

Schulddienstverlening nader bekeken

Een evaluatie van de schulddienstverlening voor de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal

Conclusies en aanbevelingen

14 november 2016

Samenwerkende rekenkamers:

- Rekenkamercommissie Almelo
- Rekenkamercommissie Borne
- Rekenkamercommissie Enschede
- Rekenkamercommissie Hengelo



Gemeentelijke schulddienstverlening

Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs), die in 2012 in werking trad, heeft de gemeente de regierol op het gebied van schulddienstverlening. De Stadsbank Oost-Nederland (SON) is een gemeenschappelijke regeling waarin 22 gemeenten participeren: 14 Twentse en 8 Achterhoekse gemeenten. De SON speelt voor de inwoners van deze gemeenten een belangrijke rol in de uitvoering van schulddienstverlening. Daartoe biedt de SON verschillende diensten aan, gericht op financiële zelfredzaamheid van burgers. Het hoofdkantoor van de SON is gevestigd in Enschede. Daarnaast werkt de SON op verschillende locaties in de deelnemende gemeenten in Twente en de Achterhoek.

Bij de uitvoering van schulddienstverlening in de vijf onderzochte gemeenten zijn veel maatschappelijke organisaties betrokken. De SON is in alle gevallen een schakel in de keten van de hulpverlening. De wijze waarop de keten is georganiseerd verschilt per gemeente. In Almelo, Borne, Enschede en Oldenzaal stelt de gemeente de beleidskaders, maar laat de gemeente de uitvoering over aan derden, waaronder de SON. Hengelo verzorgt zelf de intake van mensen met problematische schulden en besteedt de uitvoering van de bancaire taken uit aan de SON. In alle vijf gemeenten maken maatschappelijke organisaties deel uit van de keten van schulddienstverlening¹.



De gemeenten Almelo, Borne, Enschede, en Oldenzaal werken momenteel aan een nieuw Beleidsplan Schuldhulpverlening voor de periode 2016-2020. Het huidige beleidsplan van deze gemeenten werd in 2012 vastgesteld. De gemeente Hengelo heeft haar nieuwe beleidsplan al vastgesteld. Een ambtelijke adviesgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van een aantal gemeenten, adviseert over het opstellen van het nieuwe beleidsplan aan het ambtelijk platform waarin alle 22 gemeenten en de SON ambtelijk vertegenwoordigd zijn.

Governance: goed besturen

Met het instellen van een gemeenschappelijke regeling hebben de deelnemende gemeenten de uitvoeringstaken van de Wgs overgedragen aan het openbaar lichaam Stadsbank Oost-Nederland. Daarmee is de SON voor de deelnemende gemeenten een verbonden partij, die als verlengd lokaal bestuur namens deze gemeenten de opgedragen taken uitvoert.

Een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling waarin uitsluitend collegebevoegdheden zijn overgedragen de vorm van een collegeregeling dient aan te nemen. In het bestuur van een collegeregeling

¹ Het onderzoek richtte zich op de 5 genoemde gemeenten. We kunnen hier daarom geen uitspraken doen over de inrichting van de keten van schulddienstverlening in de overige 17 gemeenten.

kunnen alleen wethouders zitting nemen en geen raadsleden. Per 1 januari 2016 is daarom de gemeenschappelijke regeling SON, waarin alleen uitvoerende collegebevoegdheden zijn overgedragen, van een raadsregeling gewijzigd in een collegeregeling. Het algemeen bestuur van de SON dat sinds 1 januari 2016 is aangesteld, bestaat uit de wethouders van de 22 deelnemende gemeenten. In het nieuwe bestuur hebben geen raadsleden meer zitting. Het dagelijks bestuur bestaat uit de wethouders van een aantal deelnemende gemeenten. Via de wethouder, die zitting heeft in het algemeen en/of het dagelijks bestuur van de SON hebben de gemeenteraden invloed op de SON. Daarnaast behoudt de gemeenteraad de kaderstellende en controlerende rol op schulddienstverlenings*beleid*, waaronder het budgetrecht.

De gemeenteraden kunnen dus invloed uitoefenen door het schulddienstverleningsbeleid vast te stellen en door de uitvoering van het beleid te controleren. Daartoe is een goede informatievoorziening aan de gemeenteraden essentieel. De SON is op grond van de Wgr verplicht de gemeenteraad te voorzien van informatie. Zo moet de SON de gemeenteraden vóór 15 april van elk jaar voorzien van de jaarrekening met verslag van de accountant en de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar, zodat deze informatie beschikbaar is bij de behandeling van de voorjaarsnota. Ook het eigen college van B&W dient actief te voorzien in de informatievoorziening aan de gemeenteraad. De gemeentebegroting en de gemeentelijke jaarrekening moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) specifieke informatie verschaffen over alle verbonden partijen.

Onderzoek rekenkamercommissies

In de afgelopen periode hebben de rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede en Hengelo en de gemeenteraad van Oldenzaal gezamenlijk onderzoek laten doen naar de gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost-Nederland. Het onderzoek is door BMC uitgevoerd vanaf de zomer van 2015. Op basis van het onderzoeksrapport, dat u kunt vinden via de website van de rekenkamers van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten, hebben de gezamenlijke opdrachtgevers een aantal conclusies getrokken. Het onderzoek heeft niet alle vragen van de rekenkamers kunnen beantwoorden. Verder constateren we om meerdere redenen dat het lastig is om algemene uitspraken te doen over de effectiviteit van de SON. Ten eerste omdat ook andere organisaties betrokken zijn bij schulddienstverlening. Ten tweede is de keten en daarin de rol van de SON per gemeente verschillend georganiseerd. Ten derde constateren we dat het onderzoek een aantal vervolgvragen per gemeente oproept. Onderstaand trekken we een aantal algemene conclusies, die van toepassing zijn op de vijf aan het onderzoek deelnemende gemeenten.

Conclusies

- *Een aantal categorieën mensen zit blijvend in een schuldsituatie*

Te denken valt aan mensen die het niet lukt om financieel zelfredzaam te worden en structureel geholpen moeten worden. Door bezuinigingen op taken die gericht zijn op het bevorderen van de financiële redzaamheid en weerbaarheid, zoals budgetcoaching en het sociaal raadsliedenwerk, is de kans aanwezig dat mensen tussen wal en schip vallen. Bij recidive stellen alle gemeenten hun voorwaarden, waarbij structurele schulddienstverlening op kosten van de gemeente niet tot de mogelijkheden behoort. Verder zijn ZZP'ers niet toelaatbaar tot schulddienstverlening door de SON. De SON heeft onvoldoende financiële mogelijkheden om budgetcoaching blijvend aan te bieden. Uit landelijk onderzoek in 2015 bleek 15,7% van alle Nederlandse huishoudens tot de huishoudens met 'onzichtbare problematische schulden' te behoren: zij hebben risicovolle schulden of problematische schulden zonder dat zij formele schuldhulpverlening ontvangen.²

- *De gemeenteraden worden niet in staat gesteld hun kaderstellende en controlerende rol waar te maken*

Zowel de SON als de colleges van B&W voldoen aan de formele verplichtingen omtrent informatievoorziening aan de gemeenteraden. De verstrekte informatie beperkt zich echter tot bedrijfsvoeringsinformatie: schulddienstverleningsproducten en de mate waarin die in de gerapporteerde periode zijn aangeboden. De verstrekte stukken bevatten geen informatie over de mate waarin de SON heeft bijgedragen aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen op het gebied van schulddienstverlening. Omdat beleidsinformatie over bereikte resultaten achterwege blijft, wordt de raad niet in staat gesteld om zich een oordeel te vormen over doelbereiking door de SON. Bovendien krijgen de gemeenteraden van de colleges geen heldere beleidskeuzes over het schulddienstverleningsbeleid voorgelegd. Volgens het gewijzigde Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moeten verbonden partijen de gemeenteraad informatie geven over de mate waarin zij bijdragen aan de doelstellingen van het gemeentebestuur en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Aan die eis is door de SON nu nog niet voldaan. De informatie die de onderzochte colleges presenteren in de paragraaf verbonden partijen in jaarrekeningen en begrotingen is niet voldoende voor raadsleden om een oordeel te geven over de effectiviteit van de uitvoering van de schulddienstverlening.

- *Een aantal gemeenteraden toont weinig belangstelling voor schulddienstverlening*

De betrokkenheid van een aantal van de onderzochte gemeenteraden bij de SON blijft achter bij het toenemende maatschappelijke belang van schulddienstverlening. In het algemeen nemen de gemeenteraden de door de SON aangeboden stukken voor kennisgeving aan. Dat geldt voor de gemeenten Almelo, Borne en Oldenzaal. De gemeenteraden van Enschede en Hengelo hebben bij de SON-ontwerpbegroting 2015 een motie respectievelijk zienswijze ingediend. De sturing door de gemeenteraad op het SON-beleid is vrij zwak te noemen. Hiermee geven gemeenteraden in beperkte mate invulling aan hun wettelijke verantwoordelijkheid voor integrale schuldhulpverlening (art 2.1 Wgs). Zoals eerder is aangegeven, zijn de raden daarvoor door de SON en de betrokken portefeuillehouders onvoldoende in de gelegenheid gesteld.

- *De SON brengt de kwaliteit van de dienstverlening niet in kaart*

Er zijn geen signalen dat de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners met schuldenproblemen door de SON onder de maat is. Tegelijkertijd constateren we op basis van door de onderzoekers gevoerde gesprekken dat de kwaliteit door bezuinigingen onder druk staat. Dit geldt met name voor de persoonlijke begeleiding van cliënten en contact met ketenpartners. Aangezien de SON, naast de 3-jaarlijks audit van de NVVK³, zelf de kwaliteit van de dienstverlening niet in kaart brengt, kunnen we deze signalen niet staven.

² Panteia, *Huishoudens in de rode cijfers. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden*, Zoetermeer, 2015

³ Brancheorganisatie voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren

- *Bestuursleden van de SON zijn tevens portefeuillehouders in het college, wat strijdige verantwoordelijkheden met zich mee kan brengen*

De wethouders van de gemeenten Almelo, Enschede, Hengelo en Oldenzaal hebben zitting in het algemeen en in het dagelijks Bestuur van de SON. De wethouder van Borne heeft alleen zitting in het algemeen bestuur van de SON.

Als deelnemer in de gemeenschappelijke regeling vertegenwoordigt de wethouder die schulddienstverlening in zijn/haar portefeuille in het college van B&W heeft het opdrachtgeverschap (namens de gemeenteraad) van de gemeente. Tegelijkertijd is de wethouder die bestuurslid van de SON is, opdrachtnemer voor de uitvoering van de schulddienstverlening. In de meeste gevallen zijn beide functies (portefeuille schulddienstverlening en bestuurslid SON) binnen het college bij één en dezelfde wethouder belegd die dus tegelijkertijd opdrachtgever en opdrachtnemer is. In sommige gevallen staan het gemeentelijke en het SON-belang op gespannen voet. In die gevallen kan deze 'dubbele petten-problematiek' de gemeentelijke controle op de SON in de weg staan.

- *Het ontbreekt de gemeenten aan integraal sociaal beleid*

Het gemeentelijk beleid op het gebied van schulddienstverlening is in het algemeen op lokaal niveau niet verbonden met andere beleidsterreinen in het sociaal domein. Met de komst van de drie decentralisaties en met het oog op preventie is deze verbinding van groot belang. Omdat schulddienstverlening de participatie en zelfredzaamheid van inwoners moet vergroten, is het terrein nauw verbonden met de decentralisaties op het gebied van de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen.

- *Strikte beleidsregels en financiële kaders laten de SON weinig ruimte voor maatwerk en samenwerking binnen de keten van schulddienstverlening*

We zien dat gemeenten strikte beleidsregels en financiële kaders vaststellen die de SON weinig ruimte bieden voor maatwerk en samenwerking met ketenpartners, terwijl die juist noodzakelijk is voor vroegsignalering, preventie, nazorg en integrale schulddienstverlening. Schulddienstverlening moet leiden tot maatschappelijke participatie en financiële zelfredzaamheid. De ondersteuning en begeleiding van de gedragsverandering om te komen tot financiële weerbaarheid kan de SON niet alleen. De inzet van ketenpartners, die veelal werken met vrijwilligers, is daarbij essentieel. De begeleiding en ondersteuning van ketenpartners, met name die partners waar vrijwilligers worden ingezet, vergt extra (financiële) ruimte, meer inhoudelijke regie en/of aandacht van de gemeenten.

Samenvattend constateren we dat de 22 deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling SON de uitvoering van de schulddienstverlening hebben belegd bij de Stadsbank Oost-Nederland. Door de beperkte financiële en beleidsmatige ruimte valt een deel van de inwoners met schulden¹ tussen wal en schip. Hoewel de SON en het college voldoen aan de formele verplichtingen omtrent informatievoorziening aan de gemeenteraden, worden de raden in hun kaderstellende en controlerende rol belemmerd doordat zij zowel van de SON als van het college slechts bedrijfsvoeringsinformatie ontvangen over de uitvoering door de SON. Het ontbreekt de raden aan informatie over de bereikte resultaten op grond waarvan zij de doelbereiking kunnen beoordelen. Ook de strijdige verantwoordelijkheden van de portefeuillehoudende wethouder die tevens in het bestuur van de SON zit, kan bijdragen aan beperkte informatieoverdracht aan de raad in dit spanningsveld.

Aanbevelingen

De gezamenlijke opdrachtgevers van het onderzoek doen de volgende aanbevelingen om de schulddienstverlening te verbeteren.

- *Draag de SON op om zowel beleidsinformatie als bedrijfsvoeringsinformatie te verstrekken*

Van het nieuwe integrale beleidskader kan afgeleid worden welke beleidsinformatie de gemeenteraad nodig heeft om te beoordelen of de schulddienstverlening door de SON bijdraagt aan het bereiken van de lokale ambities. Monitor de klanttevredenheid over schulddienstverlening en vraag als gemeenteraad om duidelijke beleidsinformatie over de mate waarin de financiële weerbaarheid en de eigen kracht van huishoudens wordt versterkt. Formuleer hierbij heldere prestatieafspraken. De gemeenteraad kan naast de gebruikelijke beleidsrapportages ook actief signalen uitlokken en in het debat betrekken, zoals van cliëntvertegenwoordiging of adviesraden en burgerpanels. Ook kunnen raadsleden en bestuurders de praktijk leren kennen door af en toe mee te draaien in een sociaal wijkteam of door het houden van spreekuur.

- *Scheid de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer in het college*

Maak onderscheid tussen het opdrachtgeverschap en het opdrachtnemerschap van de SON door binnen het college van B&W de verantwoordelijkheden neer te leggen bij verschillende wethouders. Om het probleem van strijdige verantwoordelijkheden te ondervangen kan ook een verkenning worden uitgevoerd naar andere vormen van samenwerking dan de gemeenschappelijke regeling, bijvoorbeeld een vorm waarin de wethouder niet noodzakelijkerwijs deel uitmaakt van het bestuur.

- *Ontwikkel integraal sociaal beleid*

De nieuwe integrale beleidsplannen voor de komende vier jaar dienen de ambitie (integratie met het sociaal beleid) en de praktijk (geïntegreerde schulddienstverlening) met elkaar in verband te brengen. De integraliteit moet in meerdere opzichten worden opgenomen: in de keten van preventie tot nazorg, de financiële en sociale problematiek in onderlinge samenhang, informele en formele hulpverlening op elkaar afstemmen en de rol en functie van de SON ten opzichte van andere ketenpartners helder formuleren. De gemeenteraad heeft de verantwoordelijkheid voor deze integratie van schulddienstverlening bij het maken van de nieuwe beleidsplannen. In navolging van aanbevelingen van de Transitiecommissie Sociaal Domein, kunnen gemeenteraden daarin eveneens keuzes maken over wat goede en passende schulddienstverlening is en welke (kwaliteits-)criteria daarbij horen.

- *Geef de SON meer beleidsruimte*

Om te voorkomen dat mensen tussen wal en schip raken moet de SON meer ruimte krijgen om maatwerk te leveren. De volgende opties scheppen meer ruimte:

- Oprekken van de recidivebepalingen.
- Ontwikkelen van arrangementen voor huishoudens die (nog) niet in aanmerking komen voor een schuldenregeling;
- Vroeg-signalering en preventie verbeteren door het trainen van eerstelijns sociaal (wijk)teams in het herkennen van schuldenproblematiek en in motiverende gespreksvoering, preventie op scholen, het trainen van docenten en samenwerking met werkgevers.
- Een nazorg traject om te voorkomen dat mensen na afloop van schulddienstverlening terugvallen in oud gedrag.
- Investeren in de ketensamenwerking van de SON met andere ketenpartners door ontmoetingen en onderlinge afspraken bijvoorbeeld in de vorm van een armoedepact.

Binnen het bekostigingsmodel van de SON zou het mogelijk moeten zijn om cliënten individueel maatwerk te bieden en vroeg-signalering en preventie toe te passen.

- *Bied vrijwilligers meer en betere ondersteuning*

Zoals we zagen is de SON bij de ondersteuning en begeleiding van de gedragsverandering om te komen tot financiële weerbaarheid aangewezen op ketenpartners. De begeleiding en ondersteuning van ketenpartners, met name die partners waar vrijwilligers worden ingezet, vergt extra (financiële) ruimte. Financieel kunnen gemeenten ondersteuning geven door een subsidie te verlenen in de directe kosten die verbonden zijn aan de hulpverlening, zoals het lidmaatschap van de landelijke organisatie Schuldhulpmaatje en opleidingskosten. Daarnaast kunnen zowel de gemeenten als de SON het vrijwilligerswerk erkennen en waarderen, om uitval van vrijwilligers te voorkomen. Goede bereikbaarheid van de consultants van de SON voor vrijwilligers in het geval van complexe problemen van cliënten is eveneens belangrijk.

- *Vraag meer inzicht in de doelgroep*

Om de effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid te vergroten is meer inzicht noodzakelijk in de omvang van de problematiek en de bereikbaarheid van de doelgroep. Uit landelijk onderzoek in 2015 bleek 15,7% van alle Nederlandse huishoudens tot de huishoudens met 'onzichtbare problematische schulden' te behoren: zij hebben risicovolle schulden of problematische schulden zonder dat zij formele schulddienstverlening ontvangen. De vraag is hoe omvangrijk de doelgroep tegenwoordig in het eigen gebied is, welk deel gebruik maakt van formele schulddienstverlening en waarom een (groot) deel van de doelgroep geen gebruik maakt van de formele schulddienstverlening.