



onderzoeksopzet schuldhulpverlening



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

1 inleiding

1-1 aanleiding

In december 2017 heeft de Rekenkamer Capelle aan den IJssel een zogenaamde ‘stemkastsessie’ georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten is een onderzoek naar de schuldhulpverlening opgenomen in het onderzoeksprogramma voor 2018.¹ Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) neemt in het rapport ‘Armoede en sociale uitsluiting (2018) een stijging waar van het aantal huishoudens dat momenteel schulden moet maken. 11,5 procent van de huishoudens met een laag inkomen moest in 2016 schulden maken, ten opzichte van 9,6 procent in 2015.² In het meest recente jaarverslag van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) is een stijging te zien in de aanmeldingen voor schuldhulpverlening. Het totaal aantal aanmeldingen in 2017 bij NVVK-leden is met 5% gestegen ten opzichte van 2016.³ De positieve ontwikkeling van de economie lijkt geen direct effect te hebben op de ontwikkeling van (huishoudens met) schulden.

De ontwikkeling van het aantal mensen in de schuldhulpverlening in de periode 2015-2018 wordt door de uitvoeringsorganisatie Gemeenschappelijke Regeling (GR) IJsselgemeenten gerapporteerd in de bestuursrapportages en is weergegeven in tabel 1-1.⁴ Hieruit blijkt dat het aantal mensen dat gebruik maakt van schuldhulpverlening is gedaald.

tabel 1-1: caseload en aanmeldingen schuldhulpverlening⁵

	2015	2016	2017	1-7-2018
caseload SHV	665	471	445	423
aanmeldingen SHV	599	554	515	205 ⁶

De cijfers van Capelle aan den IJssel laten een daling zien in de aanmeldingen voor schuldhulpverlening, welke niet in lijn is met de stijgingen die in de rest van Nederland worden waargenomen. Dit is voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de schuldhulpverlening in Capelle aan den IJssel.

In dit onderzoek zal de rekenkamer de effectiviteit van het beleid omtrent schuldhulpverlening beoordelen en een analyse uitvoeren op de gegevens over de instroom, tussentijdse uitstroom en definitieve uitstroom. Deze onderzoeksopzet bevat een nadere uitwerking van de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak.

¹ Rekenkamer Rotterdam, ‘Jaarverslag 2017, onderzoeksplannen 2018’, 29 maart 2018.

² CBS, ‘Armoede en sociale uitsluiting 2018’. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018. De lage-inkomensgrens van het CBS komt ongeveer overeen met de koopkracht van een bijstandsuitkering voor een alleenstaande in 1979, toen deze op zijn hoogst was.

³ Verschillende publieke en private instellingen in Nederland die (diensten omtrent) schuldhulpverlening aanbieden zijn lid van de NVVK.

⁴ GR IJsselgemeenten, ‘Bestuursrapportage Sociale Zaken 3^e kwartaal 2017’, 15 oktober 2017 en ‘Bestuursrapportage Sociale Zaken 2^e kwartaal 2018’, 13 juli 2018.

⁵ Dit betreft de personen die een schuldhulptraject van de GR IJsselgemeenten Sociale Zaken hebben; en de personen/huishoudens zie zich daarvoor hebben aangemeld.

⁶ De instroom een jaar eerder, op 1-7-2017, bedroeg 248. Deze was een stuk hoger dan de instroom op hetzelfde moment in 2018.

leeswijzer

De paragrafen 2-1 tot en met 2-4 geven een toelichting op de beleidsmatige, financiële en organisatorische context rond de schuldhulpverlening. Paragraaf 3 gaat in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Aansluitend bevat paragraaf 4 de onderzoeks aanpak en sluit paragraaf 5 af met een toelichting op de planning en organisatie van het onderzoek. Ten slotte bevat paragraaf 6 een toelichting op de wijze waarop de rekenkamer omgaat met privacy.

2 beleidsmatige context

2-1 nationaal

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

2-2 beleid Capelle aan den IJssel

Het vigerend beleidskader voor schuldhulpverlening dateert uit 2017. In dit beleidskader ‘Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020: Goed met geld’ is het beleid voor armoede en schulden samengenomen.⁷ Met betrekking tot schuldhulpverlening is het een voortzetting van het beleid zoals opgenomen in het beleidsplan schuldhulpverlening 2012-2015.⁸ Op basis van de in 2016 uitgevoerde evaluatie schuldhulpverlening 2012-2015 is wel meer nadruk gelegd op een integrale aanpak.⁹ Er wordt samengewerkt met diverse organisaties in de keten, met name Stichting Welzijn Capelle (vanaf 2017, in de periode ervoor Buurkracht) en Stichting Samen010.

Met dit beleid wil de gemeente Capelle aan den IJssel armoede en schulden zoveel als mogelijk voorkomen, verhelpen en de negatieve gevolgen ervan beperken. Uitgangspunt hierbij is dat Capellenaren in principe zelf verantwoordelijk zijn en de gemeente waar nodig een ondersteunende rol heeft. Hoofddoel is het bevorderen van de financiële redzaamheid en maatschappelijk participatie van Capellenaren. Op deze wijze wil de gemeente bevorderen dat haar inwoners zelfstandig hun financiële huishouding op orde kunnen houden en voldoende inkomen hebben om mee te kunnen doen in de samenleving. Het beleid is langs vier lijnen uitgezet (zie tabel 1-2).

⁷ Dit document heeft kenmerk BBV 860632 en is vastgesteld in de raadsvergadering van 27 maart 2017.

⁸ Dit document heeft kenmerk BBV 453650 en is vastgesteld in de raadsvergadering van 2 juli 2012.

⁹ Dit document heeft kenmerk BBV 742438 en is vastgesteld in de collegevergadering van 29 maart 2016.

tabel 2-1: beleidslijnen en beoogd maatschappelijk resultaat¹⁰

beleidslijnen	beoogd maatschappelijk resultaat
intensivering van preventie en vroegsignalering	de Capellenaar is financieel zelfredzaam en krijgt tijdig ondersteuning bij (dreigende) financiële problematiek
integraler benadering van financiële problematiek	de Capellenaar krijgt passende ondersteuning op alle levensgebieden
verbreding aanbod schuldenaanpak	de Capellenaar is schuldenvrij
vergroten bereik inkomensondersteunende regelingen en voorzieningen die financiële zelfredzaamheid vergroten	de Capellenaar heeft voldoende financiële middelen om deel te kunnen nemen in de samenleving en is financieel zelfredzaam.

2-3 financiële context

Bij schuldhelpverlening gaat het om kosten die worden gemaakt door de afdeling Samenleving van de gemeente, de uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten en de stichting Welzijn Capelle. Hierna worden de begrote en gerealiseerde kosten weergegeven.

begrote en gerealiseerde kosten

Met betrekking tot schuldhelpverlening zijn de volgende begrote en gerealiseerde kosten gemaakt door afdeling Sociale Zaken van de GR IJsselgemeenten voor Capelle aan den IJssel (zie tabel 2-2).¹¹

tabel 2-2: kosten schuldhelpverlening GR IJsselgemeenten voor Capelle a/d IJssel (in €)

	2015	2016	2017	2018 prognose
materiële kosten	23.869	63.237	24.757	29.474
personele kosten	496.411	479.653	442.674	481.531
totaal	520.280	542.890	467.431	511.005

In de periode 2015 en 2016 werd het welzijnswerk uitgevoerd door Buurtkracht. Voor die periode zijn er volgens de gemeente geen gegevens beschikbaar betreffende de inzet vanuit welzijnswerk voor de aanpak van financiële problematiek.¹² Met ingang van 2017 wordt het welzijnswerk uitgevoerd door Stichting Welzijn Capelle en zijn er in de dienstverleningsovereenkomst specifieke afspraken gemaakt over de brede schuldenaanpak in samenwerking met GR IJsselgemeenten en de Stichting Samen010.

¹⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020', 2017, p. 11.

¹¹ Gegevens ontvangen per e-mail van 18 oktober 2018. Deze gegevens zijn verdeeld op basis van de afgesproken verdeelsleutel tussen de deelnemende gemeenten in de GR IJsselgemeenten.

¹² Beantwoording per e-mail van 18 oktober 2018.

In tabel 2-3 zijn de begrote en gerealiseerde kosten voor 2017 en de begrote kosten voor 2018 met betrekking tot aanpak armoede en schulden problematiek door Stichting Welzijn Capelle opgenomen.¹³

tabel 2-3: aanpak armoede en schulden problematiek door Stichting Welzijn Capelle (in €)

	2017		2018
	begroot	gerealiseerd	begroot
personele kosten	748.385	716.405	751.490
huisvestingskosten	48.977	49.961	62.485
budgetbeheer	35.000	35.000	35.000
flexbudget	--	--	25.000
organisatiekosten	67.162	70.298	79.365
totaal	899.524	871.664	953.340

Verder worden door de gemeente nog de volgende kosten gemaakt:

- Jaarlijks € 10.000 aan subsidie voor Stichting Samen010 voor de inzet van 'budgetmaatjes'. De begrote en gerealiseerde kosten zijn in de periode 2015-2018 gelijk gebleven.
- Voor 2018 een begroot bedrag van € 7.500 voor een pilot Mesis 3.0. Dit betreft een screeningstool om kennis, motivatie en vaardigheden van een cliënt te meten om een gepast ondersteuningsaanbod te bepalen.

2-4 organisatorische context

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening ligt bij de wethouder Economie, Werk- en inkomen, Armoedebeleid, Sport en Recreatie, Kunst en Cultuur. De afdeling Samenleving formuleert het strategisch beleid.

De uitvoering van activiteiten in het kader van schuldhulpverlening wordt verricht door de afdeling Sociale Zaken van de GR IJsselgemeenten, waarin Capelle aan den IJssel samenwerkt met Krimpen aan den IJssel en Zuidplas. Het totale pakket aan maatregelen rondom schuldhulpverlening wordt door diverse ketenpartners uitgevoerd, waaronder de welzijnsstichting Stichting Welzijn Capelle.

3 doel- en vraagstelling

3-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- te beoordelen in hoeverre de gemeente erin slaagt met schuldhulpverleningsbeleid inwoners met schuldproblemen te bereiken.
- te beoordelen in hoeverre het gemeentelijk schuldhulpverleningsbeleid bijdraagt aan het verminderen van schuldproblemen van inwoners.

3-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

¹³ Gegevens ontvangen per e-mail van 18 oktober 2018.

In hoeverre bereikt het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Capelle aan den IJssel inwoners met schuldproblemen en in hoeverre draagt het beleid bij aan het verminderen van die problemen?

onderzoeksvragen

- 1 Omvat het schuldhulpverleningsbeleid adequate instrumenten om inwoners met schuldproblemen te bereiken?
- 2 In hoeverre bereikt schuldhulpverlening inwoners met schuldproblemen?
- 3 Wordt schuldhulpverlening adequaat uitgevoerd?
- 4 Hoeveel cliënten vallen gedurende het traject uit (uitval)? En hoeveel cliënten ronden het hele traject af en beginnen met een schone lei? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen?
- 5 In hoeverre draagt schuldhulpverlening bij aan het verminderen van schuldproblemen?

3-3 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek is het relevant de volgende punten te vermelden:

uitvoeringsketen

Het onderzoek richt zich zowel op de 'technische' component van schuldhulpverlening (zoals het saneren van schulden) als op maatregelen om het gedrag van schuldenaren te veranderen. Het onderzoek bestrijkt de gehele uitvoeringsketen van schuldhulpverlening, van melding tot uitstroom.

schulden

De rekenkamer sluit voor de betekenis van schulden aan bij de definitie die de gemeente hanteert in het schuldhulpverleningsbeleid: bij schulden gaat het om problematische schuldsituaties, waarbij de maandelijkse betalingsverplichtingen (rente en aflossing) voor lopende leningen (exclusief de hypotheek) hoger zijn dan de maandelijkse aflossingscapaciteit.¹⁴

doelgroep armoede- en schuldenbeleid

Volgens het gemeentelijk beleid is de doelgroep van het armoede- en schuldenbeleid als volgt gedefinieerd: alle Capellenaren die onvoldoende zelfstandig functioneren en kunnen meedoen in de samenleving vanwege een laag inkomen en/of schulden of een reële kans hebben om in deze situatie terecht te komen.¹⁵

onderzoekperiode

Het onderzoek is gericht op het schuldhulpverleningsbeleid in de periode 2015-2018.

4 onderzoeksaanpak

4-1 onderzoeksmethoden

Hieronder wordt toegelicht welke onderzoeksmethoden de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zal gebruiken.

¹⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020', 2017, p. 5.

¹⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader aanpak armoede en schulden 2017-2020', 2017, p. 6.

documentstudie en interviews

De rekenkamer zal documenten bestuderen die inzicht geven in de omvang en samenstelling van de doelgroep. Verder zal de rekenkamer interviews houden met organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de schuldhulpverlening, zoals Stichting Welzijn Capelle (SWC) en ambtenaren die betrokken zijn bij het opstellen en/of uitvoeren van het beleid.

focusgroepen en mysteryguest

Om een goed inzicht te krijgen in de uitvoering en de effecten van het schuldhulpverleningsbeleid zal de rekenkamer in dit onderzoek nadrukkelijk cliënten van schuldhulpverlening betrekken. Daarom zal de rekenkamer voor de beantwoording van de onderzoeksvragen de ervaringen van cliënten uitvragen in bijvoorbeeld focusgroepen. Mogelijk zal de rekenkamer daarnaast een zogeheten 'mysteryguest' inzetten, die zich gaat melden als cliënt met schuldproblemen bij GR IJsselgemeenten en SWC. In overleg met de afdeling Samenleving zal worden bepaald hoe laatstgenoemde methode verantwoord kan worden toegepast.

analyse rapportages en bestanden

De rekenkamer zal rapportages en bestanden raadplegen die inzicht geven in de mate waarin schuldhulpverlening in Capelle aan den IJssel de doelgroep bereikt en welke resultaten met die hulpverlening worden gerealiseerd. Onder meer zal hiertoe een analyse worden uitgevoerd van onder andere de instroom- en (tussentijdse) uitstroomcijfers van de GR IJsselgemeenten en SWC.

4-2 normen

Hieronder is per deelvraag aangegeven welke normen de rekenkamer hanteert voor de beantwoording. Wanneer hiervoor aanleiding is, zullen normen in de loop van het onderzoek aangevuld en/of aangescherpt worden.

1 Omvat het schuldhulpverleningsbeleid adequate instrumenten om inwoners met schuldproblemen te bereiken?

- De gemeente heeft inzicht in de omvang en de samenstelling van de doelgroep inwoners met schuldproblemen.
- De gemeente zet instrumenten in om de doelgroep te bereiken.
- De instrumenten om de doelgroep te bereiken sluiten logisch aan bij de omvang en samenstelling van de doelgroep.
- De instrumenten om de doelgroep te bereiken worden adequaat toegepast.

2 In hoeverre bereikt schuldhulpverlening inwoners met schuldproblemen?

Voor de beantwoording van deze vraag hanteert de rekenkamer geen normen, maar een aantal indicatoren, waaronder in ieder geval de volgende:

- Het aantal huishoudens met schuldproblemen dat zich meldt bij de GR IJsselgemeenten.
- Het aantal huishoudens met schuldproblemen dat zich meldt bij Stichting Welzijn Capelle.
- Het aantal huishoudens met schuldproblemen dat gebruik maakt van schuldhulpverlening door ketenpartners.
- Het aantal huishoudens met schuldproblemen dat instroomt in schuldhulpverlening door de GR IJsselgemeenten.

3 Wordt schuldhulpverlening adequaat uitgevoerd?

- Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.
- De afspraken met uitvoerders zijn consistent met de opzet van de maatregelen.
- De gemeente voert voldoende regie op de uitvoering van de afspraken.
- Uitvoerders vervullen hun taken zoals is afgesproken.
- Problemen in de uitvoering worden adequaat signaleerd en aangepakt.

4 Hoeveel cliënten vallen gedurende het traject uit (uitval)? En hoeveel cliënten ronden het hele traject af en beginnen met een schone lei? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen?

Het eerste gedeelte betreft beschrijvende vragen en daarom worden er geen normen opgesteld. Het tweede gedeelte omvat een verklarende vraag en hiervoor gelden ook geen normen. De rekenkamer zal hierbij ook de rol van de gemeente onderzoeken bij het oplossen van de schulden die bij de gemeente uitstaan en wat de gemeente doet om te voorkomen dat cliënten na uitval of uitstroom terugkomen in het traject (recidive voorkomen).

5 In hoeverre draagt schuldhulpverlening bij aan het verminderen van schuldproblemen?

Voor de beantwoording van deze vraag hanteert de rekenkamer geen normen, maar een aantal indicatoren, waaronder in ieder geval de volgende:

- Het aantal huishoudens met problematische schulden dat (mede) dankzij schuldhulpverlening structureel uit de problematische schulden is gekomen.
- Het aantal huishoudens met een risico op problematische schulden dat (mede) dankzij schuldhulpverlening niet in problematische schulden is geraakt.
- De verhouding tussen het aantal huishoudens dat wordt bereikt met schuldhulpverlening en het aantal huishoudens dat (mede) dankzij schuldhulpverlening structureel uit de problematische schulden komt of niet in problematische schulden geraakt.

5 organisatie en planning

5-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit:

- mevrouw Yiman Fung (projectleider);
- mevrouw Samantha Langendoen.

5-2 planning

De uitvoering van dit onderzoek start medio november 2018. De bevindingen en conclusies zullen in een concept-onderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reactie van het college wordt, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota

opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal naar verwachting in het voorjaar van 2019 aan de raad worden aangeboden.

6 privacy

interviews en focusgroepen

In dit onderzoek zal de rekenkamer verschillende functionarissen van de gemeente, betrokken organisaties en cliënten van schuldhulpverlening interviewen. De persoonsgegevens die in dat kader worden verwerkt betreffen in elk geval naam, en indien van toepassing: functie en zakelijke contactgegevens. De verzameling en verwerking van overige persoonsgegevens wordt zoveel mogelijk beperkt. Alle gegevens zullen conform de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer worden verwerkt (www.rekenkamer.rotterdam.nl).

Ten behoeve van het onderzoek zal de rekenkamer gebruik maken van bij de gemeente en betrokken organisaties berustende contactgegevens van deelnemers aan schuldhulpverlening. Op grond van de Gemeentewet is de gemeente verplicht deze te verstrekken. Het doel van de verwerking van deze algemene persoonsgegevens door de rekenkamer is verenigbaar met het doel waarmee het college deze gegevens verwerkt. Het doel van de gegevensverwerking door het college is het uitvoeren van beleid (i.c. schuldhulpverleningsbeleid). Het doel van het verzamelen van bij de gemeente berustende persoonsgegevens door de rekenkamer is het uitvoeren van haar wettelijke taak, namelijk het doen van onderzoek naar de uitvoering van het gemeentelijke beleid (i.c. schuldhulpverleningsbeleid). De verwerking van de desbetreffende persoonsgegevens is noodzakelijk voor het onderzoek, namelijk inzicht krijgen in hoe cliënten de schuldhulpverlening hebben ervaren.