opgelopen tot 159. Het wordt gerund door twee HBO stagiaires SJD onder begeleiding van de Kern. Personen kunnen langs met vragen over een DUO lening of het maken van een begroting. Dit project loopt in haar tweede jaar.

3.8 Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP)

Personen kunnen alleen via een uitspraak van de rechter in het wettelijk traject (oftewel de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen - WSNP⁴) komen. Personen kunnen (bij uitzondering) direct in het traject komen (zonder eerst een minnelijke regeling door te lopen) of wanneer het minnelijk traject mislukt is.

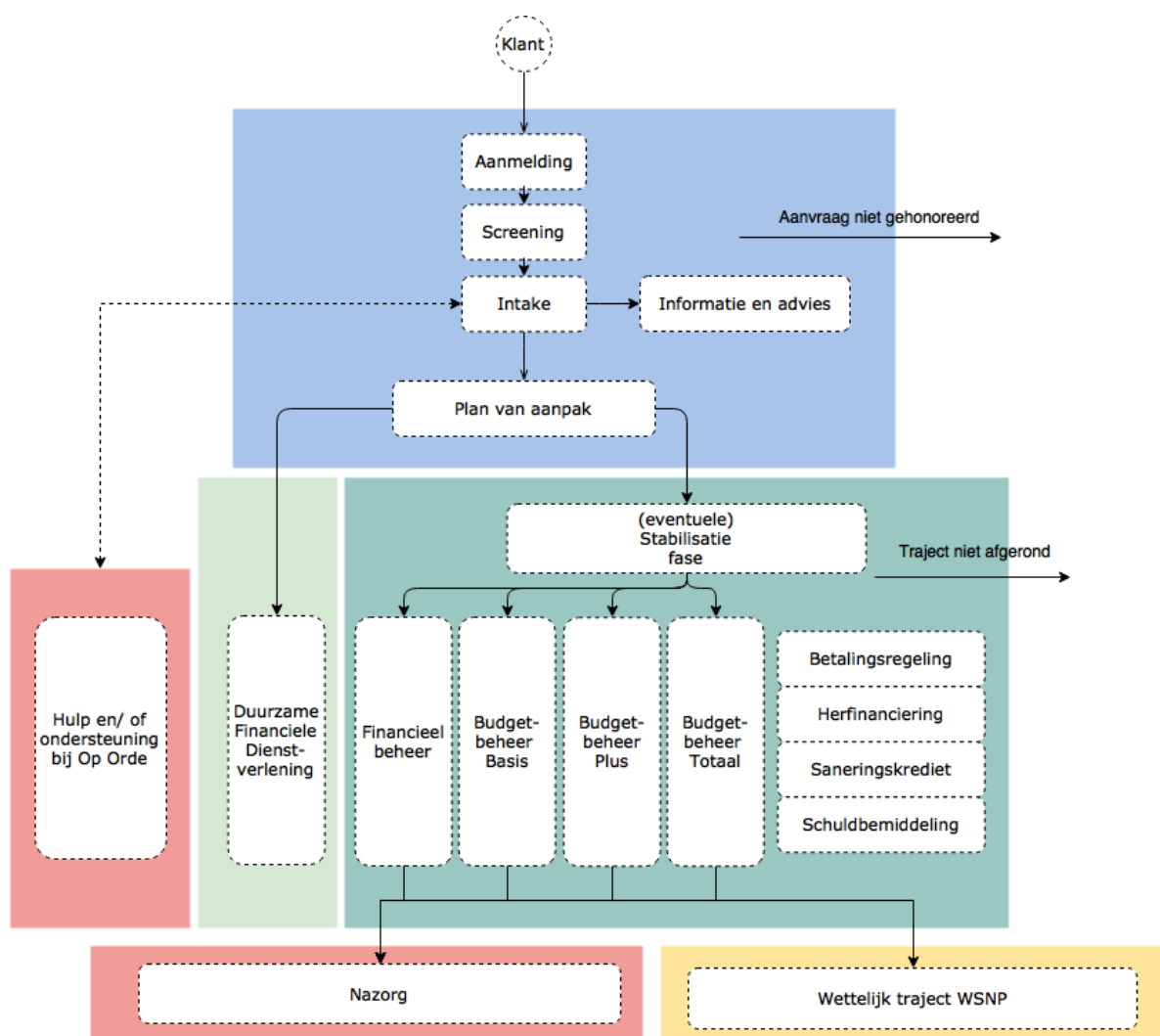
In deze gevallen geeft de schulddienstverlening een verklaring af waaruit blijkt waarom het minnelijk traject niet is opgestart of is mislukt. Net als bij een minnelijke regeling wordt geprobeerd om de schulden binnen 36 maanden op te lossen. In sommige (uitzonderlijke) gevallen kan de rechter beslissen om het traject 60 maanden te laten duren. De resterende schuld wordt kwijtgescholden. Binnen de WSNP bestaat een aantal verplichtingen waar een persoon zich aan moet houden. Allereerst mogen er geen nieuwe schulden ontstaan. Daarnaast moet iemand zoveel mogelijk inkomen vergaren. Als iemand werkloos is, is er sprake van sollicitatieplicht. Bovendien moet alle informatie die van belang is voor de schuldsanering worden doorgegeven aan de bewindvoerder.

⁴ De WSNP valt buiten het gemeentelijk beleid. Voor meer inhoudelijke informatie over de WSNP zie onder meer de informatie van het Bureau WSNP van de Raad voor Rechtsbijstand: <http://www.bureauwsnp.nl/>.

4. Schulddienstverlening: het minnelijk traject

In deze paragraaf wordt de schulddienstverlening (SDV) van de gemeente Zwolle besproken. Dit is het deel in het processchema dat in het blauw (aanmelding en intake) en groen (minnelijk traject) is weergegeven. Dit onderdeel vormt de kern van het onderzoek.

Hieronder zijn de relevante onderdelen nog eens in het processchema weergegeven. Het blauwe en groene gedeelte vormt gezamenlijk het minnelijk traject en is onderdeel van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Ondersteuning door Op Orde is in praktische zin formeel geen onderdeel van de verantwoordelijkheid, maar vormt wel onderdeel van het gemeentelijke beleid. WSNP is geen onderdeel van beleid en verantwoordelijkheid, maar vormt het slotstuk bij het niet succesvol afronden van het minnelijk traject. Nazorg is onderdeel van het traject en beleid, en wordt uitgevoerd door samenwerkingspartners.



Figuur 5. Processchema

4.1 Aanmelding en intakefase

De eerste fase van het minnelijk traject is de aanmelding en intakefase. Deze fase bestaat uit de volgende stappen:

1. Aanmelding
2. Intakegesprek
 - a. Verzamelen financiële gegevens door schuldenaar
 - b. Afname vragenlijst Mesis
 - c. Intakegesprek
3. Plan van aanpak

Aanmelding

Iedereen die schulden heeft kan om ondersteuning vragen, mits iemand een vaste woon- of verblijfplaats in Zwolle heeft en minimaal 18 jaar oud is. De oorzaak van de schuld hoeft hierbij geen belemmering te vormen. Het aanvraagformulier kan zowel via de post als digitaal worden ingediend. Alle belangrijke gegevens moeten naar de gemeente om de aanvraagprocedure zo soepel mogelijk te laten verlopen. Ondersteuning kan worden geboden door de formulierenbrigade van de Kern (in Op Orde).

Personen met problematische schulden komen op verschillende manieren bij de Zwolse schulddienstverlening:

- Zelf melden bij de gemeente (fysiek of via de website).
- Een klant komt met een financiële vraag bij één van de vrijwilligersorganisaties en wordt doorverwezen naar de gemeente.
- Via schuldeisers, zoals een woningbouwcorporatie (huurachterstanden of dreigende uitzettingen).
- Een wijkteam heeft schulden gesignaleerd.

De problemen kunnen zo hoog zijn opgelopen, dat er sprake is van een crisissituatie of spoedaanmelding: wanneer iemand uit huis wordt gezet of wanneer de elektriciteit of het water wordt afgesloten.

Intake

Bij de intake moet een zo compleet mogelijk schuldenoverzicht in kaart worden gebracht. Dit heeft veelal in samenwerking met de formulierenbrigade plaatsgevonden. De klant moet voorafgaand aan de intake een assessment invullen, op basis waarvan een inschatting wordt gemaakt van de problemen, de persoonskenmerken en daarmee de 'regelbaarheid' van de persoon. Het assessment vindt plaats met het intake-instrument Mesis (Methodisch Screeningsinstrument Schulddienstverlening). Dit is een digitale vragenlijst van ongeveer 100 vragen die bij benadering anderhalf uur duurt om in te vullen. Bij personen die digibeeet zijn, wordt de intake bij de gemeente gedaan.

Vervolgens vindt er een intakegesprek plaats bij de gemeente, met de consulent schulddienstverlening. In een gesprek wordt de situatie van de cliënt in kaart gebracht. Ook wordt er bekeken of er andere problemen zijn, zoals verslaving of psychosociale problematiek. Aan de hand van de dossiergegevens, de uitslag van Mesis en het gesprek wordt de schuldsituatie en de financiële zelfredzaamheid vastgesteld, en wordt bepaald welk traject passend is.

Lukt het niet om een passend traject te vinden, doordat er niet aan de voorwaarden wordt voldaan of omdat de klant het niet eens is met de aanpak, dan kan het product Informatie & Advies worden aangeboden of dan wordt er een andere vorm van hulpverlening gezocht. De

gemeente stelt overigens dat zij bij crisissituaties er altijd in slaagt om binnen de wettelijke termijn van drie dagen hulp te bieden.

Plan van aanpak

Het plan van aanpak omvat de financiële gegevens van de klant, een analyse van de situatie, de diensten die de klant ontvangt en een stappenplan dat toewerkt naar een wenselijke eindresultaat met een aantal evaluatiemomenten. De consulent stelt het plan van aanpak op, waarna de klant deze moet goedkeuren om het traject te beginnen. Het plan van aanpak is daarmee het eindproduct van de intakefase.

De Consulent Schulddienstverlening blijft het gehele traject - tot en met de nazorg - verantwoordelijk voor de klant. Volgens de interviews vinden er periodieke checks plaats, waarbij bezien wordt of het gekozen traject nog steeds het juiste traject is voor die klant. Vanaf een half jaar tot een jaar na het afronden van budgetbeheer wordt contact opgenomen met de klant om te bezien wat de ontwikkelingen na het afronden van het traject zijn.

4.2 Budgetbeheer en schuldregeling

Indien na de intake fase blijkt dat een persoon in aanmerking komt voor het minnelijk traject, zal deze persoon het door de gemeente aangeboden minnelijk traject aangeboden krijgen. Dit is een combinatie van budget- of financieel beheer (afhankelijk van de financiële zelfredzaamheid) en een schuldsanering. Gezamenlijk zien deze producten toe op een finale kwijtschelding van de restschuld en een schone lei na 36 maanden.

Financieel beheer en budgetbeheer

In financieel beheer of budgetbeheer wordt, na een machtiging van de cliënt, een overeenkomst gesloten op grond waarvan de schulddienstverlening het budgetbeheer gaat uitvoeren. Budgetbeheer ontvangt het inkomen van de klant op een rekening bij de gemeente en hieruit worden de noodzakelijke betalingen gedaan. Op deze manier wordt voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan.

Budgetbeheer is een zware maatregel die meestal tijdelijk van karakter is. De gemeente Zwolle heeft er daarom ook voor gekozen om meerdere vormen van budgetbeheer toe te passen. Afhankelijk van de situatie en de financiële zelfredzaamheid wordt een lichte vorm of een zware vorm van budgetbeheer toegepast.

Schuldsanering

Saneringskrediet is het regelen van een schuldenpakket door middel van het verstrekken van een lening. Door middel van een kredietovereenkomst, wordt de totale schuldenlast afgekocht tegen finale kwijting. Het voordeel is dat de schuldeiser direct het geld ontvangt en dat de klant alleen te maken heeft met de gemeente. Saneringskredieten worden toegepast in de situaties waarbij er geen toekomstperspectief is op een verhoging van de afloscapaciteit. In Zwolle geldt een maximum bedrag van € 5.000 voor saneringskrediet.

Recidivisten, mensen met een wisselend of onzeker inkomen en mensen met een perspectief op inkomensverbetering komen niet in aanmerking voor saneringskrediet. Zij zijn altijd aangewezen op schuldbemiddeling. Schuldbemiddeling is het maken van betalingsafspraken door een derde naar aanleiding van een schuldregeling waarbij alle schuldeisers instemmen met een gespreide betaling, al of niet tegen een percentagevoorstel. Als iemand zijn inkomen kan verbeteren, moet dit ten goede komen aan de schuldeisers.

Fasen

Het minnelijk traject bestaat uit een aantal stappen:

1. Stabilisatiefase
2. 120-dagen fase
3. Aflossen schulden
4. Afronden van het minnelijk traject: (a) nazorg; (b) indien het minnelijk traject niet geslaagd is, wordt een aanvraag voor een WSNP traject gedaan.

Stabilisatiefase

Indien de noodzaak om te stabiliseren wordt vastgesteld in het plan van aanpak begint het traject met een zogeheten stabilisatiefase. Hierin wordt het dossier gestart en worden de inkomsten en uitgaven van de klant in evenwicht gebracht.

120-dagen fase

In de 120-dagen fase wordt een inventarisatie van de schulden gemaakt, de afloscapaciteit wordt berekend en schuldeisers worden aangeschreven om tot een akkoord te komen. In deze periode wordt er een overzicht gemaakt van alle inkomsten en uitgaven en wordt inzichtelijk gemaakt wat de afloscapaciteit is, waarbij eerst wordt gekeken naar het bedrag dat minimaal nodig is om van te leven (het Vrij Te Laten Bedrag). Er wordt geprobeerd een regeling te treffen waarbij de schulden binnen 36 maanden kunnen worden opgelost. Indien schuldenaren onterecht niet willen meewerken, kan er een verzoek bij een rechtbank worden ingediend waarin schuldenaren worden verzocht in te stemmen met de voorgestelde schuldenregeling. Dit heet een dwangakkoord.

Aflossingsfase

Als de uitgaven van de schuldenaar geminimaliseerd zijn en alle schuldeisers akkoord zijn met het aflossen en kwijtschelden van de restschuld, begint de fase waarin het daadwerkelijke aflossen plaatsvindt. Deze aflossingsfase duurt maximaal 36 maanden, en kan bij uitzondering verlengd worden naar 72 maanden. De aflossingsfase gaat in op het moment dat de afspraken gemaakt in de 120-dagenfase door alle partijen onderschreven worden; de doorlooptijd van 36 maanden begint op de 1e dag van de 120-dagen fase (en werkt dus met terugwerkende kracht). Zo heeft een vertraging in de 120-fase (bijvoorbeeld door schuldeisers die niet akkoord willen gaan) geen invloed op het aflossen van de schulden in de fase daarna.

Verschillende vormen van financieel beheer, budgetbeheer en DFD

Financieel beheer

Dit is een lichte vorm van budgetbeheer. In deze maatregel wordt er alleen geld gereserveerd voor de schuldregeling. Het inkomen komt binnen bij de gemeente, en wordt afgeroomd doorgestort naar de klant. Financieel beheer is minimaal verplicht bij het uitvoeren van een minnelijke schuldregeling.

Budgetbeheer Basis

Naast de reservering voor de schuldregeling worden er in budgetbeheer basis alleen een aantal vaste lasten doorbetaald, zoals huur of hypotheek en ziektekosten. Restant wordt per week of maand uitbetaald aan de klant: deze moet een deel van de vaste lasten zelf betalen, bijvoorbeeld de telefoonrekening, boodschappen en verzekeringen.

Budgetbeheer Totaal

De inkomsten en uitgaven worden volledig beheerd. Naast de reservering voor de schuldregeling, worden alle vaste lasten betaald. Daarnaast wordt er geld gereserveerd voor andere uitgaven. De klant krijgt per week of per maand leefgeld om boodschappen mee te

kunnen doen. Voor de gemeente Zwolle is het van belang om de zware maatregelen tot een minimum te houden. Dit zijn dure maatregelen en spreken te weinig de eigen kracht van de burger aan. In een aantal gevallen is het echter niet mogelijk om gebruik te maken van de minder zware vormen van budgetbeheer.

Zwolle gebruikt in het registratiesysteem de typologie “budgetbeheer plus” voor cliënten die op basis van huwelijk of geregistreerd partnerschap aan een budgetcliënt zijn gekoppeld.

Duurzame Financiële Dienstverlening

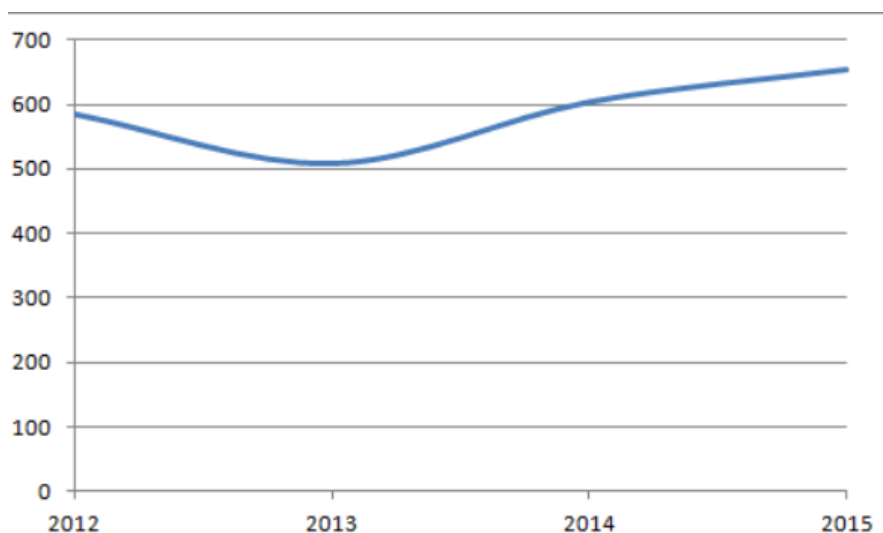
Duurzame Financiële Dienstverlening (DFD) wordt ingezet als een schuldregeling niet mogelijk is. DFD is strikt genomen geen onderdeel van budgetbeheer. Het doel van deze maatregel is dat er geen nieuwe achterstanden in betaling ontstaan en daardoor hogere schulden ontstaan. Het kan hier gaan om schulden die niet regelbaar zijn of een klant die door geestelijke of lichamelijke beperkingen niet in staat is om een traject schuldregeling te volgen. DFD leidt niet direct naar een vorm van schuldregeling en kent geen maximale looptijd, maar in het Plan van Aanpak kunnen termijnafspraken worden gemaakt.

4.3 Cijfermatige analyse minnelijk traject

Aantal aanvragen schulddienstverlening en gebruik diensten

Het aantal gehonoreerde aanvragen voor schulddienstverlening en crisisregelingen (van inwoners van de gemeente Zwolle) is sinds 2012 toegenomen van 584 naar 653 in 2015.

Volgens de geïnterviewde medewerkers van de gemeente gaat het in ongeveer 10% van de aanvragen om een crisisregeling. In deze gevallen gaat het om het voorkomen van huisuitzettingen of van het afsluiten van elektriciteit of water.



Figuur 6. Aantal gehonoreerde aanvragen voor schulddienstverlening en crisisregelingen 2012 - 2015. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

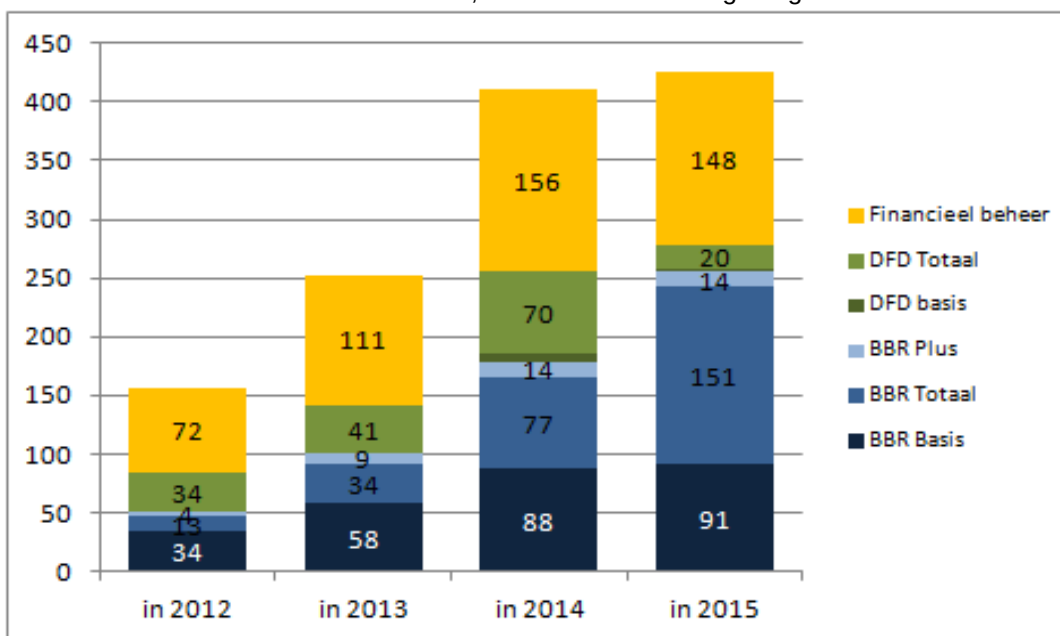
Doorstroom naar verschillende instrumenten

In grafieken op de volgende pagina staan de instroom en uitstroom in financieel beheer, budgetbeheer en DFD. Deze cijfers betreffen de in- en uitstroom, en zeggen niets over de hoeveelheid personen die in totaal bij budgetbeheer zitten.

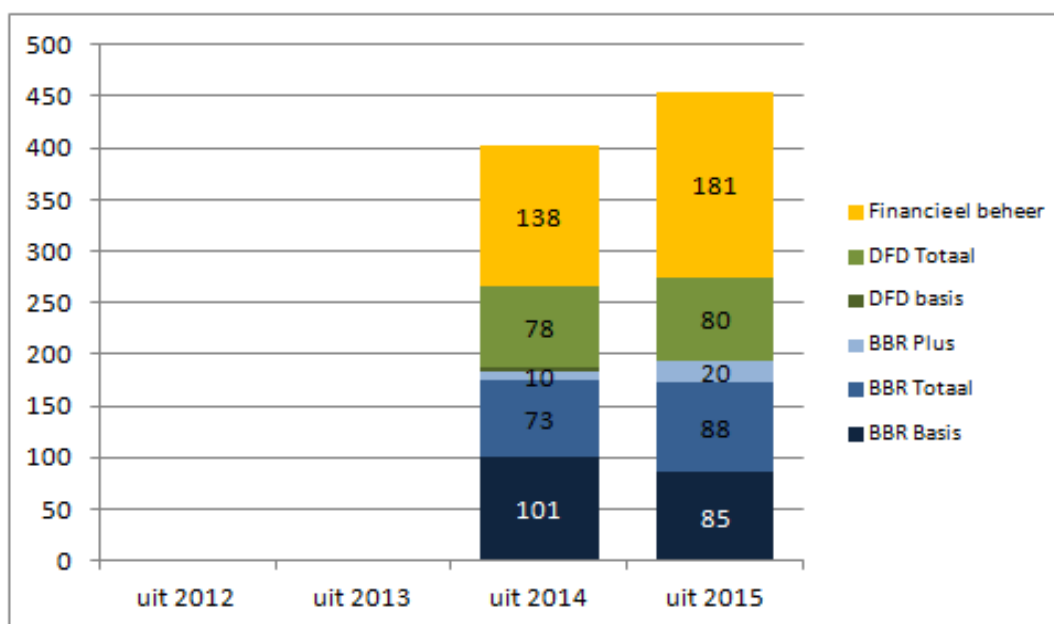
De staven geven de totale in- en uitstroom weer, waarbij deze met kleuren zijn onderverdeeld naar de verschillende instrumenten. De uitstroomcijfers van 2012 en 2013 zijn met de aangeleverde gegevens niet weer te geven.

Opvallende zaken zijn de stijging van het aantal personen dat instroomt, de toename van de instroom in Budgetbeheer Totaal en de toename van het gebruik van financieel beheer. Het aantal mensen dat instroomt in financieel beheer, budgetbeheer en DFD stijgt in de periode 2012-2015. In 2012 stromen 157 mensen in, in 2015 ligt dit getal boven de 400.

De omvang van het aantal personen in budgetbeheer, DFD en financieel beheer is alleen voor 2012 en 2013 vast te stellen. Ontwikkelingen over 2014 en 2015 zijn met de aangeleverde cijfers niet vast te stellen. Het aantal personen dat in het derde kwartaal van 2012 gebruik maakt van één van de diensten is 669; in 2013 is dit aantal gestegen naar 767.



Figuur 7. Instroom budgetbeheer en DFD 2012-2015. Bron CAB, gegevens van afdelingsondersteuning Zwolle



Figuur 8. Uitstroom verschillende instrumenten 2012 - 2015. Bron CAB, gegevens van afdeling Inkomensondersteuning Zwolle.

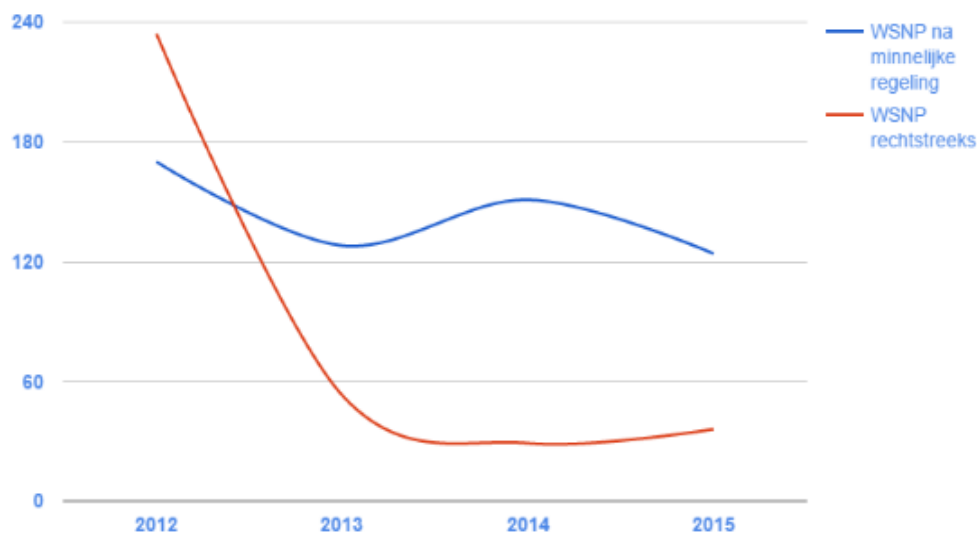
4.4 Uitstroom naar WSNP en nazorg

Een schuldenaar kan alleen middels een uitspraak van de rechter in een WSNP traject komen en valt daarmee niet onder gemeentelijk beleid. WSNP is wel onderdeel van het uitstromen: indien het minnelijk traject afgebroken wordt of niet slaagt, kan de gemeente een verklaring afgeven voor het in aanmerking komen voor het wettelijk traject. Het is aan de klant of gebruik gemaakt wordt van WSNP.

Bij een WSNP traject wordt er een bewindvoerder aangesteld. Deze WSNP-bewindvoerder heeft verantwoordelijkheid voor de boedel en uitgaven binnen het schuldsaneringstraject. De WSNP controleert en houdt toezicht. De cliënt blijft handelingsbekwaam ten aanzien van het vrij te laten bedrag en blijft verantwoordelijk voor de financiële handelingen. De schuldenaar moet op zijn beurt de bewindvoerder over alles informeren wat van belang kan zijn voor de schuldsanering. Schuldeisers zijn verplicht aan het wettelijk traject mee te werken, na 3 jaar worden resterende schulden gesaneerd en kan de schuldenaar met een schone lei beginnen.

De figuur hieronder geeft een beeld van het aantal afgegeven verklaringen voor toepassing van de WSNP. De blauwe lijn geeft het aantal verklaringen na afloop van een minnelijke schuldregeling weer, de rode lijn geeft een beeld van de rechtstreekse toepassing van de WSNP (zonder minnelijke regeling).

De blauwe lijn geeft een daling aan - dit staat in verband met de hoeveelheid afgeronde minnelijke schuldregelingen en het slagingspercentage. Echter is niet vast te stellen hoeveel minnelijke trajecten worden afgebroken zonder dat een wettelijk traject start. De rode lijn geeft het beleid van de rechtbank weer: sinds de fusie van verschillende arrondissementen is het beleid gewijzigd en worden minder personen rechtstreeks toegelaten aan de WSNP.



Figuur 9. Aantal WSNP trajecten over de periode 2012 - 2015. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

In 2015 waren er 35 aanmeldingen voor schulddienstverlening die eerder een minnelijk of wettelijk traject hebben doorlopen binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag. De tabel hierna geeft inzicht in de afwijzingsgronden op basis waarvan een schuldregeling niet geslaagd is. Met 'onvoldoende medewerking schuldeisers' wordt bedoeld dat er één of meer schuldeisers in een case niet akkoord zijn gegaan met het percentage aanbod tegen finale kwijting, wat het resultaat kan zijn van het incassobeleid van de schuldeiser. Middels een dwangakkoord kan worden getracht schuldeisers te laten meewerken aan de regeling.

Tabel 4. Top 10 redenen van afwijzing/intrekking 120-dagen traject. Bron: Afdeling Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

Reden afwijken 120-dagen		
Onvoldoende medewerking schuldeisers		45%
SHV overige reden		23%
WSNP verklaring opgesteld		5%
Clïënt is verhuisd		5%
Clïënt voldoet niet meer aan de voorwaarden		5%
Op verzoek van de cliënt		4%
Clïënt heeft zelf de schulden geregeld/regeling afgesloten		4%
SHV onvoldoende medewerking schuldeisers		4%
Clïënt komt verplichtingen niet na		3%
Clïënt heeft nieuwe schulden gemaakt		3%

4.5 Financiën minnelijk traject

De begroting van schulddienstverlening is in de gemeentelijke begroting ondergebracht in het programma Inkomensondersteuning. De uitgaven aan schulddienstverlening en preventie zijn daarmee niet inzichtelijk: de gemeentelijke begroting geeft onvoldoende informatie over specifieke instrumenten.

De loonkosten voor SDV worden met een rekenmodel van Stimulansz ingeschat. Hiermee zijn de kosten onder te verdelen naar een aantal diensten die in het minnelijk traject worden aangeboden. Per instrument wordt het aantal cliënten dat gebruik maakt van een instrument vermenigvuldigd met de werkelijke normtijden per instrument. Dit wordt doorgerekend naar het aantal benodigde Fte per instrument.

Er wordt een modelmatige berekening gemaakt van de ingezette middelen, wat geen exacte vaststelling van de kosten per product is. Zwolle maakt geen gebruik van urenregistratie, cijfers zijn een inschatting en worden jaarlijks geactualiseerd. Jaarlijks wordt ook naar de normtijd gekeken. Op basis van het rekenmodel zijn de loonkosten per onderdeel (voor 2016) van het proces aangegeven in de volgende tabel.

Tabel 5. Uitgaven per onderdeel Schulddienstverlening. Bron: afd. Inkomensondersteuning gemeente Zwolle.

Fase	Kosten
Aanmelding	€ 16.111
Intake	€ 356.553
Budgetbeheer	€ 463.963
Schuldregeling	€ 247.676

De totale preventiekosten liggen op € 95.500 per jaar. Hier wordt uitgegaan van het aantal fte (ingezet op preventie) vermenigvuldigd met de gemiddelde loonsom per fte.

Budgettering

In het beleidskader wordt het aantal regelingen en trajecten dat de gemeente levert ingeschat op basis van de ervaring van vorige jaren. Er wordt (voor de budgettering) als risico aangeleverd dat schulddienstverlening een open einde-regeling is, en dat iedereen met schulden - als er aan de voorwaarden wordt voldaan - kan instromen.

4.6 Uitvoering en samenwerking bij minnelijk traject

Op basis van de gesprekken met medewerkers van de gemeente, samenwerkingspartners en schuldenaren zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen:

Bij het minnelijk traject:

- Lange doorlooptijd beginfase en gebrek aan communicatie en ondersteuning
- Het gebrek aan nazorg

In de samenwerking met Op Orde

- Toeleiding van schuldenaren en cliënten van en naar Op Orde

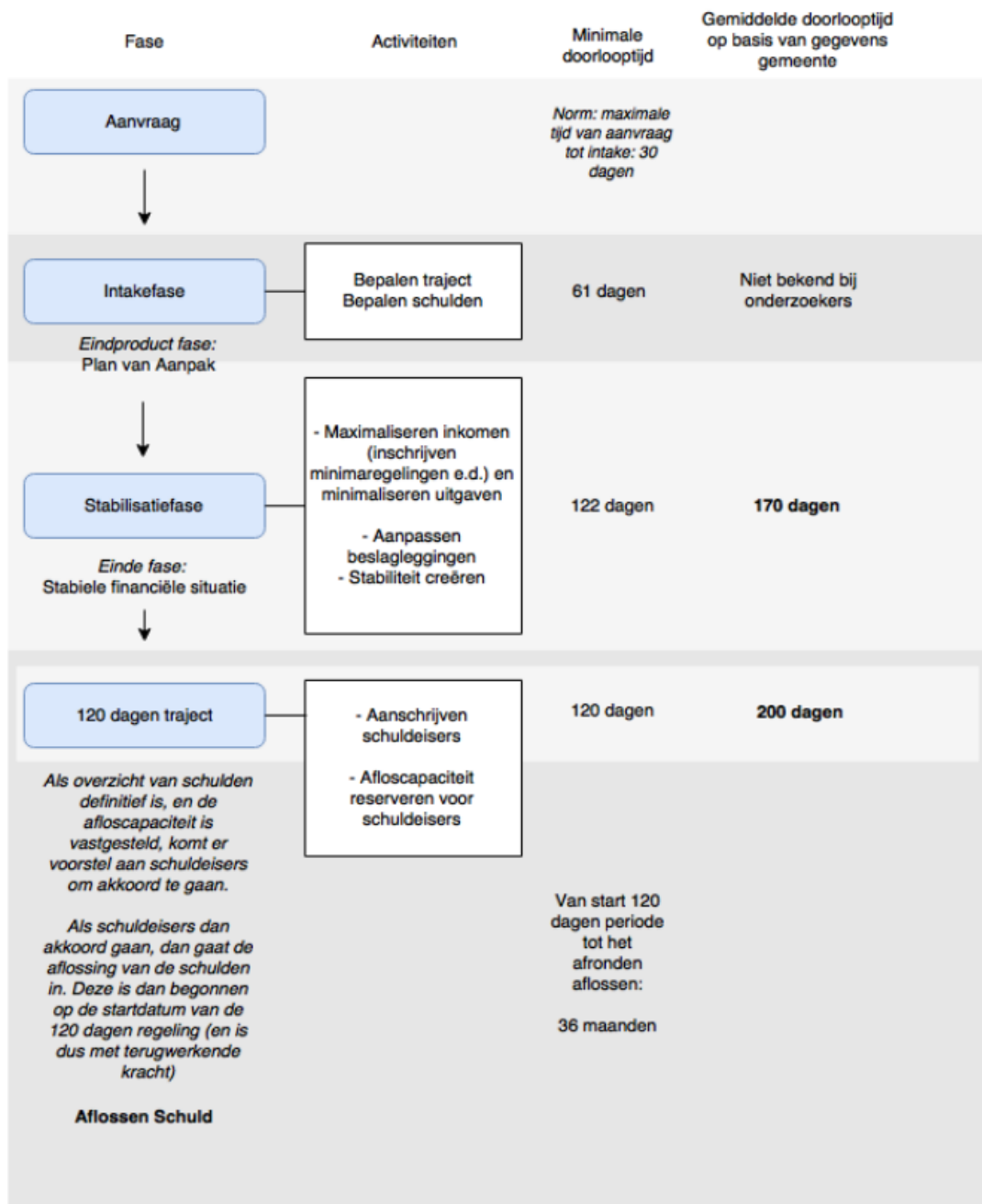
Preventie en informeren burgers

- Bereik en informeren burgers over diensten

4.7 Doorlooptijd beginfase en communicatie

Een belangrijk probleem dat uit de gesprekken met de cliënten en de organisaties naar voren komt, is de lange doorlooptijd van de beginfase in combinatie met het gebrek aan communicatie. Dit betreft de stabilisatiefase en het 120-dagen traject. Uit aangeleverde cijfers van de gemeente blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van intakefase, stabilisatiefase en 120-fase bij elkaar opgeteld 431 dagen is, oftewel 14 maanden en vijf dagen (zie figuur op de volgende pagina). Volgens de richtlijn van de NVVK is de minimale doorlooptijd van deze fasen tien maanden, die verlengd kan worden naar 14 maanden. In de stabilisatiefase worden er nog beslagleggingen naar de cliënten gestuurd, waarbij de schuld dus nog kan oplopen. De gemiddelde doorlooptijd van de beginfase is lang en in deze periode wordt er beperkt door de gemeente gecommuniceerd naar de cliënten, wat tot wrevel leidt bij de cliënten.

De geïnterviewde schuldeisers geven aan dat ze soms zelf bij de gemeente aan moeten kloppen voordat er iets gebeurt. Het lijkt soms stil te liggen bij de gemeente en de organisaties zeggen geen zicht te hebben op wat de gemeente op dat moment aan het doen is. De doorlooptijd van de fasen is in het volgende schema weergegeven.



Figuur 10. Overzicht van fasen, activiteiten en doorlooptijden.

De gemeente geeft aan dat problemen in de 120-dagen fase⁵ vaak te maken hebben met schuldeisers die niet reageren of niet akkoord gaan met de regeling, wat de vertraging veroorzaakt (per cliënt zijn er gemiddeld 28 schuldeisers die allen akkoord moeten gaan met de schuldregeling). Dit is echter in de fase na de stabilisatiefase en verklaart niet wat er in de stabilisatiefase plaatsvindt. De exacte oorzaak van de lange doorlooptijd in de stabilisatiefase is niet eenduidig vastgesteld.

⁵ Zie voor inhoudelijke informatie ook de site van de NVVK (www.nvvk.eu), de site van de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (www.bpbj.nl), het eerder genoemde Bureau WSNP en de relevante wetgeving (<http://wetten.overheid.nl/BWBR00313>).

Toename aanbod

Naast de doorlooptijd van de beginfase, heeft de gemeente te maken gehad met een toename in het aanbod. In 2014 en de eerste helft van 2015 waren er oplopende wachttijden door het vertrek van ervaren professionals naar de sociale wijkteams. De gemeente heeft hierop gereageerd door extra regelingen te starten, waardoor een piek ontstond in het aantal te starten en af te handelen regelingen. Hierdoor is doorstroom na de afronding van intake- of stabilisatiefase vertraagd.

Onrust bij cliënten door gebrek aan informatie en slechte bereikbaarheid

Door de geïnterviewde cliënten wordt het intakegesprek over het algemeen als prettig ervaren; er wordt goed geluisterd en er is begrip voor de situatie. Na het intakegesprek en het plan van aanpak, wordt - voor zover er is bepaald dat Budgetbeheer moet worden ingesteld - de cliënt overgedragen aan de budgetbeheerders.

Vanaf dat moment verloopt de communicatie naar mening van de cliënten moeizaam. Respondenten van de partners en schuldeisers geven hetzelfde aan. Telefonisch zijn de consulenten die budgetbeheer uitvoeren zeer slecht te bereiken. Telefonische bereikbaarheid is van 9:00 tot 13:00 en niet iedereen is op dat moment in staat om te bellen. Een deel van de cliënten heeft telefonisch contact opgegeven. Contact via de mail gaat iets beter, maar vaak moet daar langer gewacht worden op antwoord. De gemeente geeft aan dat de consulenten Schuldienstverleners, de eerste contactpersoon van de cliënt waarmee het plan van aanpak is opgemaakt en tevens regievoerder op het verdere traject, de gehele dag telefonisch bereikbaar zijn.

Gezamenlijke caseload

Door de afdeling Schuldienstverlening wordt in budgetbeheer gewerkt met een gezamenlijke caseload. Dit betekent dat een cliënt geen vaste consulent heeft, maar te maken krijgt met het hele team van consulenten. De gemeente Zwolle heeft hier enkele jaren geleden voor gekozen, omdat het, volgens de geïnterviewde medewerkers, efficiënter zou werken. Bij een individuele caseload kunnen er bij uitval of bij vertrekkende budgetbeheerders problemen optreden; dit is met een gedeelde caseload niet het geval.

Uit de gesprekken met de cliënten en de organisaties blijkt dat de gedeelde caseload veel wrovel oplevert. De bereikbaarheid is slecht, zowel cliënten als organisaties moeten elke keer hetzelfde verhaal vertellen en het antwoord varieert per consulent en is niet eenduidig. Dit zorgt ervoor dat vooral de cliënten twijfelen aan de deskundigheid van de consulenten. Ze geven aan dat de afdeling meer gebruik moet maken van ervaringsdeskundigen.

Cliënten ervaren gebrek aan kennis over diensten

De slechte bereikbaarheid en gebrekkige informatievoorziening leidt tot een gebrek aan kennis bij de cliënten. Een voorbeeld is de rekening van de cliënten die via de gemeente loopt. Cliënten kunnen deze rekening inzien op internet op MijnSDV (inlog met DigiD). Tijdens het groepsgesprek wordt duidelijk dat dit voor een aantal cliënten nieuwe informatie is, zij wisten niet van het bestaan van de dienst. Ook blijkt een groot deel van de cliënten niet op de hoogte van de diensten van Op Orde, terwijl zij aangeven juist behoefte te hebben aan een laagdrempelige vorm van ondersteuning.

Communicatie en informatie organisaties

Het beeld dat samenwerkingspartners en schuldeisers hebben over de communicatie en de informatie van de gemeente komt overeen met het beeld van de cliënten. De communicatie via de telefoon is erg slecht en een aantal schuldeisers zoekt geen telefonisch contact meer. Het contact via de mail gaat beter.

De samenwerkingspartners en cliënten geven aan dat het proces niet altijd even vlekkeloos verloopt. Soms raakt de gemeente papieren kwijt of worden schuldeisers niet op tijd aangeschreven. Volgens de schuldeisers en de samenwerkingspartners is er veel ruimte voor verbetering in het informatiesysteem en de communicatie. Informatie uitwisseling gaat nu veelal via de post aan de hand van 40/50 brieven per week.

4.8 Nazorg

Indien het traject succesvol wordt afgerond, wordt er volgens het processchema nazorg aangeboden. Een half jaar na het afronden van het traject spreekt de consulent opnieuw met de klant om zijn of haar situatie te bekijken. Er wordt gekeken of de inkomsten en uitgaven van de klant in evenwicht zijn. Daarnaast kan er ondersteuning worden geboden door een vrijwilliger van Humanitas of via een schuldhulpmaatje.

Verschillende gesprekspartners, vanuit de gemeente en de samenwerkingspartners, hebben onafhankelijk van elkaar aangegeven dat nazorg niet plaatsvindt zoals in het beleid beoogd wordt. Het beleid veronderstelt dat *alle* klanten een nazorgtraject aangeboden krijgen (p. 8: elke cliënt komt in aanmerking voor nazorg), maar dit is in de praktijk niet zo. Ten eerste vindt de telefonische controle door de consulent niet structureel plaats. Ten tweede is de doorverwijzing naar Op Orde na het afronden van het traject bij de gemeente niet structureel. Voor het onderzoek zijn gegevens aangevraagd over het aantal personen dat gebruik maakt van nazorg, maar deze cijfers kunnen geen uitsluitsel geven over de vraag hoeveel personen toegeleid worden naar extra ondersteuning en nazorg na het minnelijk traject.

4.9 Integraliteit en toeleiding naar schulddienstverlening

De toeleiding naar de schulddienstverlening kan op verschillende manieren verlopen, bijvoorbeeld via Op Orde, via een spoedaanmelding bij huisuitzetting of direct via de gemeente. Niet alle manieren van toeleiding of vormen van ondersteuning worden hier besproken, alleen degenen die tijdens de gesprekken naar voren kwamen.

Toeleiding is van cruciaal belang voor het bereik van schulddienstverlening. Als hulpverleners of bijvoorbeeld woningcorporaties verzuimen om gesignaleerde schulden te melden bij de gemeente, wordt het bereik van de schulddienstverlening verminderd.

Samenwerking met Op Orde

De geïnterviewde cliënten zijn positief over ondersteuning bij Op Orde en De Kern. De gesproken cliënten geven aan dat het advies van De Kern goed is en hen verder heeft geholpen. Een deel van de cliënten is doorverwezen door de gemeente en een deel heeft zelf ondersteuning gezocht bij de Kern. Het laagdrempelige karakter en persoonlijke hulp wordt als zeer prettig ervaren.

De geïnterviewde samenwerkingspartners van de gemeente geven aan dat cliënten Op Orde over het algemeen goed kunnen vinden; gemiddeld zijn er zes aanmeldingen per week. Cliënten melden zichzelf bij Op Orde, via hun netwerk, via consulenten of via sociale raadslieden. Informatie over de Kern wordt standaard opgenomen in de brief van de gemeente.

Een medewerker van Humanitas geeft aan dat de verantwoordelijkheid voor een cliënt soms als erg groot wordt ervaren door een vrijwilliger. Het is goed om een professional naast de vrijwilliger te hebben, zodat de druk minder is. Voor langdurige ondersteuning geldt dat

vrijwilligers de mogelijkheid hebben om na een jaar af te zien van ondersteuning van een cliënt en een nieuwe vrijwilliger aan te stellen. Vaak kiezen vrijwilligers ervoor om de ondersteuning aan te houden.

De organisaties merken dat de gemeente niet altijd doorverwijst, alleen als de consulent verwacht dat de cliënt niet in staat is om zichzelf te melden. De organisaties van Op Orde zouden hier verandering in willen zien. Alle cliënten moet worden begeleid naar Op Orde, omdat de doelgroep vaak de weg naar ondersteuning niet goed kent. De problemen kunnen volgens de geïnterviewden op deze manier sneller worden opgepakt.

De lijnen tussen de woningbouwcorporaties en Op Orde zijn zeer kort en de samenwerking is volgens gesprekspartners goed. Bij dreigende huisuitzettingen informeert de woningcorporatie schuldenaren over Op Orde.

Woningcorporaties en spoedaanmeldingen

De woningcorporaties geven aan dat de spoedaanmelding snel wordt opgepakt en goed verloopt: dit is met een convenant geregeld en de schuldenaren komen op tijd bij de schulddienstverlening.

De medewerkers van de woningcorporaties geven wel aan dat informatie-uitwisseling beter kan. Door woningcorporaties geïnventariseerde informatie over de schulden en situatie van de bewoner wordt niet overgenomen door de gemeente. Het niet-gebruik van deze informatie kan veroorzaakt worden door privacywetgeving, maar de medewerkers van de woningcorporatie geven aan dat er in deze aansluiting winst te behalen is.

Het team Vangnet, Informatie & Advies (team VIA, bemoeizorg) is een onderdeel van de gemeente die zich inzet voor zorgmijders en ook ondersteuning biedt bij huisuitzetting. Team VIA probeert huisuitzetting te voorkomen. Wanneer er sprake is van een achterstand in huur, wordt er contact gezocht met de huurder. Contact bestaat uit een telefonisch contact, en daarna een huisbezoek. De huurder moet het probleem eerst zelf proberen op te lossen. Zijn de problemen te groot, dan wordt de persoon aangemeld voor schulddienstverlening. Aanmeldingen verlopen via de Sociaal raadslieden. Binnen twee weken moet er een aanvraag liggen bij de gemeente Zwolle, waarna binnen vier weken iemand moet zijn aangemeld. Wanneer de problemen te groot zijn, wordt er een spoedaanmelding gemaakt.

Doorverwijzen

Bij de vrijwilligersorganisaties en de samenwerkingspartners heerst het gevoel dat het doorverwijzen van cliënten van de schulddienstverlening naar samenwerkingsorganisaties (Op Orde en de Kern) problematisch is en strakker kan worden georganiseerd. In het aanmeldpakket van de gemeente zit een formulier van Op Orde, maar dit is volgens Op Orde onvoldoende.

Op dit moment worden alleen cliënten waarvan wordt verwacht dat zij niet in staat zijn om zichzelf bij de organisaties te melden actief doorverwezen. Cliënten lijken veel baat te hebben bij een vrijwilliger of extra ondersteuning van een organisatie. De cliënt kan terugvallen op de ondersteuning van een vrijwilliger wanneer er iets niet helder is of het proces niet goed verloopt.

Integraliteit

In hoeverre schuldenproblemen integraal worden opgepikt is niet sluitend vast te stellen. Uit gesprekken blijkt dat indien schuldenaren op andere wijze bekend zijn bij gemeente, afdelingen van elkaars werkzaamheden op de hoogte zijn. Echter is er geen integrale aanpak voor iedere schuldenaar in het minnelijk traject.

Preventie

Preventie is op dit moment nog versnipperd; per organisatie ziet preventie er verschillend uit. Er is nog geen collectieve preventie in het sociaal wijkteam. Organisaties zien het belang van collectieve preventie in, maar geven aan dat collectieve preventie moeilijk te organiseren is.

Sociale wijkteams

Op pagina 5 van het beleidskader wordt aangegeven dat schulddienstverlening “in het geval van multiproblematiek zich aansluit bij de andere hulp die geboden wordt in het huishouden. (...) SDV draagt zorg voor voldoende en adequate dienstverlening die bovendien laagdrempelig, snel beschikbaar, vraaggericht en samenhangend met andere hulp wordt aangeboden.”

Uit de interviews blijkt dat wijkteams schulden signaleren en kunnen doorverwijzen naar schulddienstverlening (en dat er mensen met schulden door andere organisaties zijn doorverwezen naar sociale wijkteams). Hoeveel doorverwijzingen er van en naar het wijkteam zijn is onbekend. Er wordt door de gemeente aangegeven dat doorverwijzen van en naar wijkteam momenteel niet structureel is, en dat hier mogelijkheden zijn.

Uit de beleidsstukken en de interviews komt naar voren dat de gemeente Zwolle experimenteert met het onderbrengen van ondersteuning bij financiële problematiek bij het wijkteam, maar dat op het moment er nog geen financiële ondersteuning door het sociale wijkteam plaatsvindt. De rol en taken van het sociale wijkteam op het gebied van schuldhulpverlening zijn in ontwikkeling. De gemeente bekijkt welke taken door het wijkteam vervuld kunnen worden.

Medewerkers van woningbouwcorporaties geven aan dat ze medewerkers van wijkteams tegenkomen bij het huisbezoeken en bij het signaleren van problemen bij huurders. Zij geven aan dat wijkteams oor hebben voor de problemen en dit oppakken.

Als een cliënt bij de Sociaal raadslieden komt, dan wordt gekeken of deze persoon bekend is bij het sociale wijkteam. Geïnterviewden geven aan dat er kortere lijntjes tussen de sociale wijkteams en andere organisaties zijn of komen, waardoor er ook meer wordt doorverwezen.

Al met al ontstaat een gemengd beeld over de toeleiding tussen schulddienstverlening en andere organisaties: er zijn geluiden dat doorverwijzing wel plaatsvindt, maar ook dat er zaken blijven liggen. Woningcorporaties zijn tevreden over de convenanten, en doorverwijzing bij huisuitzetting werkt goed. In dit onderzoek is niet (cijfermatig) vastgesteld in hoeverre toeleiding naar schulddienstverlening vanuit de organisaties plaatsvindt en wat het effect is. Het beeld dat uit de interviews ontstaat is dat bij de toeleiding naar schulddienstverlening mogelijkheden liggen voor verbetering.

4.10 Bereik en informeren burgers

Bij verschillende interviews wordt aangegeven dat het bereik van de gemeente Zwolle niet veel afwijkt van het landelijk gemiddelde. Het is niet met zekerheid te zeggen wat het bereik is. Het is niet aannemelijk dat het bereik in Zwolle uitzonderlijk verschilt van het landelijke bereik. Het landelijke bereik is relatief gezien laag.

Medewerkers geven aan dat het bekend is dat het bereik van de schulddienstverlening landelijk, en ook in Zwolle, problematisch is. Verhogen van het bereik is een wens, maar dit is volgens medewerkers erg lastig te bewerkstelligen.

Geïnterviewden geven aan dat het bereik mede wordt veroorzaakt door het feit dat mensen niet snel naar de gemeente toestappen voor hulp. Schulden hebben is een taboe. Een deel van de mensen met schulden denkt dat ze er zelf uitkomt. Het vergt volgens medewerkers een bepaald type persoon dat bij de gemeente aanklopt. De beeldvorming is dat schuldhulp bovendien heel streng is; mensen geloven bijvoorbeeld dat je niks meer mag en je auto in moet leveren als je ondersteuning krijgt via de gemeente. Dit zorgt ervoor dat personen dieper in de schulden terechtkomen. De problemen worden steeds groter, waardoor veel mensen in een crisissituatie terecht komen.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat de doelgroep weinig weet over aangeboden diensten. Het is moeilijk om de doelgroepen te bereiken, omdat het juist om personen gaat die bijvoorbeeld functioneel analfabeet zijn of in een sociaal isolement zitten. Er wordt gekeken of verschillende initiatieven kunnen worden samengevoegd, zoals sociale partners en sociale wijkteams. Daarnaast wordt gekeken of bepaalde regelingen laagdrempeliger kunnen worden gemaakt. Door bepaalde contacten of diensten niet via de gemeente te laten verlopen, kunnen misschien meer mensen worden bereikt.

5. Ontwikkelingen en innovatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het laatste onderdeel van de onderzoeksvraag, de innovatie van de schulddienstverlening in Zwolle. Hier bekijken we wat ontwikkelingen binnen schulden en schuldhulpverlening zijn en wat de rol van de gemeente is bij het ontwikkelen van nieuwe diensten. Ook gaat hier aandacht uit naar zzp'ers, en relatief nieuwe doelgroep op het gebied van schulden.

In de interviews met de medewerkers, schuldeisers en samenwerkingspartners van de gemeente komt een aantal ontwikkelingen naar voren. Het is met de beschikbare cijfers moeilijk vast te stellen of de ontwikkelingen daadwerkelijk plaatsvinden, of dat deze slechts gepercipieerd worden door hulpverleners en personen die dicht op de schuldenproblematiek zitten. Beschrijvingen van deze gepercipieerde ontwikkelingen kunnen wel bijdragen aan inzicht in de schuldproblematiek en de ontwikkelingen in schulden waar de gemeente mee te maken heeft. Onderstaande beschrijving is op basis van de perceptie van de geïnterviewde personen.

5.1 Ontwikkelingen in schuldenproblematiek

Er wordt aangegeven dat schuldhulpverlening afgelopen jaren steeds complexer is geworden: de schulden zijn hoger geworden en het aantal schuldeisers per schuldenaar is gestegen. Het aantal schuldenaren onder de hogere inkomensgroepen neemt ook toe. De economische crisis heeft een zware impact gehad: mensen verliezen een baan, maar passen hun bestedingspatroon niet aan omdat ze verwachten weer snel iets nieuws te vinden. Ook zijn door de economische crisis hypotheeklen onder water te komen staan, wat tot penibele situaties leidt.

Verschillende geïnterviewden spreken over echtscheidingen die tot financiële problemen leiden. Er is steeds meer sprake van meervoudige problematiek. Daarnaast wordt er gesproken over de ingewikkelde landelijke regelgeving omtrent belastingen. Onverwachte terugbetalingen aan de belastingdienst of het inhouden van toeslagen zorgt ervoor dat mensen aankloppen bij de gemeente.

Zzp'ers

Volgens de geïnterviewden is de groep Zzp'ers die een aanvraag doet in aantal toegenomen, maar niet in grote mate. Harde cijfers over zzp'ers zijn niet beschikbaar. Geïnterviewden geven aan dat het probleem met zzp'ers is dat ze vaak langer wachten om ondersteuning te zoeken, omdat ze verwachten dat ze nieuwe opdrachten binnen krijgen. De organisaties geven aan dat zzp'ers en eenmanszaken onder bewindstelling komen te staan door de hoge schulden. Dit komt omdat zzp'ers geen traject kunnen volgen bij de gemeente, maar zijn aangewezen op ondersteuning bij andere organisaties en het wettelijke traject. Zzp'ers komen voor een aantal regelingen niet in aanmerking, zoals kwijschelding van de gemeentelijke belastingen en waterschapsbelasting via GBLT.

Zelfstandigen in Zwolle kunnen bij schulden hun onderneming staken, waarna op basis van de schuldsituatie wordt gekeken of een minnelijk traject of wettelijk traject kan worden opgestart. Het minnelijk traject wordt daarbij op de situatie aangepast.

Omdat zzp'ers op weinig plekken terecht kunnen en voor weinig regelingen in aanmerking komen, is het bieden van effectieve ondersteuning volgens geïnterviewden voor deze doelgroep erg moeizaam. De gemeente werkt momenteel samen met Regionaal bureau zelfstandigen (Rbz) om ondersteuning volgens de werkwijze uit het minnelijk traject te kunnen toepassen op zelfstandigen die te maken hebben met schulden.

Kwaliteit bewindvoerders

Er worden ook problemen gesignaleerd met de kwaliteit van bewindvoerders. In 2012 is er bij Raadsbesluit voor gekozen bewindvoering door externen uit te voeren, maar gezien de problemen bekijkt de gemeente in hoeverre zij zelf bewindvoerders ter beschikking kan stellen.

Uit de gesprekken met de schuldeisers komt naar voren dat de kwaliteit van een deel van de bewindvoerders niet erg hoog is. Binnen de organisaties zijn zwarte lijsten waarin bewindvoerders zijn opgenomen waar de organisaties niet meer mee samenwerken. Die bewindvoerders zijn onbetrouwbaar en de kwaliteit is slecht. Hier zijn veel klachten over geweest en het probleem is ook gesignaleerd bij de rechtbank in Zwolle. Er is daarom voor gekozen om bewindvoerders een keurmerk te geven waarmee de kwaliteit beter wordt gewaarborgd. Ongeveer 30% van de bewindvoerders voldoet niet aan de eisen van dit keurmerk en wordt door de rechtbank afgewezen.

Schuldeisers zien graag dat bewindvoering bij de gemeente wordt ondergebracht. Bewindvoering wordt hierdoor betrouwbaarder en het geeft de gemeente mogelijkheid tot controle. Uit de interviews met de medewerkers blijkt dat de gemeente bij het opstellen van het nieuwe beleidskader schulddienstverlening wordt bekeken of de gemeente bewindvoering weer zelf gaat uitvoeren of op andere manieren controle kan uitoefenen om de kwaliteit te waarborgen. Of interne bewindvoering efficiënter is, is met het onderzoek niet vastgesteld.

5.2 Innovatie

Eén van de onderdelen van het onderzoek, is inschatten hoe innovatief de schulddienstverlening en preventie van de gemeente Zwolle is. Innovatief beleid kenmerkt zich door nieuwe, experimentele initiatieven, waarbij het bereik groter wordt en/of de werkwijze sneller en/of effectiever wordt. In Bijlage 5 staat een overzicht van de verschillende initiatieven op het gebied van schuldhulpverlening Zwolle met toelichting.

Er zijn verschillende initiatieven, al is het de vraag in hoeverre deze een innovatief karakter hebben zoals hierboven omschreven. De initiatieven en pilots zijn niet experimenteel en zijn te kenmerken als toevoeging aan het bestaande aanbod van diensten. Enkele pilots richten zich op registratie van schulden en vroegsignalering, en andere op een laagdrempelige toegang. Het is voor de onderzoekers onduidelijk gebleven of de initiatieven succesvol zijn en zich vertalen naar een structureel aanbod van effectieve schulddienstverlening.

Dat de nieuwe initiatieven geen 'echt' innovatief karakter hebben betekent niet dat er niets nieuws wordt geïnitieerd. Zwolle gebruikt de relaties met samenwerkingspartners om pilots en initiatieven op te zetten op het gebied van preventie alsmede op het gebied van schulddienstverlening. Enkele noemenswaardige pilots en initiatieven zijn:

- *Vindplaats schulden (BKR)*

Pilot voor centrale registratie ter signalering van schulden uit verschillende bronnen. In samenwerking met de BKR en een groot aantal schuldeisers, zoals energiebedrijven, zorgverzekeraars en woningcorporaties, wordt bekeken of door het verzamelen van de

beschikbare data, de cliënt die schulden heeft eerder bereikt kan worden. Er wordt gebruik gemaakt van signalering bij bepaalde profielen/indicatoren.

- *Begeleiding door vrijwilliger naar basisbudgetbeheer*

Met Wijz wordt de mogelijkheid onderzocht of het inzetten van basisbudgetbeheer met daarnaast de begeleiding door een vrijwilliger, een goed alternatief is voor het inzetten van Beschermingsbewind. Indien de pilot een succes is zal dit verder binnen de partijen van Op Orde worden uitgezet.

- *Het Financieel Spreekuur (FiS)*

Dit is het al eerder genoemde inloopsprek uur voor leerlingen die vragen hebben op financieel gebied. Het wordt gerund door twee HBO stagiaires SJD onder begeleiding van de Kern. Personen kunnen langs met vragen over een DUO lening of het maken van een begroting. Door een reminder te sturen via whatsapp is de no-show verlaagd. Vanuit dit Financieel Spreekuur wordt ook de financiële educatie binnen de scholen uitgezet.

- *Pilot Schulddienstverlening voor ondernemers en zzp'ers.*

In deze pilot werkt SDV Zwolle samen met het Regionaal bureau zelfstandigen. Schuldregeling bij zelfstandigen wordt momenteel door de Rbz uitgevoerd (als een zzp'er zijn bedrijf met schulden voortzet). Indien een zelfstandige zijn bedrijf stopzet, komt deze in aanmerking voor het minnelijk traject. De gemeente en Rbz bekijken in hoeverre zij gebruik kunnen maken van elkaars diensten, en in hoeverre zzp'ers hun bedrijf kunnen voortzetten en gebruik kan maken van de ondersteuning door de gemeente.

Zwolle heeft een uitwisselingsprogramma gehad met medewerkers van schulddienstverlening en sociale wijkteams. Op basis van dit initiatief is er in 2014 een handleiding geschreven. Uit de interviews blijkt dat er gekeken wordt naar de mogelijkheden om sociale wijkteams bij schuldhulpverlening te betrekken.

6. Toekomstperspectief en aanknopingspunten

De Rekenkamer heeft CAB gevraagd om een toekomstperspectief te schetsen, om de gemeente Zwolle te assisteren bij innovatie en doorontwikkeling van instrumenten. In dit hoofdstuk wordt een aantal trends en ontwikkelingen besproken die van invloed zijn op schuldenproblematiek, schulddienstverlening en schuldpreventie.

6.1 Economische trends en ontwikkelingen

De economische situatie is van invloed op de instroom in de schulddienstverlening. Uit de gesprekken met de gemeente Zwolle blijkt dat de crisis zijn sporen heeft nagelaten. Verschillende medewerkers signaleren de 'naweeën van de crisis'. Nog steeds komen er personen binnen bij schuldhelpverlening waarbij schulden die gemaakt zijn in het hoogtepunt van de crisis nu pas zo erg zijn dat er bij de gemeente wordt aangeklopt.

Interessant is om te bekijken of de doelgroep zich in de komende jaren op een bepaalde manier gaat ontwikkelen: kunnen prognoses ons iets zeggen over de doelgroep van de schulddienstverlening? De groepen met het grootste risico op schulden hebben een 'laag inkomen, een laag opleidingsniveau, wonen in een huurwoning en zijn vaak jongeren (zie: "Huishoudens in de Rode Cijfers", 2015). Belangrijke factoren in het ontstaan van schulden zijn een precaire of volatiele financiële situatie, een 'life-event' (zoals het verlies van baan of scheiding) en een negatieve houding tegenover sparen.

Het is daarom relevant om te kijken naar economische prognoses: het CPB verwacht op korte termijn (2017 tot 2020) dat de Nederlandse economie gestaag herstelt: een daling van de werkloosheid, een lichte stijging van de lonen en het beschikbaar inkomen. Het rapport 'Kracht van de regio Zwolle' verwacht dat Zwolle in de komende jaren een bovengemiddeld sterke economische ontwikkeling doormaakt. Deze ontwikkeling wordt gedreven door de kennis- en dienstensector.

SCP stelt in 'De sociale kaart van Nederland 2015' dat bij een aantal kwetsbare groepen de armoede is toegenomen, zoals eenoudergezinnen en uitkeringsgerechtigden (p. 368). De omvang van de groep kwetsbaren is de laatste paar jaar weer toegenomen tot ongeveer een vijfde van de bevolking. De leefsituatie van mensen met een opleiding op mbo 2/3-niveau is verslechterd in de afgelopen jaren. Het Researchcentrum voor Onderwijs en arbeidsmarkt verwacht dat deze trend zich doorzet. Het werkloosheidspercentage onder laagopgeleide jongeren ligt systematisch hoger dan die bij middelbaar of hoger opgeleide jongeren. De arbeidsmarktperspectieven en loopbaanperspectieven van lager opgeleiden zijn (met name voor mbo niveau 2/3) slecht, en zullen de komende jaren niet verbeteren: lager opgeleiden zijn vaker afhankelijk van flexibele arbeidscontracten en hebben weinig kans op doorstroom naar hogere functies (zie: De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020, p. 24).

In het rapport Armoede en sociale uitsluiting 2015 stelt het SCP dat er de laatste jaren een flinke toename heeft plaatsgevonden van huishoudens in *langdurige* armoede. Een deel van de huishoudens die door de crisis aan de onderkant van de inkomensverdeling zijn beland, zijn hier (nog) niet uitgekomen. Van alle huishoudens met risico op langdurige armoede is 55% laagopgeleid.

Ondanks het signaleren van ontwikkelingen en verschuivingen in de doelgroep van schulddienstverlening, zal de economische situatie van lager opgeleiden en kwetsbare groepen (ook in gunstige economische prognoses) de komende jaren achterblijven bij die van middel- of hoger opgeleiden. De economie zal volgens de voorspellingen licht aantrekken, maar de perspectieven voor personen met een lage opleiding en diegenen onderaan de arbeidsmarkt blijven slecht.

Deze groep zal daarom de grootste risicogroep blijven, en daarmee de belangrijkste doelgroep voor schulddienstverlening en schuldpreventie zijn.

6.2 Voorlichting in preventie niet effectief

Uit eerder onderzoek van het CAB blijkt dat de verwachte effectiviteit van voorlichting op het gebied van schuldenpreventie laag is. Achterliggende gedachte bij voorlichting en educatie is dat 'voorkomen beter is dan genezen' en ook goedkoper is: als wordt voorkomen dat mensen schulden maken, hoeven ze niet in een 'duur' schuldhelpverleningstraject. Deze gedachte is ook in lijn met de tijdsgeest: door mensen (financiële) vaardigheden bij te brengen zijn ze zelfredzaam en hoeven ze geen beroep te doen op overheidsvoorzieningen.

Het is de vraag in hoeverre er met voorlichting wordt voorkomen dat mensen in de schulden raken. Uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat alleen voorlichting vrijwel geen effect heeft op gedragsverandering van personen in schulden. Investeren in educatie wordt nog steeds gezien als belangrijkste manier om schulden en armoede op te lossen. Twee onderzoeken naar interventies gericht op financiële voorlichting (in heel Europa) geven aan dat preventieve interventies gericht op voorlichting vrijwel geen effect hebben op het aanpassen van gedrag (Fernandes et. al., 2014; Miller et al., 2014).

Het nieuwe inzicht is dat mensen in schaarste en schulden niet over de mentale bandbreedte beschikken om zich op onderwijs toe te leggen: *Schulden hebben als geniepig effect dat ze mensen beroven van het vermogen zich aan schulden te ontworstelen*" (uit Wesdorp & Jungman, 2016).

Juist deze groep personen (waarvan het hebben van schulden het vermogen deze schulden op te lossen vermindert) is het meest gebaat bij een ondersteuning. "Door de druk van schulden te verlichten - door situaties te stabiliseren, schulden op te lossen en mensen een gevoel over de situatie te geven - zal een deel van schuldenaren weer kunnen beschikken over de capaciteit tot zelfregulatie."

7. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk sluit het onderzoeksrapport af. Als eerste toetsen wij de bevindingen aan de normen zoals in paragraaf 1.2 weergegeven. Elke norm wordt getoetst en leidt tot een oordeel. Op basis van de bevindingen en de oordelen komen wij in de tweede paragraaf tot conclusies. Vervolgens geven wij aanbevelingen in de laatste paragraaf.

7.1 Normenkader

Het normenkader wordt gebruikt om het beleid te toetsen. De verschillende onderdelen van het normenkader worden hier behandeld. Links staat steeds de norm, rechts de beoordeling aan de hand van een stoplichtbeoordeling. Groen betekent een goede beoordeling, bij oranje is de beoordeling matig tot redelijk en bij rood is de beoordeling negatief.

Beleid en uitvoering

De gemeente Zwolle heeft een helder en goed geformuleerd beleid. Met het vaststellen van de kadernota Participatiewet, heeft de gemeenteraad van Zwolle de beleidskaders voor de schuldverlening vastgesteld. In het beleid wordt ook samengewerkt met verschillende beleidsterreinen om op die manier tot een integrale aanpak te komen en maatwerk te bieden.

Het beleid formuleert doelen en resultaten	
Het beleid past binnen de door de raad gestelde kaders	

Het instrumentarium dat beschikbaar is, sluit aan bij de doelen zoals deze in het beleid geformuleerd worden. Echter is er een discrepantie gesignaleerd tussen beleid en uitvoering. In de praktijk is de toeleiding van schuldenaren naar de verschillende organisaties in het voorportaal problematisch. Ook op de punten van integraliteit, flankerende hulp en nazorg worden problemen geïdentificeerd.

Het instrumentarium sluit aan bij de doelen uit het beleid	
Het beleid is consistent in schrift en uitvoering	

Interne communicatie en afstemming tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente kunnen beter. Er is een actie ondernomen om de sociale wijkteams in te zetten voor schulddienstverlening, maar deze zijn is geconcretiseerd in beleid of uitvoering.

Er heeft afstemming plaatsgevonden met andere betrokken afdelingen binnen de gemeente over effecten van beleid en wijzigingen daarbinnen.	
---	---

Het proces van de schulddienstverlening verloopt volgens normen en richtlijnen van de NVVK en is gecertificeerd op basis van NEN 8048-1 voor stabilisatie, herfinanciering, schuldbemiddeling, saneringskrediet en budgetbeheer. Op basis van deze normen wordt het gemeentelijk traject gemeten en gerapporteerd. Bij het opstellen van het nieuwe beleidskader wordt het voorgaande beleidskader en beleid intern geëvalueerd. Belanghebbende partijen (stakeholders) worden niet betrokken bij de beleidsformulering.

De inspanning van de gemeente wordt op basis van vastgestelde kwaliteitsnormen en - indicatoren gemeten, en gerapporteerd en geëvalueerd	
De bij de schuldhulpverlening belanghebbende partijen en de daadwerkelijke klanten (en/of vertegenwoordigers van de doelgroepen) zijn betrokken bij het opstellen en evalueren van het beleid	

Doelgroepen

Alleen bij preventieactiviteiten wordt gebruik gemaakt van doelgroepenbeleid. De gemeente richt zich hierin op jongeren en minima. Ook is er beleid voor ex-gedetineerden. Binnen de schulddienstverlening wordt geen onderscheid gemaakt tussen doelgroepen; schulden zijn schulden en moeten worden opgelost. Beleid en uitvoering zijn hier consistent in.

De gemeente Zwolle biedt verschillende trajecten aan. In welk traject een cliënt instroomt, is afhankelijk van de zelfredzaamheid en leerbaarheid. Op deze manier wordt er onderscheid gemaakt in het 'ontwikkelingsniveau' van cliënten. Dit sluit aan bij het doel om burgers meer zelfredzaam te maken. Op basis van de vragenlijst Mesis en het intakegesprek bepaalt de intakeconsulent welk traject iemand ingaat.

Er zijn duidelijke doelgroepen geformuleerd	
Het is duidelijk welk instrumentarium voor welke doelgroep beschikbaar is	

Afhankelijk van welk traject iemand ingaat, wordt bepaald welk deel van de financiën wordt overgenomen door de gemeente. Voor cliënten geldt dat het niet altijd even helder is wat de gemeente doet. Er is bij cliënten een sterke behoefte aan informatie van de gemeente, bereikbaarheid van de gemeente en inzicht in de eigen situatie.

Het instrumentarium sluit aan bij de behoeften van de doelgroep	
---	---

Er is geen sprake van aanpassing of uitbreiding van het instrumentarium aan de hand van ontwikkelingen in doelgroepen. Er zijn initiatieven, maar deze vormen geen onderdeel van het vaste instrumentarium van de gemeente. Ook wordt bij het vaststellen van het instrumentarium de grootte van de doelgroep niet in acht genomen. De gemeente is niet innovatief bij het ontwikkelen van nieuwe instrumenten.

Het beleid en instrumentarium wordt aangepast (of uitgebreid) aan de hand van ontwikkelingen in de doelgroepen	
Bij de vaststelling van het instrumentarium is de grootte van de doelgroep acht genomen	

Op het gebied van informatievoorziening schiet de schulddienstverlening tekort. Kennis van de gemeentelijke voorzieningen is volgens alle gesproken betrokken partijen laag. Cliënten weten niet of nauwelijks wat de mogelijkheden zijn en willen beter geïnformeerd worden.

De beoogde doelgroepen zijn op de hoogte gesteld van de gemeentelijke voorzieningen	
De gemeente informeert burgers duidelijk wat de mogelijkheden zijn voor de benutting van het aangereikte beleid en instrumentarium	
De gemeente bestrijdt actief het niet-gebruik van regelingen en diensten	

Er zijn convenanten met een woningbouwcorporatie en nutsbedrijven, met als doel signalering en snelle toeleiding. Op andere onderdelen van het beleid is geen signaleringsfunctie ingebouwd.

Er is een signaleringsfunctie ingebouwd in het beleid, die de doelmatigheid verhoogt	
--	---

Samenwerking en integraliteit

Eén van de doelen binnen schulddienstverlening is maatwerk met een integrale aanpak. Er is geen sprake van integrale aanpak van schulden in combinatie met problemen in andere beleidsvelden. De samenwerking van de gemeente met Op Orde is nauw en betrokken, hoewel de toeleiding van en naar samenwerkende organisaties beter kan. Het contact tussen de gemeente, Op Orde en de woningcorporaties is goed.

Voor een optimale efficiëntie en effectiviteit van In het de schuldhulpverleningsbeleid en de uitvoering daarvan is er sprake van integraliteit (de schuldproblematiek wordt in samenhang met andere problemen aangepakt)	
De integrale aanpak is zodanig georganiseerd dat het de effectiviteit van het beleid verhoogt	
De gemeente heeft in beeld welke externe organisaties ook bij de doelgroep betrokken zijn	
Met de betrokken organisaties wordt overleg gevoerd en zijn waar mogelijk afspraken gemaakt over de eigen rol en de rol van de gemeente	
De gemeente heeft overleg met externe organisaties om een beter resultaat of hoger rendement te halen	

Budgettair

De schulddienstverlening vormt onderdeel van de armoedebestrijding, waardoor de begroting onvoldoende informatie geeft over specifieke instrumenten. Op basis van ervaring en verwachte trends wordt een inschatting voor het budget gemaakt. Voor de preventieactiviteiten is niet te achterhalen wat de kosten voor de individuele activiteiten zijn. De gemeente Zwolle hanteert het model van Stimulansz om de uitgaven per aangeboden instrument inzichtelijk te maken, maar dit onderscheidt de verschillende vormen van budgetbeheer niet. Uitvoeringskosten per instrument zijn dus niet inzichtelijk.

Kosten en resultaten worden afgezet tegen begroting en doelen	
Kosten per instrument zijn inzichtelijk	
Het beleid is uitgevoerd binnen de beschikbare middelen	
De uitvoeringskosten staan in verhouding tot de kosten voor het beleid	?

Effectiviteit

De effectiviteit van de schulddienstverlening in Zwolle is met de beschikbare cijfers niet vast te stellen. Er zijn teveel variabelen onbekend om een betekenisvolle uitspraak te doen over het beleid als geheel, en daarmee of de inspanning van de gemeente bijdraagt aan het oplossen van schuldproblematiek. Gebruik en niet-gebruik van regelingen is niet af te leiden uit beschikbare gegevens: het is onbekend hoeveel personen met schulden al dan niet gebruik maken van schulddienstverlening of een andere (particuliere) vorm van schuldhulpverlening.

De inspanning van de gemeente draagt bij aan het oplossen van schuldproblematiek	?
Het gebruik en niet-gebruik van regelingen is af te leiden uit beschikbare gegevens	

7.2 Conclusies

Algemeen

Hoofdvraag van het onderzoek luidt:

‘Hoe efficiënt, effectief en innovatief is het beleid en de uitvoering van het beleid op het gebied van schuldhulpverlening in de gemeente Zwolle?’

De effectiviteit en efficiëntie van de gemeentelijke schulddienstverlening is op basis van de cijfers niet vast te stellen. Er zijn gegevens beschikbaar over de instroom, uitstroom en verschillende doorlooptijden - maar op specifieke punten ontbreken gegevens, bijvoorbeeld over het aantal aanvragen dat uitvalt voordat de intake begint. Het maatschappelijk effect is daarmee niet vast te stellen. Ook is de efficiëntie niet volledig vast te stellen, omdat niet exact te bepalen is hoe de begroting onderverdeeld is naar de specifieke diensten, de verschillende kosten die daarvoor gemaakt worden en de daarop behaalde resultaten. Wel meet de gemeente zijn inspanningen op basis van vastgestelde kwaliteitsnormen en – indicatoren.

Minnelijk traject

Het minnelijk traject dat de gemeente aanbiedt lijkt volgens de beschikbare gegevens en op basis van de interviews in theorie goed in elkaar te zitten. Er zijn verschillende diensten die in verschillende mate ondersteuning bieden aan cliënten. Het uitvoeringsproces in Zwolle voor wat betreft stabilisatie, herfinanciering, schuldbemiddeling, saneringskrediet en budgetbeheer is gecertificeerd. In de uitvoering zijn er problemen, met name in de beginfase (de stabilisatiefase en 120-dagenfase), waarin een lange doorlooptijd met een gebrek aan communicatie en slechte bereikbaarheid leidt tot onrust bij cliënten. Ook vindt de nazorg niet zoals beoogd plaats: op basis van de gesprekken met gemeente en samenwerkingspartners concluderen we dat de toeleiding naar de samenwerkingspartners niet structureel is en daardoor tekortschiet.

Samenwerking

De relatie met de samenwerkingspartners wordt als goed omschreven: er is regelmatig contact. De partijen binnen Op Orde geven aan goed op de hoogte te zijn van wat de gemeente wil in de samenwerking. Tegelijkertijd geven de samenwerkingspartners aan dat de toeleiding van personen met schulden naar hun diensten beter kan. Cliënten weten vaak niet wat voor ondersteuning ze kunnen krijgen, dat Op Orde de cliënten kan helpen bij kleine vragen en bij het houden van het overzicht in het traject waarin ze zich op dat moment bevinden. De cliënten die in een traject bij de gemeente zitten bevestigen dit beeld: zij geven aan een behoefte te hebben aan een goede informatievoorziening en aan laagdrempelige hulp bij vragen.

Innovatie

De schulddienstverlening is niet als bijzonder innovatief te kenmerken. Er zijn verschillende initiatieven, maar het is de vraag in hoeverre deze werkelijk vernieuwend zijn. De nieuwe initiatieven laten zich meer kenmerken als toevoeging aan het bestaande aanbod van diensten. Enkele pilots richten zich op registratie van schulden en vroegsignalering, en andere bieden ondersteuning aan zelfstandigen met schuldenproblematiek. Het is (nog) niet duidelijk of de initiatieven succesvol zijn en zich vertalen naar een structureel aanbod van effectieve schulddienstverlening.

Behalen van doelen en actiepunten uit het beleidskader

De visie en uitgangspunten van de gemeente Zwolle zijn helder en eenduidig. Door over te gaan van schuldhelpverlening naar schulddienstverlening, worden de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van de burger aangesproken. De gemeente Zwolle neemt hiermee een ondersteunende rol in. Dit sluit aan bij het bredere doel van de overheid, waarbij participatie en zelfredzaamheid een belangrijke plaats innemen.

De gemeente stelt zes doelen vast op basis van de visie en uitgangspunten. Over het al dan niet behalen van deze doelen wordt een conclusie getrokken.

1. Actief preventiebeleid om te voorkomen dat mensen in de schulden komen.

De gemeente voert verschillende activiteiten uit in het kader van preventie. In hoeverre dit voorkomt dat mensen in de schulden raken is niet of nauwelijks vast te stellen.

2. Makkelijk vindbare, laagdrempelige voorzieningen voor alle Zwollenaren.

Op basis van de gesprekken met cliënten, medewerkers en samenwerkingspartners kan niet gesteld worden dat de voorzieningen makkelijk vindbaar zijn. Profileren van voorzieningen kan beter en de doorverwijzing naar verschillende voorzieningen kan ook verbeterd worden.

3. Integrale schulddienstverlening met actieve opstelling van de schuldenaar.

De schulddienstverlening is niet integraal - niet elke schuldenaar krijgt automatisch op andere vlakken ondersteuning door de gemeente of samenwerkingspartner.

4. Minimale wacht- en behandeltijden.

De behandeltijd in het voortraject is soms langdurig en zeker niet kort te noemen. Vraag is dan eerder wat er precies bedoeld wordt met 'minimaal'.

5. Perspectief op volwaardige participatie.

De SDV in Zwolle ziet er op toe dat cliënten na het afronden van het minnelijk traject schuldenvrij zijn. In het geval dat het traject wordt afgebroken geeft de gemeente een verklaring voor het wettelijk traject af. In principe waarborgt een succesvolle afronding van het minnelijk en wettelijk traject een schone lei, en kunnen schuldenaren schuldenvrij opnieuw beginnen.

6. Nazorg om de financiële zelfredzaamheid voor de toekomst te waarborgen.

Op basis van de gesprekken met medewerkers van de gemeente en samenwerkingspartners concluderen we dat nazorg niet plaatsvindt zoals in het beleidskader beoogd is. Op Orde heeft een aanbod van diensten in het kader van ondersteuning en nazorg, maar cliënten worden niet structureel doorverwezen.

Actiepunten

In het beleidskader worden per onderwerp een aantal actiepunten geformuleerd. Deze staan in de tabel hierna weergegeven. Per actiepunt wordt een beschrijving van de huidige status weergegeven.

Tabel 6. Statusbepaling per actiepunten.

Actiepunten	Status
We streven naar integrale schulddienstverlening om de financiële problemen hanteerbaar te maken. Zo mogelijk realiseren we voor de cliënt een schuldenvrije toekomst.	Schuldenproblemen worden behandeld, maar nog niet volledig integraal aangepakt.
De preventieactiviteiten richten op de mensen die het risico lopen in een problematische schuldsituatie te geraken zijnde minima, jongeren en eenoudergezinnen.	Preventieactiviteiten richten zich op de genoemde groepen, maar zijn versnipperd
De gemeente sluit aan op convenanten met grote schuldeisers over signalering van betalingsachterstanden. WE gaan onderzoek doen naar verbetering van het rendement van vroegsignaling. We willen in samenwerking met werkgevers de problematische schulden van werknemers terugdringen.	Er zijn verschillende convenanten, die leiden tot het oppikken van problemen en een versnelde toeleiding naar SDV
Met vrijwilligers samenwerken aan preventie en nazorg We bieden nazorg aan om te voorkomen dat mensen opnieuw in problemen komen door een budgetteringscursus, nazorggesprek of thuisadministratie.	Er zijn problemen met nazorg gesignaleerd, nazorg vindt nauwelijks plaats
Duidelijkheid verschaffen door middel van een centrale toegang waar men terecht kan voor hulp op sociaal-juridisch gebied	Op Orde is een samenwerkingspartner, toeleiding van en naar Op Orde kan verbeterd worden
Het college stelt een beleidsregel toegang schulddienstverlening Zwolle vast waarin een stabiele woon- leef- en inkomenssituatie van de aanvrager het uitgangspunt is.	Beleidsregel opgesteld en in bedrijf
Een minnelijk traject voor schulddienstverlening aanbieden aan ex-zelfstandigen als de schulden regelbaar zijn (zie p. 9 voor beleid ex-zelfstandigen).	Ex zelfstandigen komen in aanmerking voor een traject
Studenten jonger dan 27 jaar die zelfstandig wonen een uitgestelde saneringskrediet ad (max) €2000 verstrekken. We sluiten een convenant met de onderwijsinstellingen over deze dienstverlening.	Doelgroep komt in aanmerking. Geen convenant vastgesteld, wel werkafspraken met onderwijsinstellingen
De afdeling JZ van de eenheid A&F belasten met het behandelen van de bezwaar- en beroepschriften in het kader van de Wgs.	In bedrijf
Schulddienstverlening vindt plaats door de gemeente Zwolle zelf. Regiogemeenten mogen meeliften tegen kostendekkend tarief.	In bedrijf
De gemeente Zwolle handhaaft het lidmaatschap van de NVVK.	Lidmaatschap gehandhaafd
De gemeente Zwolle zal gaan voldoen aan de NEN normen voor certificering.	SDV voldoet aan normen
We handhaven het product WSNP bewindvoering gedurende de planperiode	Product wordt gehandhaafd
Voor mensen die niet financieel zelfredzaam te maken zijn beschermingsbewind aan te bieden. Vanuit de afdelingen inkomensondersteuning zal daarvoor een particulier kantoor worden ingeschakeld.	In bedrijf
Met ingang van 1 januari 2013 gebruikers van de bankpas €5 per kwartaal in rekening brengen.	In bedrijf

Overpeinzing

De algemene conclusie over het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening in Zwolle kan als negatief 'gelezen' worden omdat er geen uitspraak te doen is over de effectiviteit. Dat betekent niet dat er ongericht, ondoordacht of inefficiënt gewerkt wordt. Het tegendeel is eerder het geval, maar er zijn te weinig cijfers voor handen om een compleet oordeel te vellen.

Daarbij gaat het beleid uit van zelfredzaamheid. En juist op dat punt is het de vraag of het beleid werkt. De Nationale Ombudsman⁶ heeft in het onlangs (mei 2016) verschenen rapport 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening' gesteld dat de overheid onterecht teveel uitgaat van de zelfredzaamheid van burgers bij de gemeentelijke schuldhulpverlening. "Minder zelfredzamen lopen tegen drempels op, voor en tijdens het schuldhulpverleningstraject en vallen buiten de boot" zo concludeert hij.

⁶ De (inhoudelijke) onderzoeksresultaten van de Nationale Ombudsman, en ook van onderzoeken die daarop volgden van de WRR en de Algemene Rekenkamer, zijn in dit onderzoek niet meegenomen omdat ze niet meer binnen de onderzoeksperiode vielen. Het verdient wel aanbeveling de uitkomsten van deze onderzoeken mee te nemen in de eventuele aanpassing van het Zwolse beleid. Zie hiervoor de paragraaf Aanbevelingen.

7.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn bondig geformuleerd en gericht op het opstellen en uitvoeren van het beleid. In die zin zullen de aanbevelingen vooral ‘neerkomen’ op de ambtelijke organisatie, al stelt de Rekenkamercommissie haar rapporten op voor de raad die vervolgens besluit over wat te doen met de aanbevelingen. Wij gaan ter afsluiting dieper in op de uitvoeringsaspecten in het minnelijk traject om meer inhoud aan onze aanbevelingen te geven.

Algemeen

Herformuleer het beleid voor schuldhulpverlening, formuleer duidelijke, meetbare, evalueerbare en haalbare doelstellingen en neem de burger (de cliënt) daarbij als uitgangspunt. Zorg voor een goed beeld van de problematiek en de in te zetten middelen om de burger te bereiken en te helpen. Let hierbij op de recente ontwikkelingen die door het onderzoek van de Nationale Ombudsman en daarop volgende onderzoeken gecreëerd zijn.

Toeleiding

Op het gebied van toeleiding formuleren wij meerdere aanbevelingen:

- Structureer de formele en informele informatielijnen tussen gemeente en betrokken instellingen binnen werkbare privacyafspraken, ieder relevant signaal dient te worden doorgegeven, en ontvangen voor het bepalen van een eventueel vervolg.
- Geef de sociale wijkteams een hoofdrol in algemene informatievoorziening, signalering en doorverwijzing. De feitelijke schuldhulpverlening is goed belegd bij specialisten.
- Volg cliënten continu vanaf de intake, zodat ook eventuele uitval direct daarna gesignaleerd en tegengegaan kan worden.
- Zorg voor een structurele doorverwijzing en controleer altijd of de cliënt dat ook opvolgt. Bij het constateren van een beperkte of ontbrekende zelfredzaamheid moet opgeschaald kunnen worden om gerichte en bredere hulp te bieden.

Preventie

Maak de opzet van preventieprojecten transparanter en geef een toetsbare kostenonderbouwing. Zet in op projecten die een bewezen resultaat hebben gehaald of innoveer op basis van kansrijke methoden.

Bereikbaarheid, informatie en communicatie

- Wijs voor iedere cliënt een consulent aan die in de rol van een accountmanager als eerste aanspreekpunt fungeert.
- Geef duidelijke beschikbaarheidsperiodes aan waarin telefonisch of whatsapp contact op initiatief van de cliënt daadwerkelijk mogelijk is. Onderzoek daarbij de mogelijkheid om gedurende de hele werkdag bereikbaarheid ‘aan te bieden’ aan de cliënt.
- Communiceer stelselmatig en op gezette tijden. Bied daarbij ook een reactiemogelijkheid aan.
- Structureer de betalingsregelingen en digitaliseer deze indien mogelijk en toepasbaar. Bied daarbij ondersteuning in de vorm van een helpdesk.

Doorlooptijd intake stabilisatie en aanschrijven schuldeisers

- Communiceer per fase, ook tijdens de wachttijd, aan alle betrokkenen met regelmaat de stand van zaken. Verstuur statusberichten ook als er bijvoorbeeld ‘geen nieuws’ is en bied daarbij een reactiemogelijkheid aan. Breng de inzagemogelijkheid in het elektronisch dossier (MijnSDV) expliciet onder de aandacht.

- Verkort de doorlooptijden, bijvoorbeeld door betere afstemming en vereenvoudiging van procedures. Geef zo nodig aan of er meer capaciteit nodig is en welke resultaten en kosten die extra capaciteit zal opleveren.

Bewindvoering

Onderzoek de mogelijkheid om de bewindvoering weer in eigen hand te nemen en rapporteer daarover bij de volgende beleidsplanpresentatie.

Innovatie

Zoek gericht naar kansrijke nieuwe ontwikkelingen in het veld; bijvoorbeeld door het invoeren van een jaarlijkse innovatiedag voor medewerkers en stakeholders. Bied vervolgens speelruimte voor experimentele proefprojecten.

Formuleer beleid voor nieuwe doelgroepen zoals ZZPers, maar hou altijd de focus op de belangrijkste doelgroepen.

Voorlichting

Aangezien algemene voorlichtingscampagnes in de praktijk weinig effectief zijn, moet de gemeente goed en inzichtelijk afwegen waarover wel en niet gecommuniceerd wordt. Organiseer de voorlichting zo efficiënt en betaalbaar mogelijk bijvoorbeeld in combinatievormen met andere communicatie zoals de gemeentelijke pagina in huis aan huisbladen, correspondentie over gemeentelijke belastingen, etc.

Nazorg

Overweeg het verlengen van nazorg als vrijwillige mogelijkheid tot 2 jaar. Bied ex-cliënten daarna een 'waakvlamondersteuningsfaciliteit' aan voor eventuele problemen na afloop van het traject.

Verantwoording

Zorg voor een goede financiële transparantie van de schulddienstverlening gekoppeld aan een inzichtelijke presentatie van doelstellingen en behaalde resultaten.

Specifiek in het minnelijk traject

Er zijn drie kritieke punten in het minnelijk traject die aandacht vereisen:

1. Toeleiding van en naar samenwerkingspartners
2. De doorlooptijd van beginfase
3. De nazorg

Ad. 1. Toeleiding van en naar samenwerkingspartners

Het doorverwijzen van schuldenaren van en naar Op Orde is problematisch. Dit is een kritiek punt, ook omdat in het beleid Op Orde wordt beschreven als onderdeel van het instrumentarium van de gemeente: de personen die niet in aanmerking komen voor de schulddienstverlening van de gemeente (omdat ze bijvoorbeeld niet aan de voorwaarden voldoen), worden volgens het beleid doorverwezen naar op Orde. Op Orde ondersteunt cliënten op verschillende gebieden, onder andere bij thuisadministratie. Het vormt daarmee een belangrijk onderdeel van het voorportaal. Daarnaast kunnen cliënten van de schulddienstverlening (volgens het beleid) gebruik maken van ondersteuning van vrijwilligers.

Uit de interviews komt echter een ander beeld naar voren. De samenwerkingspartners geven zelf aan dat het niet altijd duidelijk is in hoeverre personen die van de gemeente worden doorverwezen naar Op Orde daadwerkelijk aankomen. De gemeente wijst bij intake geweigerde personen wel door naar Op Orde, maar gebeurt dit volgens de samenwerkingspartners nog niet

structureel. De organisaties zien liever dat alle cliënten structureel en actief worden doorverwezen, omdat de doelgroep vaak de weg naar ondersteuning niet goed kent.

Er is een gebrek aan kennis bij de cliënten: een deel van de gesproken cliënten weet bijvoorbeeld niet van het bestaan van Op Orde af, terwijl daar wel een behoefte aan is. Medewerkers van de sociale wijkteams geven aan dat er wel de intentie is om personen door te verwijzen naar schulddienstverlening of Op Orde. Of personen ook daadwerkelijk bij schulddienstverlening terechtkomen blijft onduidelijk.

Exacte cijfers over de toeleiding van de schulddienstverlening naar Op Orde of vanuit de wijkteams naar schulddienstverlening zijn niet bekend bij de onderzoekers. Op basis van de opmerkingen van samenwerkingspartners, de gesproken cliënten en de schuldeisers die dicht op de schuldenproblematiek in Zwolle zitten, is te concluderen dat op verschillende punten de toeleiding van schuldenaren naar de verschillende organisaties in het voorportaal beter kan.

Ad. 2. Doorlooptijd beginfase

Het voortraject is bedoeld om een overzicht te krijgen van de financiën van een cliënt en te bepalen tot welke regeling men kan komen met de schuldeisers. Op dat moment lopen de inkomsten en (een deel van) de uitgaven via de gemeente. In theorie moet deze periode zorgen voor stabilisatie van het inkomen en rust bij de cliënt.

In de praktijk werkt het echter anders. Het is niet uitzonderlijk dat deze periode 15 maanden duurt. Dit zorgt voor veel onrust bij cliënten. Bovendien leven ze in onzekerheid, omdat de schuldeisers niet akkoord hoeven te gaan met de regeling en de cliënten daarmee zijn aangewezen op een wettelijk traject.

Het grootste probleem binnen het voortraject is de manier van communiceren en informeren. De afdeling is zeer slecht bereikbaar; telefonisch contact is door veel deelnemers al opgegeven. Doordat de gemeente in deze fase van het traject werkt met een gezamenlijke caseload, is er voor cliënten en schuldeisers geen duidelijk aanspreekpunt. De situatie moet elke keer opnieuw worden uitgelegd, wat veel irritatie oplevert. Daarnaast zijn de antwoorden van de consultants niet eenduidig.

De informatie vanuit de gemeente is minimaal, waardoor het bijvoorbeeld niet helder is wat de gemeente betaalt en wat de cliënt zelf moet betalen. Door meer informatie te geven en meer te communiceren over wat de gemeente aan het doen is, welke regelingen ze treft en welke ondersteuning ze kan bieden, neemt de gemeente al veel van de onrust en onvrede weg.

Ad. 3. De nazorg

Na het afsluiten van het traject zoekt de intakeconsulent binnen de periode tussen een halfjaar en een jaar contact met de cliënt om te kijken hoe het er voor staat. Dit vindt in de praktijk niet structureel plaats. Daarnaast kan nazorg worden geboden door de verschillende samenwerkingspartners. Net als in het voortraject, kan dit strakker worden georganiseerd. Er kan actiever worden doorverwezen naar het sociale wijkteam en de organisaties die ondersteuning kunnen bieden, bijvoorbeeld ondersteuning door Schuldhulpmaatje.

Nawoord

De eindfase van dit onderzoek duurde langer dan gebruikelijk in de door de Zwolse rekenkamer uitgevoerde onderzoeken. De ambtelijke organisatie gaf in de hoor- en wederhoorprocedure vele inhoudelijke en redactionele opmerkingen door aan de commissie. Die opmerkingen hebben onder meer geleid tot uitvoeren van de ambtelijke hoor en wederhoor in twee stappen en het organiseren van een gesprek tussen een vertegenwoordiger van de ambtelijke organisatie, de onderzoekers en de voorzitter van de rekenkamercommissie. Daar waar de commissie niet besloten heeft tot het verwerken van ambtelijk commentaar ging het vooral om opmerkingen over de methodologie en/of representativiteit van het onderzoek, de geraadpleegde bronnen en de verschillende perspectieven.

Het onderzoek is een quick scan en blijft een rekenkameronderzoek, in opdracht en voor rekening van de onafhankelijke commissie die bij wet voor elke gemeente in Nederland ingesteld is. De Zwolse rekenkamer staat voor de inhoud van dit rapport. Gezien het budget en de bestaansgrond van de rekenkamercommissie is niet elk onderzoek volledig representatief, laat staan wetenschappelijk. De onderzoeken worden wel gedaan vanuit een 'lerende' intentie, om de gemeentelijke organisatie zo efficiënt en effectief mogelijk te laten functioneren en om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn.

Bijlage 1: Begrippen

Gebaseerd op het Beleidsplan Schulddienstverlening Zwolle 2012 - 2016

Beschermingsbewind: Belangenbehartiging op basis van een rechterlijke uitspraak door een familielid of instelling ten behoeve van een persoon die zelf daartoe geestelijk of lichamelijk onvoldoende in staat is.

Bewindvoerder WSNP: Een wettelijke schuldregeling wordt aangevraagd door een natuurlijke persoon en uitgevoerd door een rechterlijk benoemde bewindvoerder op basis van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). Dit biedt schuldenaren die zich in een problematische schuldenpositie bevinden de mogelijkheid tot een schuldevrije toekomst.

Budgetadvies: Verstrekken van individueel advies, gericht op maatregelen tot aanpassing en beheersing van het beschikbare budget. Een (persoonlijk) budgetadvies kan zowel preventief als curatief van aard zijn.

Budgetbeheer: Het beheren van het inkomen van de klant door het openen van een rekening bij de kredietbank of een andere instantie, waarop de inkomsten worden gestort en waarvan uitgaven worden gedaan. Er bestaan verschillende vormen van budgetbeheer, te weten eenvoudig budgetbeheer (alleen een aantal vaste lasten wordt doorbetaald), beperkt budgetbeheer (alle vaste lasten en maximaal 2 reserveringen) en volledig budgetbeheer (alle lasten en voor alle uitgaven wordt gereserveerd). Budgetbeheer wordt meestal in samenhang met een vorm van budgetbegeleiding aangeboden.

Budgetplan: Volledig op de persoonlijke situatie van de klant toegesneden plan voor het betalen van zijn verplichtingen binnen de ruimte van het inkomen.

Integrale intake: Het doel van de integrale intake is goed inzicht te krijgen in de financiële situatie van de hulpvrager en nadrukkelijk daarbij de eventuele samenhang met immateriële problemen te onderzoeken. Tevens wordt onderzocht of de klant voldoende gemotiveerd is om een schulddienstverleningstraject in te gaan. Een integrale intake resulteert in een inventarisatie van schulden, berekenen van de aflossingscapaciteit, onderscheiden van schulden, inschatten van psychosociale omstandigheden.

Minnelijk traject: Hiermee wordt de schulddienstverlening bedoeld die uitgevoerd wordt door o.a. de kredietbanken. In deze fase wordt getracht overeenstemming met de schuldeisers te krijgen over een schikking voor de schulden. Lukt dit niet, dan kan de zaak aan de rechter worden voorgelegd (WSNP).

Saneringskrediet: Lening naar aanleiding van een schuldregeling die wordt aangewend voor het voldoen van alle schulden, al of niet tegen een percentagevoorstel.

Sociale Lening

Lening ten behoeve van consumptieve doeleinden voor een natuurlijk persoon van wie het inkomen niet hoger is dan de bijstandsnorm of met een beschadigd kredietverleden.

Bijlage 2: Literatuurlijst

- Fernandes, Daniel, John Lynch, and Richard Netemeyer. (2014). "Financial Literacy, Financial Education, and Downstream Financial Behaviors," *Management Science* 60(8): 1861- 1883.
- Kamerstukken II 2009-2010, 32 291, nr. 3-MvT Wgs. *Memorie van Toelichting Wet Gemeentelijke Schuldhelpverlening*.
- Miller, Margaret, Julia Reichelstein, Christian Salas and Bilal Zia (2014). "Can You Help Someone Become Financially Capable?" World Bank Policy Research Working Paper 6745.
- Ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Op weg naar effectieve schuldhelp. Budgetbeheer in de minnelijke schuldhelpverlening'*; 2012.
- Nibud: *'Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland'*; 2014.
- NVVK: *'Gedragscode schuldhelpverlening'*; 2015.
- ROA (2015). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*. Maastricht: Maastricht Universiteit.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Meedoen mogelijk maken. Kadernota Participatiewet'*; 2013.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Meedoen mogelijke maken. Uitvoeringsprogramma Participatiewet'*; 2014.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Op weg naar financiële zelfredzaamheid. Beleidsplan schulddienstverlening Zwolle 2012 - 2016'*
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Prospectus sociaal krediet'*; 2014. 016'.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Terugblikkenen vooruitkijken op Sociale Zaken en Werkgelegenheid'*; 2011.
- Sociale Zaken & Werkgelegenheid: *'Zwolle Armoedevrij! Een stadsbreed verbond tegen armoede'*; 2009.
- Staatscourant: *'Gedragscode bewindvoerders WSNP'*; 2013.
- Stichting Clip: *'Aan de keukentafel'*; 2010.
- Stichting Clip: *'Zwolle Armoedevrij! Lange visies en korte klappen'*; 2009.
- Wesdorp, P. & Jungmann, N. (2016). *Impact! Hoe beïnvloeden schulden het gerag van mensen*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Bijlage 3: Gesprekspartners

Medewerkers gemeente Zwolle (individuele interviews)

- | | |
|--------------------|--|
| • Hennie Duteweert | Afdelingshoofd Inkomensondersteuning |
| • Huub Lubbers | Beleidsmedewerker |
| • Johan Deij | Budgetconsulent |
| • Luida Boelema | Senior consulent Schulddienstverlening |
| • Moniek Vedder | Consulent Schulddienstverlening |
| • Nelleke Vedelaar | Wethouder |
| • Regina Koudijs | Accountmanager Inkomen - preventie |
| • Ron van Amen | Teamleider Schulddienstverlening |

Samenwerkingspartners (in groepsgesprek geïnterviewd)

- Op Orde: Schuldhulpmaatje
- Op Orde: Wijz
- Op Orde: Humanitas
- Sociaal wijkteam Oost
- Sociaal wijkteam Noord

Schuldeisers (in groepsgesprek geïnterviewd)

- Woningstichting SWZ
- Sociaal incassobureau Deltawonen
- Openbaar belang
- GBLT
- Lindorff incassobureau

Clënten Schulddienstverlening

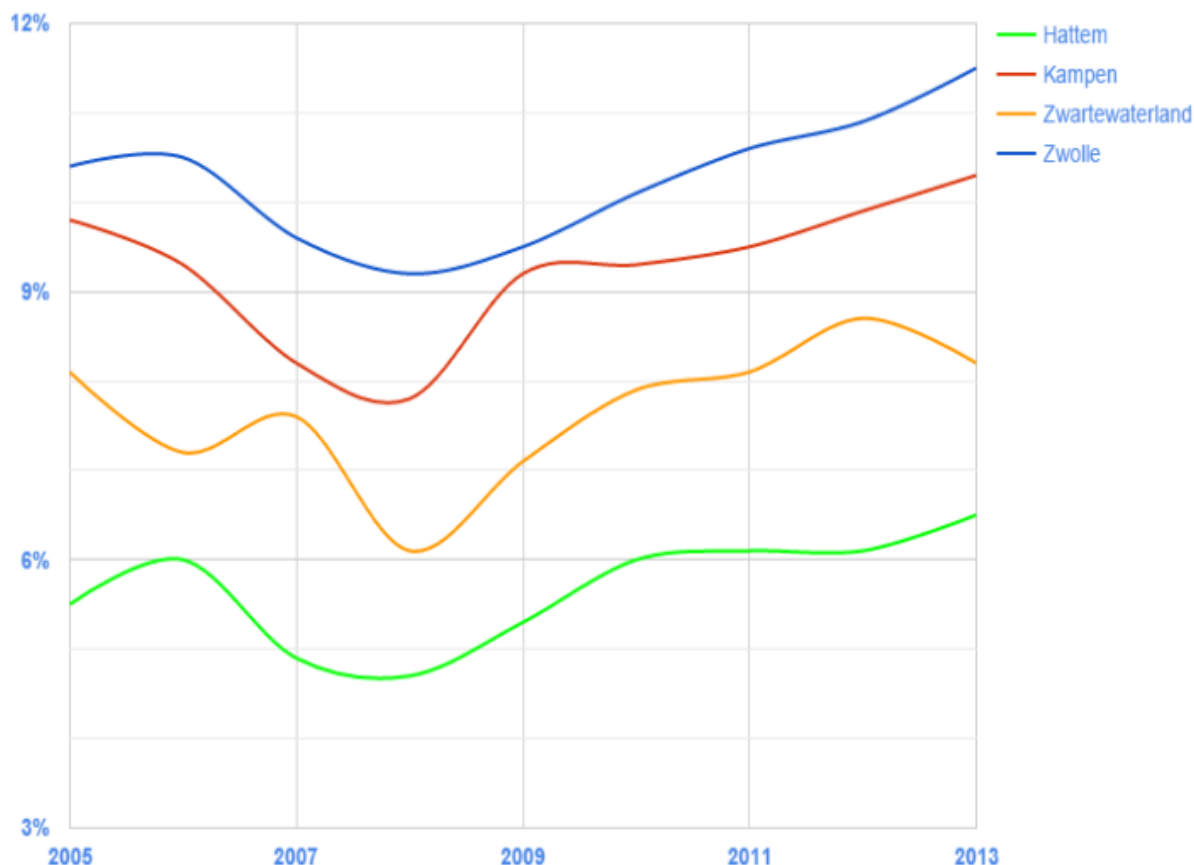
- In twee groepsgesprekken zijn in totaal twaalf cliënten gesproken

Bijlage 4: Situatieschets armoede

Situatieschets armoede

Het relatieve aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum is in de buurgemeenten lager dan in de gemeente Zwolle. Het gaat hier voornamelijk om plattelandsgemeenten die niet te maken hebben met stedelijke problematiek. In vergelijking met andere stedelijke gemeenten doet de gemeente Zwolle het gemiddeld. De gemeente Zwolle heeft relatief gezien minder huishoudens tot 110% van het sociaal minimum dan de provincie Overijssel en Nederland als geheel.

Relatief gezien is het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum toegenomen van 10,4% in 2005 naar 11,5% in 2013. In de buurgemeenten stijgt het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum zoals ook in Zwolle het geval is.



Figuur 11. Ontwikkeling in aantal huishoudens met een inkomen tot 110% van het sociaal minimum in de gemeente Zwolle en haar buurgemeenten; 2005 - 2013. Bron: CBS.

In vergelijking met stedelijke gemeenten in de omgeving van Zwolle, de provincie Overijssel en Nederland als geheel zien we dat Zwolle gemiddeld scoort. In alle gemeenten, Overijssel en Nederland is sprake van een toename van het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum in de periode 2005 tot 2013. De gemeente Zwolle ontwikkelt zich op dezelfde manier als de provincie Overijssel en Nederland als geheel. Het aantal huishoudens tot 110% van het sociaal minimum is iets lager in de gemeente Zwolle, maar de ontwikkeling is nagenoeg gelijk. De grafiek laat ook de ontwikkeling zien in de stedelijke gemeente in de omgeving met het hoogste aantal huishoudens tot 110% en die in de stedelijke gemeente uit de omgeving met het laagste aantal huishoudens tot 110%. De hoogste score vinden we in Almelo en de laagste score vinden we in Amersfoort. Beide gemeenten laten een zelfde ontwikkeling zien als Zwolle, de provincie en Nederland als geheel.

Risicogroepen armoede

Er zijn groepen die een grotere kans hebben om in armoede te leven en om schulden te maken. Dit zijn bijvoorbeeld ouderen, éénouderhuishoudens en een nieuwere, minder bekende groep zzp'ers. De risicogroepen vormen de doelgroep voor het preventiebeleid. Nadat iemand in de schulden is gekomen en zich gemeld heeft bij de gemeente, wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen doelgroepen. Het startpunt is in principe voor iedereen hetzelfde; schulden zijn schulden en moeten worden opgelost.

De onderstaande tabel toont de risicogroepen voor de gemeente Zwolle. Dit betekent niet dat bijvoorbeeld alle zzp'ers een grote kans op schulden hebben. Een groot deel van de zzp'ers heeft geen financiële problemen, maar er is ook een deel dat niet financieel zelfredzaam is. Zij vormen een risico omdat zij minder snel ondersteuning zoeken.

Tabel 7. Risicogroepen voor het armoedebeleid en de schulddienstverlening (2015; * = 2013). Bron: CBS en Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid.

	Absoluut	Relatief
Totaal aantal inwoners	123.861	
Totaal aantal huishoudens	56.699	
65-plussers	17.968	15%
Eénouderhuishouden	3.519	
Inwoners		3%
Huishoudens		6%
Arbeidsongeschikten	6.400	5%
Personen met een ww-uitkering	3.600	3%
Bijstandsgerechtigden	3.110	3%
WSW'ers	679	1%
Zzp'ers	7.200	6%

Bijlage 5: Initiatieven schulddienstverlening

- Stadsdialoog
- Week van het geld
- Werkgroep Inkomensondersteuning
 - Informatievoorziening schuldhulp en minimabeleid voor partners
- Gastlessen & voorlichting in het kader van preventie
 - In 2015 zijn er acht voorlichtingen geweest voor hulpverlenende instanties, coaches voor studenten, vrijwilligersorganisaties, medewerkers van incassobureaus en bedrijven over schulddienstverlening.
 - Er zijn vier voorlichtingen gegeven over Inkomensondersteunende maatregelen.
 - Twee voorlichtingen zijn gegeven over de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP).
 - Vijf gastlessen zijn gegeven op het MBO en HBO.
 - Er zijn twaalf bijeenkomsten verzorgd voor mensen die de max-WW hebben bereikt.
 - I.s.m. met de Kern zijn er twee bijeenkomsten georganiseerd voor mensen om de administratie op orde te maken.
- Convenanten/werkafspraken, nutsbedrijven en woningbouwcorporaties.
- Vindplaats schulden (BKR)
 - Pilot: Centrale registratie ter signalering van schulden uit verschillende bronnen. Eén van die ontwikkelingen is "Vindplaats Schulden". In samenwerking met de BKR en een groot aantal schuldeisers, m.n. energiebedrijven, zorgverzekering en woningcorporaties, wordt bekeken of door het verzamelen van de beschikbare data, de cliënt die schulden heeft eerder bereikt kan worden.
 - Er wordt gebruik gemaakt van signalering bij bepaalde profielen/indicatoren.
- Budgettrainingen/cursussen/Budgetkringen
 - Op jaarbasis worden er vier Budgetcursussen van vijf weken georganiseerd voor mensen die uitstromen uit budgetbeheer.
 - Bij ROC's, Kadera en deelnemers/bezoekers van het vrouwencafé van Travers zijn budgetcursussen gegeven. Verder zijn er vier bijeenkomsten gerealiseerd voor studenten vanuit Curaçao.
 - Op dit moment worden er budgetkringen ontwikkeld waarin mensen elkaar stimuleren om bewust en zorgvuldig om te gaan met geld. Doel is om in 2016 te starten met zeven groepen van acht deelnemers.
- Het Financieel Spreekuur (FiS)
 - Is een samenwerkingsverband tussen de Kern, scholen en de gemeente en is een inloopspreekuur voor leerlingen die vragen hebben op financieel gebied.
 - Het FiS is in maart 2014 gestart bij het Deltion College. Het eerste jaar waren er 39 meldingen. In 2015 is het Cibap aangesloten en is het aantal meldingen opgelopen tot 159.
 - Het wordt gerund door twee HBO stagiaires SJD onder begeleiding van de Kern.
 - Personen kunnen langs met vragen over een DUO lening of het maken van een begroting. Dit project loopt in haar tweede jaar.

- Door een reminder te sturen via whatsapp-berichten is de no-show verlaagd.
- Het Financieel Spreekuur wordt door organisaties gezien als een goede preventiemaatregel, omdat de jongeren worden geholpen door leeftijdsgenoten en hierdoor meer dezelfde taal spreken. Vanuit dit Financieel Spreekuur wordt ook de financiële educatie binnen de scholen uitgezet.
- Startpunt geldzaken
 - Tips over geld. Voorbeelden zijn tips over het verminderen van de uitgaven en het verhogen van de inkomsten.
 - Geldplannen: 'Beter rondkomen' en 'Sparen, aflossen of beleggen'. In Beter rondkomen worden er tips gegeven over het in balans maken van de inkomsten en uitgaven. Wanneer iemand geld over heeft, kan hij via Sparen, aflossen of beleggen advies krijgen hoe hij het beste met dit geld om kan gaan.
- MijnSDV (situatie eind 2014):
 - Webtool voor cliënten van SDV. Met inlog via DigiD hebben cliënten inzage in de Budgetbeheerrekening en zij kunnen mutaties doorvoeren. Deze tool wordt verder uitgebreid met inzage in het verloop van het schuldregelingstraject (verbetering van de communicatie).
- Pilot Schulddienstverlening voor ondernemers en ZZP,ers.
 - In deze pilot werkt SDV Zwolle nauw samen met het Regionaal Bureau Zelfstandigen. Waarbij SDV zich met name richt op enerzijds het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid en de sanering en het RBZ de levensvatbaarheid van het bedrijf beoordeeld en het saneringskrediet verstrekt.