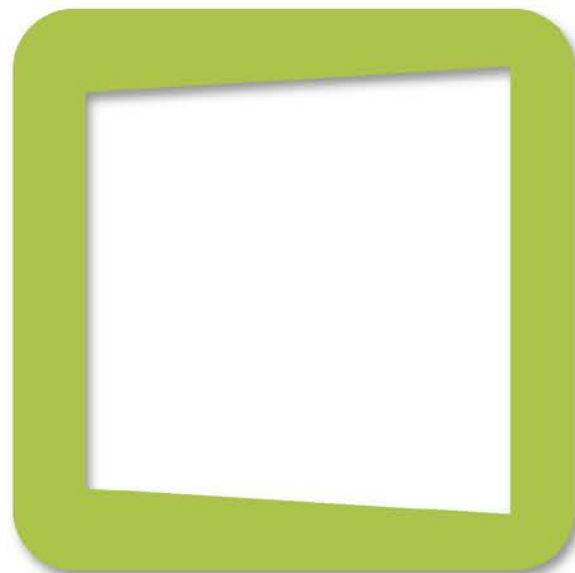


# *onderzoeksopzet schuldhulpverlening Lansingerland*

januari 2020





## 1 inleiding

In december 2018 heeft de Rekenkamer Lansingerland een zogenaamde ‘stemkastsessie’ georganiseerd met de raad. Op basis van de uitkomsten is een onderzoek naar de schuldhulpverlening opgenomen in het onderzoeksprogramma voor 2019.<sup>1</sup>

Schulddienstverlening heeft in Lansingerland, zoals in de meeste gemeenten, zowel een ‘technisch’ component (het oplossen van schulden door middel van een regeling met de schuldeisers in de vorm van minnelijk traject, doorverwijzing naar de Wet schuldsanering natuurlijke personen of bijvoorbeeld een adviesgesprek) als een begeleidingscomponent (schuldenaren worden onder andere ondersteund in het voorbereiden of volhouden van die regeling en manieren aangeboden om financieel gedrag te veranderen). De technische component zal in deze onderzoeksopzet *schuldhulpverlening* worden genoemd, de begeleidingscomponent zal worden aangeduid als *hulp bij schulden*. De rekenkamer noemt deze twee componenten gezamenlijk de *schulddienstverlening* die Lansingerland biedt. Schuldhulpverlening wordt in Lansingerland verzorgd door de firma Plangroep, in opdracht van de gemeente. Hulp bij schulden wordt vooral verzorgd door partners in het sociaal domein, met name Stichting Talentmaatje en Humanitas.

Het aandeel huishoudens met schulden onder de Nederlandse bevolking is niet precies bekend en op gemeenteniveau evenmin. Het Rijk gebruikt schattingen en ging er in 2018 van uit dat 10% van de Nederlandse huishoudens problematische schulden heeft en één op de vijf huishoudens het risico loopt deze te gaan krijgen (‘risicovolle schulden’).<sup>2</sup> Een veelgebruikte indicator om het aandeel mensen met problematische schulden te schatten op landelijk en op gemeentelijk niveau is het aandeel volwassen inwoners met een zorgpremie-betalingsachterstand van meer dan zes maanden. Dit aandeel is bij het CBS namelijk wel voor heel Nederland en per gemeente bekend. In Nederland was dit eind 2018 2,1%, in Lansingerland gaat het om 1,0% (circa 450 volwassenen).<sup>3</sup> Het aandeel mensen met een dergelijke zorgpremie-betalingsachterstand ligt daarmee dus de helft lager dan landelijk gemiddeld is. Dan is ook te verwachten dat het aandeel huishoudens in Lansingerland met schuldproblematiek de helft lager ligt dan het landelijk geschatte aandeel van 10% en dus ongeveer 5% bedraagt. Dit betekent dat naar schatting 2.400 huishoudens in de gemeente problematische schulden hebben.<sup>4</sup>

Huishoudens met schulden kunnen als gezegd bij de gemeente terecht en ontvangen daar als dit passend is schuldhulpverlening door Plangroep. Plangroep rapporteert aan

<sup>1</sup> Rekenkamer Rotterdam, Barendrecht, Lansingerland, Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel, ‘Jaarverslag 2018, onderzoeksplannen 2019’, maart 2019.

<sup>2</sup> Staatssecretaris Van Ark, ‘kamerbrief Brede schuldenaanpak’, 23 mei 2018, p. 2. De brief verwijst als bron voor deze percentages naar: Pantela, ‘Huishoudens in de rode cijfers’, 2015. Bij problematische schulden is de som van de geeïste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger dan de aflossingscapaciteit van het huishouden.

<sup>3</sup> Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018 geraadpleegd op 11-12-2019 via <https://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70072ned&D1=81-88,120-150,233-241&D2=171,621&D3=22-24&VW=T>

<sup>4</sup> Bron totaal aantal huishoudens in de gemeente: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018 geraadpleegd op 11-12-2019 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1578406833969>

de gemeente het aantal Lansingerlanders dat zij heeft geholpen met schuldhulpverlening dan wel met een eenmalig adviesgesprek. In tabel 1-1 is voor de periode 2015-2018 per jaar aangegeven voor hoeveel Lansingerlanders deze twee typen hulp werd afgerond. Hieruit blijkt dat het aantal mensen dat gebruikmaakt van schulddienstverlening de laatste jaren is gedaald.

**tabel 1-1: afgesloten dossiers (schuldhulpverlening of eenmalig advies afgerond) per jaar<sup>5</sup>**

jaar	aantal afgesloten dossiers
2015	121
2016	94
2017	96
2018	61

Deze daling is sterker dan de dalende trend in het gebruik van schulddienstverlening die landelijk wordt waargenomen. De leden van de Nederlandse Vereniging voor schuldhulpverlening en sociaal bankieren NVVK kregen in de jaren 2015, 2016 en 2017 jaarlijks tussen de 90 en 94 duizend aanmeldingen voor financiële hulp; in 2018 daalde dit naar 86 duizend aanmeldingen. In Lansingerland is het aantal afgesloten dossiers sterker gedaald: het is gehalveerd in de periode 2015-2018. Het rekenkameronderzoek zal zich mede richten op een verklaring voor de relatieve sterke daling van het aantal afgesloten dossiers in Lansingerland.

Meer in het algemeen zal de rekenkamer in haar onderzoek de effectiviteit van het Lansingerlandse beleid omtrent schulddienstverlening 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.

#### *leeswijzer*

Paragraaf 2 geeft een toelichting op de beleidsmatige, financiële en organisatorische context rond de schulddienstverlening. Paragraaf 3 gaat in op de doel- en vraagstelling van het onderzoek. Aansluitend bevat paragraaf 4 de onderzoeksaanpak 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.

<sup>5</sup> Plangroep, 'Jaarverslag 2018', ongedateerd en 'Jaarverslag 2017', ongedateerd.

## 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 Lansingerland*

Het vigerend beleidskader voor schuldhulpverlening dateert uit september 2015. In dit ‘Beleidsplan schuldhulpverlening 2016 – 2020 – Investeren in toekomstperspectief’ zet de gemeente haar beleid uiteen.

Met dit plan wilde de gemeente Lansingerland haar beleid “herijken”. Ze stelde vast dat schulddienstverlening vaak nog “te weinig [is] gericht op het ervoor zorgen dat inwoners accepteren en zich ervan bewust worden wat het betekent om met schulden te leven. We willen meer aanspraak maken op de motivatie en eigen verantwoordelijkheid van inwoners.”<sup>6</sup> Het doel is ook uitvoerende organisaties vaker mensen te laten helpen hun schulden te stabiliseren en hulp bij andere problemen dan de schulden te bieden. Hierdoor zal de inzet van de minnelijke schuldregeling minder vaak, maar wel succesvoller worden benut, zo verwachtte de gemeente.<sup>7</sup>

#### *kwalitatieve doelstellingen*

Het beleidsplan bevat een groot aantal niet-gekwantificeerde doelstellingen. Zo streeft de gemeente naar “actief preventief beleid” en zet zij in op “informele voorzieningen in plaats van maatwerkvoorzieningen.”<sup>8</sup> Wat maatwerkvoorzieningen zijn wordt hier verder niet gedefinieerd. Aangezien de term “informele voorzieningen” in het plan verwijst naar organisaties die (vooral) uit vrijwilligers bestaan, is het aannemelijk dat de term “maatwerkvoorzieningen” hier verwijst naar professionele ondersteuning. De uitgangspunten van de gemeente voor schulddienstverlening zijn de volgende:

#### *1 “We zetten in op laagdrempelige toegang tot schuldhulpverlening en op vroegsignalering om zoveel mogelijk inwoners vroegtijdig te bereiken.”*

Hiertoe wil de gemeente

- regionaal afspraken maken met landelijke partijen over vroegsignalering, (zoals zorgverzekeraars en grote commerciële partijen als telefoonaanbieders);
- bewoners actief benaderen middels een jaarlijkse campagne, het gemeentenuws, de gemeentelijke website en een wekelijkse inloopmiddag;
- een voorlichtingsaanpak voor jongeren ontwikkelen;
- mogelijk samenwerken met werkgevers en met het team Sluitende Aanpak voor zorgmijders;
- kennisdeling onder verwijzers ondersteunen;
- samenwerken met het UWV;

<sup>6</sup> Gemeente Lansingerland, ‘Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020’, 14 september 2015, p. 3.

<sup>7</sup> Gemeente Lansingerland, ‘Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020’, 14 september 2015, p. 3.

<sup>8</sup> Gemeente Lansingerland, ‘Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020’, 14 september 2015, p. 8.

- een privacyconvenant met betrekking tot vroegsignalering ontwikkelen.
- 2 “Elke inwoner met schulden ontvangt een vorm van schuldhulpverlening op maat en op basis van een gedegen screening op vaardigheden en motivatie. Schuldhulpverlening is gericht op gezond financieel gedrag”.
- Hierover gaat de gemeente in gesprek met maatschappelijke partijen. Bij de trajecten wordt gestreefd naar het principe van één klant, één plan, één regisseur. Uitgangspunt voor de screening is het instrument MESIS. Voor de betekenis van gezond financieel gedrag verwijst de gemeente onder meer naar de kerncompetenties financieel gedrag, zoals benoemd door het NIBUD.

#### *kwantitatieve doelstellingen*

De gemeente heeft twee kwantitatieve doelstellingen geformuleerd. Zij wil zich ten eerste houden aan de wettelijk voorgeschreven maximale doorlooptijden voor de toegang tot schuldhulpverlening. De wet schrijft voor dat de periode tussen melding en het eerste gesprek over schuldhulpverlening maximaal vier weken mag duren. Bij een crisissituatie geldt een maximale wachtduur van drie dagen. Ten tweede heeft de gemeente de doelstelling dat 70% van de mensen die een schuldhulpverleningstraject begint, dit traject met succes afrondt en uit de schulden is.<sup>9</sup>

### 2-3 *financiële context*

Ten behoeve van schulddienstverlening worden kosten gemaakt door de uitvoeringsorganisatie Plangroep (voor schuldhulpverlening) en door Humanitas en Stichting Talentmaatje (voor hulp bij schulden). Kwadraad levert bovendien een bijdrage aan de pilot Complexe Schulden. Vanuit het concern Samenleving heeft de gemeente verder nog kosten voor overhead en projectcoördinatie. Onderstaande tabel toont de kosten die de afgelopen vijf jaar zijn gemaakt door Plangroep, Humanitas, Stichting Talentmaatje en Kwadraad met betrekking tot schulddienstverlening.

**tabel 2-1: door externe partijen gerealiseerde kosten schulddienstverlening (x €1.000)**

jaar	2015	2016	2017	2018	2019 (tot dec)
Plangroep	157	146	183	227	153
Humanitas	30*	33	40	43	45
Stichting Talentmaatje	2	3	4	5	7
Kwadraad (pilot complexe schulden)				20	24
<b>totaal</b>	<b>189</b>	<b>182</b>	<b>227</b>	<b>295</b>	<b>229</b>

\*schatting

### 2-4 *organisatorische context*

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening ligt bij de wethouder Werk en Inkomen. Het concern Samenleving formuleert het strategisch beleid.

<sup>9</sup> Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020', 14 september 2015, p. 21.



De uitvoering van activiteiten in het kader van schuldhulpverlening wordt sinds 2007 verricht door Plangroep. Het totale pakket aan maatregelen rondom schulddienstverlening wordt daarnaast ook door diverse ketenpartners uitgevoerd en toegankelijk gemaakt, te weten (in alfabetische volgorde) Brijder Verslavingszorg, Centrum voor Jeugd en Gezin, GGZ Delfland, Humanitas, Juridisch Loket, Kwadraad, Leger des Heils, MEE Rotterdam-Rijnmond, Perspectief, Stichting Talentmaatje en Welzijn Lansingerland.





### 3 doel- en vraagstelling

#### 3-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

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

#### 3-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre bereikt het schulddienstverleningsbeleid van de gemeente Lansingerland inwoners met schuldproblemen en in hoeverre draagt het beleid bij aan het verminderen van die problemen?*

##### *onderzoeksvragen*

- 1 Omvat het schulddienstverleningsbeleid adequate instrumenten om inwoners met schuldproblemen te bereiken?
- 2 In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?
- 3 Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?
- 4 Hoeveel cliënten vallen gedurende het traject uit (uitval)? 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 schulddienstverlening 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 de minnelijke regelingen) als op maatregelen om het gedrag van schuldenaren te veranderen en hen te ondersteunen ('hulp bij schulden'). Het onderzoek bestrijkt de gehele uitvoeringsketen van schulddienstverlening, van melding tot uitstroom.

##### *schulden*

De rekenkamer sluit voor de definitie van schulden aan bij de definitie die de Nederlandse Vereniging van Kredietverstrekkers (NVVK) hanteert: 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.

##### *doelgroep schulddienstverleningsbeleid*



Volgens het vigerende beleidsplan is de doelgroep van het schulddienstverleningsbeleid als volgt gedefinieerd: “iedereen met een hulpvraag”<sup>10</sup>. Dit komt ook naar voren in het gemeentelijke uitgangspunt “Elke inwoner met schulden ontvangt een vorm van schuldhulpverlening op maat”, zoals geformuleerd in het beleidsplan.

*onderzoekperiode*

Het onderzoek is gericht op het schulddienstverleningsbeleid in de periode 2015-2019.

<sup>10</sup> Gemeente Lansingerland, ‘Beleidsplan schuldhulpverlening 2016-2020’, 14 september 2015, p.18.

## 4 onderzoeksaanpak

### 4-1 onderzoeksmethoden

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

#### *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 schulddienstverlening, zoals Plangroep, Humanitas, Kwadraad en Stichting Talentmaatje en met ambtenaren die betrokken zijn bij het opstellen en/of uitvoeren van het beleid. De rekenkamer zal hier ook verworven kennis over schuldhulpverlening uit literatuur en uit eerdere rekenkameronderzoeken voor Rotterdam en Capelle aan den IJssel bij betrekken.

#### *analyse rapportages en bestanden*

De rekenkamer zal rapportages en bestanden raadplegen die inzicht geven in de mate waarin schulddienstverlening in Lansingerland 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 Plangroep, Stichting Talentmaatje en Humanitas.

### 4-2 normen

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

1 Omvat het schulddienstverleningsbeleid 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 (bijvoorbeeld de in het beleidsplan genoemde vroegsignaleringsmaatregelen, de jaarlijkse campagne en de wekelijkse inloopmiddag).
- De instrumenten om de doelgroep te bereiken worden adequaat toegepast.

2 In hoeverre bereikt schulddienstverlening 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 gemeente.
- Het aantal huishoudens met schuldproblemen dat zich meldt bij ketenpartners in het sociaal domein.
- Het aantal huishoudens met schuldproblemen dat gebruikmaakt van hulp bij schulden door de ketenpartners.
- Het aantal huishoudens met schuldproblemen dat instroomt in schuldhulpverlening door Plangroep.

3 Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?



- Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken (bijvoorbeeld afspraken over vroegsignalering).
- 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 gesignaleerd en aangepakt.

4 Hoeveel cliënten vallen gedurende het schuldhulpverleningstraject 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 schulddienstverlening 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 schulddienstverlening structureel uit de problematische schulden is gekomen.
- Het aantal huishoudens met een risico op problematische schulden dat (mede) dankzij schulddienstverlening niet in problematische schulden is geraakt.
- De verhouding tussen het aantal huishoudens dat wordt bereikt met schulddienstverlening en het aantal huishoudens dat (mede) dankzij schulddienstverlening 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 Eva Bosch (projectleider);
- mevrouw Nicole Santbergen;
- mevrouw Samantha Langendoen.

### 5-2 *planning*

De uitvoering van dit onderzoek start januari 2020. 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 rond de zomer van 2020 aan de raad worden aangeboden.



## 6 *privacy*

### *interviews*

In dit onderzoek zal de rekenkamer verschillende functionarissen van de gemeente, betrokken organisaties en cliënten van schulddienstverlening 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](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)).