

# hulp buiten bereik

effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid





# hulp buiten bereik

effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid





## voorwoord

Het betreft een groep mensen, die niet altijd in het brandpunt van de (politieke) belangstelling staat. Een groep ook die veelal niet zichtbaar is voor de officiële instanties. Desalniettemin betreft het een aantal van ongeveer 100.000 Rotterdammers, die wonen in een huishouden met problematische of risicovolle schulden. Dat wil zeggen één op de zes inwoners van de Maasstad. Dat is een bijna niet te bevatten aantal. 27.000 Rotterdammers hebben zelfs problematische schulden. Dit wil zeggen dat de schulden zo hoog zijn dat zij deze niet meer kunnen aflossen. De gemiddelde schuld waarmee Rotterdammers met problematische schulden in 2015 bij de Kredietbank Rotterdam kwamen was ca. € 45.000. Dat is aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde in gemeenten in Nederland. En, zo blijkt uit het onderzoek van de rekenkamer, het lukt de gemeente Rotterdam niet om deze groep in aantal terug te brengen.

Een belangrijke reden hiervoor is gelegen in het feit dat het bereik van de gemeentelijke kredietbank voor een schuldregeling zeer beperkt is gebleken. Slechts 8% van de doelgroep doet uiteindelijk een aanvraag voor een schuldregeling. Dat houdt in dat het overgrote deel van deze mensen niet alleen de opgebouwde schuld blijft mee torsen, maar naar alle waarschijnlijkheid deze zelfs ziet groeien, zo blijkt uit eerder onderzoek. Daarbij helpt het niet echt, dat de gemeente Rotterdam het aanvraagproces uiterst ingewikkeld heeft georganiseerd, waardoor de toch al moeilijk bereikbare doelgroep met veel te veel verschillende instanties te maken krijgt. Daarnaast worden signalen vanuit de woningbouwcorporaties en waterbedrijven door de gemeente niet altijd adequaat opgevolgd. Ten slotte leunt- zoals de rekenkamer ook in andere onderzoeken binnen het sociale domein heeft moeten constateren- het beleid (te veel) op een veronderstelde maar meestal niet aanwezige zelfredzaamheid bij deze kwetsbare mensen, waardoor in de praktijk de effectiviteit van het ingezette beleid behoorlijk achterblijft.

Kortom, naar de mening van de rekenkamer moet het roer drastisch om, teneinde deze ook in vergelijking met de andere grote steden aanzienlijke groep inwoners (met problematische schulden) fors terug te brengen, waardoor het perspectief van een behoorlijk deel van de stedelijke huishoudens op een schuldevrije toekomst kan worden verbeterd.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Kees de Waijer (projectleider), Nienke van Norel en Geerten Kruis.

Paul Hofstra,  
Directeur Rekenkamer Rotterdam



	<b>voorwoord</b>	<b>3</b>
	<b>bestuurlijke nota</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	inleiding	11
	1-1 aanleiding	11
	1-2 doel- en vraagstelling	11
	1-3 leeswijzer	12
<b>2</b>	conclusies en aanbevelingen	13
	2-1 hoofdconclusies	13
	2-2 toelichting hoofdconclusies	14
	2-3 aanbevelingen	21
<b>3</b>	reactie en nawoord	23
	3-1 reactie college	23
	3-2 nawoord rekenkamer	30
	<b>nota van bevindingen</b>	<b>37</b>
<b>1</b>	inleiding	39
	1-1 aanleiding	39
	1-2 nationale context	40
	1-3 gemeentelijk beleid	40
	1-3-1 reikwijdte schulddienstverlening	40
	1-3-2 beleidsplan 2012-2015	41
	1-3-3 beleidsplan 2016 -2019	42
	1-4 organisatie	43
	1-4-1 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid	43
	1-4-2 uitvoerende actoren	44
	1-5 financiën	46
	1-6 doel- en vraagstelling	47
	1-7 afbakening	47
	1-7-1 onderzoeksperiode	47
	1-7-2 schuldproblemen	48
	1-7-3 uitvoeringsketen toeleiding naar KBR	48
	1-7-4 selectie gebieden	48
	1-8 onderzoeksaanpak	48
	1-9 leeswijzer	49
<b>2</b>	beleidsformulering	51
	2-1 inleiding	51
	2-2 inzicht in de doelgroep	52
	2-2-1 omvang	52
	2-2-2 samenstelling	52
	2-3 kwaliteit probleemanalyse	55
	2-3-1 omvang en oorzaken schuldproblemen	55
	2-3-2 probleemdoelgroepen	55
	2-4 aanpak om schuldenaren te bereiken	56
	2-4-1 uitgangspunten	56

	2-4-2	doelen en maatregelen	59
	2-5	aanpak om schuldproblemen te verminderen	60
	2-5-1	uitgangspunten	60
	2-5-2	doelen en maatregelen	65
	2-6	meerjarenbeleid 2016-2019	67
	2-6-1	vooraf	67
	2-6-2	keuze probleemdoelgroepen discutabel	68
	2-6-3	onduidelijk hoeveel schuldenaren gemeente wil bereiken	68
	2-6-4	geen concrete doelen en maatregelen	68
<b>3</b>		Vraagwijzer	75
	3-1	inleiding	75
	3-2	taken Vraagwijzer	76
	3-2-1	algemene taken	76
	3-2-2	taken schulddienstverlening	78
	3-3	in kaart brengen problematiek	79
	3-3-1	afspraken	79
	3-3-2	uitvoering	80
	3-4	toeleiding hulpverlening	83
	3-4-1	afspraken	83
	3-4-2	uitvoering	84
	3-5	bereik en resultaten	87
	3-5-1	bereik	87
	3-5-2	resultaten	88
	3-6	regie Vraagwijzer	89
	3-7	meerjarenbeleid 2016-2019	89
<b>4</b>		welzijnsorganisaties	93
	4-1	inleiding	93
	4-2	taken welzijnsorganisaties	94
	4-2-1	algemene taken	94
	4-2-2	taken schulddienstverlening	95
	4-3	wegnemen technische belemmeringen toelating KBR	96
	4-3-1	afspraken	96
	4-3-2	uitvoering	99
	4-4	gedragsverandering	102
	4-4-1	afspraken	102
	4-4-2	uitvoering	104
	4-5	bereik en resultaten	105
	4-5-1	bereik en resultaten in het algemeen	106
	4-5-2	resultaten toeleiding KBR	107
	4-6	regie welzijnsorganisaties	108
	4-7	meerjarenbeleid 2016-2019	109
<b>5</b>		wijkteams	111
	5-1	inleiding	111
	5-2	taken wijkteam	112
	5-2-1	algemene taken	112
	5-2-2	taken schulddienstverlening	113
	5-3	in kaart brengen problematiek	114
	5-3-1	afspraken	114
	5-3-2	uitvoering	114
	5-4	hulp bij schuldenproblematiek	115



	5-4-1	afspraken	115
	5-4-2	uitvoering	117
	5-5	toeleiding naar andere hulp	121
	5-5-1	afspraken	121
	5-5-2	uitvoering	122
	5-6	outreaching werken en stimuleren vroegsignalering	124
	5-6-1	afspraken	124
	5-6-2	uitvoering	126
	5-7	bereik en resultaten	128
	5-7-1	bereik	128
	5-7-2	resultaten	129
	5-8	regie wijkteams	130
	5-9	meerjarenbeleid 2016-2019	132
<b>6</b>		Kredietbank	135
	6-1	inleiding	135
	6-2	(groeps-)oriëntatiegesprekken	137
	6-2-1	afspraken	137
	6-2-2	uitvoering	139
	6-3	inlevergesprek	140
	6-3-1	afspraken	140
	6-3-2	uitvoering	141
	6-4	kennis delen met ketenpartners	142
	6-4-1	afspraken	142
	6-4-2	uitvoering	142
	6-5	bereik en resultaten	143
	6-5-1	bereik	143
	6-5-2	resultaten	145
	6-6	meerjarenbeleid 2016-2019	146
<b>7</b>		overige actoren	149
	7-1	inleiding	149
	7-2	woningcorporaties	150
	7-2-1	afspraken	150
	7-2-2	uitvoering en resultaten	150
	7-3	waterbedrijf	151
	7-3-1	afspraken	151
	7-3-2	uitvoering en resultaten	151
	7-4	energiebedrijf	151
	7-5	vroegsignalering via werkgevers	151
	7-6	vroegsignalering cluster W en I	152
	7-7	Centrum voor Dienstverlening	153
	7-7-1	afspraken	153
	7-7-2	uitvoering en resultaten	154
	7-8	meerjarenbeleid 2016-2019	154
	7-8-1	opvolgen signalen beperkt tot specifieke doelgroepen	154
	7-8-2	geen concrete maatregelen vroegsignalering W en I	155
	7-8-3	onvoldoende begeleiding tijdens KBR-traject	156
<b>8</b>		cliëntervaringen	157
	8-1	inleiding	157
	8-2	toelichting dataverzameling	157
	8-2-1	vooraf	157

	8-2-2	telefonische enquête	158
	8-2-3	mystery guestbezoeken	159
	8-2-4	gesprekken met uitvoerende professionals	159
	8-3	cliëntervaringen met schulddienstverlening in het algemeen	159
	8-4	cliëntervaringen Vraagwijzer	162
	8-4-1	enquête	163
	8-4-2	mystery guestbezoeken	164
	8-5	cliëntervaringen welzijnsorganisaties	167
	8-6	cliëntervaringen wijkteams	169
	8-7	cliëntervaringen Kredietbank	171
	8-8	meerjarenbeleid 2016-2019	172
		<b>bijlagen</b>	<b>175</b>
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	177
bijlage 2		geraadpleegde documenten	181
bijlage 3		afkortingen	184

***bestuurlijke nota***



# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

Rotterdam kent veel inwoners met schuldproblemen. Een gangbare, en ook door de gemeente Rotterdam gehanteerde, indicator voor het aantal inwoners met problematische schulden is het aantal inwoners dat een betalingsachterstand van zes maanden of meer heeft op de zorgverzekeringspremie. Eind 2015 bedroeg dit aantal bijna 27.000 (5,3% van de inwoners).<sup>1</sup> Het aantal Rotterdammers met problematische schulden is waarschijnlijk hoger dan het landelijk gemiddelde. Zo komen schulden relatief vaker voor bij mensen met een laag inkomen en blijkt uit onderzoek van het CBS uit 2015 dat het aantal huishoudens met een laag inkomen in Rotterdam het hoogst is van alle Nederlandse gemeenten.<sup>2</sup> Hoewel de gemeente Rotterdam allerlei maatregelen heeft ingezet om inwoners met schulden op te sporen en te helpen, meldt lang niet iedere schuldenaar zich bij de gemeente. Het aantal deelnemers aan een oriëntatiegesprek bij de Kredietbank (KBR) was 5.709 in 2013 en is gedaald naar 4.993 in 2015.<sup>3</sup> De gemiddelde schuld waarmee Rotterdammers bij de KBR komen bedroeg in 2015 € 45.670. Dat is hoger dan de landelijk gemiddelde schuld van mensen die zich bij schulddienstverlening melden (€ 38.500).<sup>4</sup> De omvang van de schuldproblematiek in Rotterdam en het lage aantal mensen dat zich meldt bij de gemeente vormden voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de schulddienstverlening in Rotterdam.

## 1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

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

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

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

<sup>1</sup> CBS, 'Zorgverzekeringswet: wanbetalers naar regio per 31 december', 9 november 2016. Verkregen op 13 december 2016 van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81064NED&LA=NL>.

<sup>2</sup> CBS, 'Armoede en sociale uitsluiting'. Den Haag: CBS, 2015. Het CBS definieert een laag inkomen als een inkomen onder de 1020 euro voor een eenpersoonshuishouden.

<sup>3</sup> Analyse rekenkamer op basis van registratiegegevens ontvangen van de KBR.

<sup>4</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag.1.

### **1-3 leeswijzer**

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

## 2 conclusies en aanbevelingen

### 2-1 hoofdconclusies

- 1 De gemeente is er niet in geslaagd om met het schulddienstverleningsbeleid 2012-2015 het aantal inwoners met problematische schulden omlaag te brengen.
- 2 Een belangrijke reden voor het feit dat de gemeente er niet in is geslaagd het aantal inwoners met problematische schulden omlaag te brengen, is dat schulddienstverlening deze inwoners onvoldoende bereikt. In 2015 diende slechts 2.100 (8%) van de ongeveer 27.000 Rotterdammers met problematische schulden een aanvraag in bij de Kredietbank Rotterdam (KBR) voor een schuldregeling.
- 3 De volgende factoren dragen eraan bij dat in 2015 slechts 8% van de inwoners met problematische schulden een aanvraag indiende voor een schuldregeling:
  - a De gemeente heeft het aanvraagproces te complex georganiseerd. Inwoners die hulp vragen, krijgen hierdoor bij de aanvraag te maken met te veel verschillende organisaties.
  - b Deze inwoners hebben veelal individuele professionele hulp nodig om tot een aanvraag voor een schuldregeling te komen, maar krijgen die hulp meestal niet. In het aanvraagproces biedt de gemeente vooral collectieve ondersteuning (groepsoriëntaties en groepsbijeenkomsten). Daarmee doet de gemeente een te groot beroep op de eigen kracht van deze inwoners.
  - c Woningcorporaties en waterbedrijf geven signalen door aan de gemeente over inwoners met problematische schulden. De gemeente biedt die inwoners dan echter niet altijd actief hulp aan.
  - d De wijkteams zijn er niet in geslaagd de beoogde signalering door partijen in het wijknetwerk (zoals huisartsen en scholen) te realiseren.
  - e Cluster W en I signaleert schuldenproblematiek bij uitkeringsgerechtigden niet structureel.
- 4 De gemeente beoogt een integrale aanpak van schuldproblemen, waarin onder meer wordt gewerkt aan gedragsverandering van inwoners met problematische schulden. De gemeente heeft echter niet bewerkstelligd dat uitvoerende organisaties (zoals wijkteams en welzijnsorganisaties) in de praktijk voldoende en adequaat aan gedragsverandering kunnen werken.
- 5 De gemeente monitort de resultaten van de organisaties die cliënten naar schulddienstverlening leiden (Vraagwijzer, welzijnsorganisaties en wijkteams) niet of nauwelijks. Hierdoor heeft het college niet of nauwelijks inzicht in deze resultaten en onvoldoende inzicht op welke onderdelen de toeleiding verbeterd moet worden.

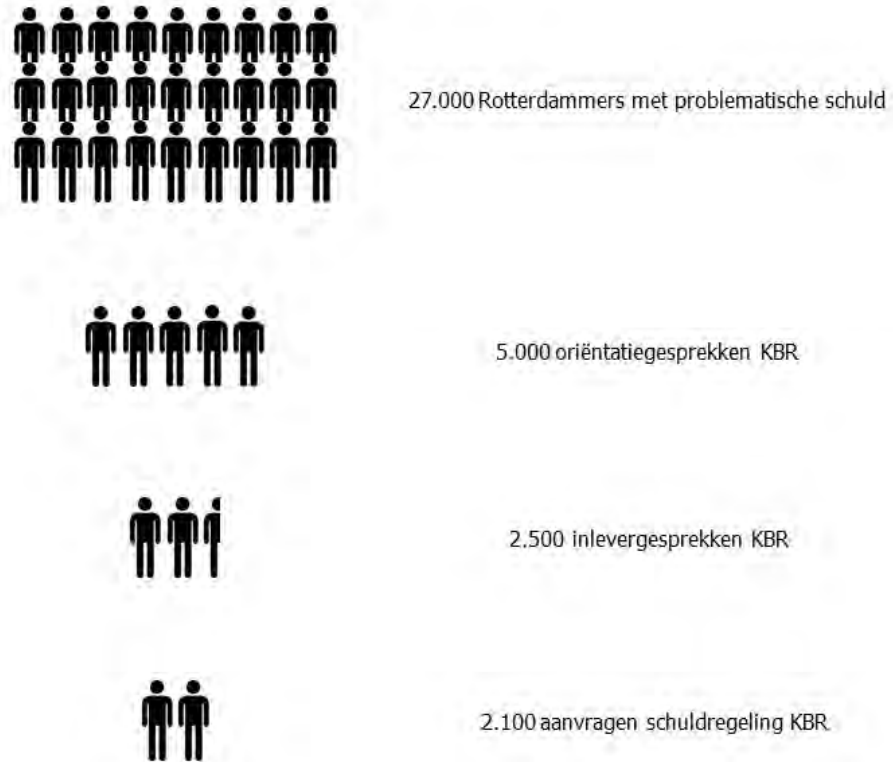
- 6 Het is te verwachten dat ook het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 weinig zal bijdragen aan het omlaag brengen van het aantal inwoners met problematische schuldpromblemen. De factoren die het bereik van schulddienstverlening en een integrale aanpak van schuldpromblemen belemmeren, worden namelijk onvoldoende onderkend en/of aangepakt.
- 7 Het college heeft onvoldoende gewaarborgd dat adequaat verantwoording kan worden afgelegd over de resultaten van het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019. Zo zijn in het nieuwe beleidsplan geen meetbare doelen en nauwelijks concrete maatregelen geformuleerd en moet de methode om de resultaten te monitoren nog worden ontwikkeld. Het college heeft aangekondigd dat in maart 2017 een uitvoeringsplan aan de raad zal worden gestuurd, maar het is niet duidelijk of dat plan wel meetbare doelen zal bevatten.

## 2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De gemeente is er niet in geslaagd om met het schulddienstverleningsbeleid 2012-2015 het aantal inwoners met problematische schulden omlaag te brengen.*
  - Het aantal mensen met problematische schulden in Rotterdam bedroeg in 2012 bijna 27.000 personen.
  - In 2015 waren dit er nog steeds bijna 27.000.
- 2 *Een belangrijke reden voor het feit dat de gemeente er niet in is geslaagd het aantal inwoners met problematische schulden omlaag te brengen, is dat schulddienstverlening deze inwoners onvoldoende bereikt. In 2015 diende slechts 2.100 (8%) van de ongeveer 27.000 Rotterdammers met problematische schulden een aanvraag in bij de Kredietbank Rotterdam (KBR) voor een schuldregeling.*
  - Het aantal Rotterdammers met problematische schulden dat zich meldt bij de gemeente of wordt gesignaleerd, is onbekend.
  - Iets minder dan 5.000 mensen namen in 2015 deel aan een (groeps-) oriëntatiegesprek met de KBR voor een schuldregeling. Daarmee is het aantal deelnemers aan oriëntatiegesprekken met 13% gedaald ten opzichte van 2013 (5.709 gesprekken).
  - Het aantal personen dat een of meerdere inlevergesprekken bijwoonde, nam in deze periode af van ruim 2.900 (2.920) in 2013 tot ruim 2.500 (2.563) in 2015.
  - In 2015 dienden iets minder dan 2.100 inwoners (namelijk 2.093) een aanvraag in voor een schuldregeling bij de KBR. Dit is een lichte daling ten opzichte van de twee hieraan voorafgaande jaren. Daarmee diende slechts 8% van het totaal aantal Rotterdammers met problematische schulden een aanvraag in bij de KBR.
  - Slechts een derde van de schuldenaren die een (groeps-) oriëntatiegesprek bijwonen, dient later ook daadwerkelijk een aanvraag in voor een schuldregeling. In 2015 is dit aandeel zelf nog iets gedaald tot 30%. Dit betekent dat twee derde van de deelnemers aan een oriëntatiegesprek ergens in het proces tussen oriëntatiegesprek en aanvraag afhaakt. Deze inwoners raken vanaf dat moment buiten beeld van de schuldhelpverlening. De gemeente weet niet hoe het deze inwoners vervolgens vergaat en hoe het met hun schuldpromblemen gaat.
  - Niet alle aanvragen bij de KBR leiden ertoe dat daadwerkelijk een schuldregeling wordt gestart. Bij circa 8% van de aanvragen in 2013 en 2015 werd geen schuldregeling getroffen en ook geen verklaring afgegeven om het wettelijk Wsnp-traject aan te kunnen vragen.
  - Bovenstaande toelichting wordt hierna geïllustreerd door figuur 2-1.



Figuur 2-1 verhouding inwoners met problematische schulden en aanvragen KBR in 2015



1 poppetje staat voor 1.000 inwoners

- 3 De volgende factoren dragen eraan bij dat in 2015 slechts 8% van de inwoners met problematische schulden een aanvraag indiende voor een schuldregeling:
- a De gemeente heeft het aanvraagproces te complex georganiseerd. Inwoners die hulp vragen krijgen hierdoor bij de aanvraag te maken met te veel verschillende organisaties.
- Inwoners krijgen in het aanvraagproces van schulddienstverlening te maken met een groot aantal verschillende organisaties, zoals Vraagwijzer, de KBR, welzijnsorganisaties, wijkteam, sociaal raadslieden en verschillende schuldeisers. Dit wordt door professionals benoemd als een belemmerende factor voor het indienen van een aanvraag. Het vergroot de kans dat cliënten afhaken.
  - Uit de enquête die de rekenkamer heeft gehouden onder cliënten met schuldproblemen, blijkt dat cliënten ervaren dat zij 'van het kastje naar de muur gestuurd worden' en hun verhaal bij elke instantie steeds opnieuw moeten vertellen.
  - Zowel uit de enquête onder cliënten als uit het mystery guestonderzoek dat de rekenkamer heeft uitgevoerd, blijkt dat cliënten, mede door het grote aantal organisaties waar zij mee te maken krijgen, de acties die zij moeten ondernemen bij het indienen van een aanvraag, zelf niet goed kunnen overzien.
- b Deze inwoners hebben veelal individuele professionele hulp nodig om tot een aanvraag voor een schuldregeling te komen, maar krijgen die hulp meestal niet. In het aanvraagproces biedt

*de gemeente vooral collectieve ondersteuning (groepsoriëntaties en groepsbijeenkomsten).  
Daarmee doet de gemeente een te groot beroep op de eigen kracht van deze inwoners.*

#### **eigen kracht**

- In het beleidsplan 2012-2015 staat dat mensen met schuldproblemen eerst zoveel mogelijk zelf moeten proberen om die problemen aan te pakken. Dit is het uitgangspunt van 'eigen kracht'. Uit ander onderzoek over schulddienstverlening komt echter naar voren dat de 'eigen kracht' van mensen met schuldproblemen veelal beperkt is, onder meer doordat schuldproblematiek vaak leidt tot mentale overbelasting en gepaard gaat met problemen op andere leefgebieden. Mensen met schuldproblemen hebben volgens onderzoek persoonlijke ondersteuning nodig van hulpverleners, onder meer om te werken aan hun motivatie en zelfvertrouwen.
- Hieronder wordt voor elk onderdeel van het aanvraagproces toegelicht waardoor hierin een te groot beroep wordt gedaan op de eigen kracht.

#### **intake Vraagwijzer**

- Burgers met schuldproblemen kunnen bij Vraagwijzer terecht om hulp te vragen. Vraagwijzer heeft hierbij als taak om in kaart te brengen welke problemen er spelen. In het werkproces is bepaald dat cliënten die zowel een problematische schuld blijken te hebben, als een probleem op een van de andere leefgebieden, moeten worden toegeleid naar individuele begeleiding van het wijkteam.
- Aangezien schuldproblemen vaak samenhangen met problemen op andere gebieden, mag verwacht worden dat Vraagwijzer het merendeel van de cliënten met schuldproblemen doorverwijst naar het wijkteam.
- Minstens driekwart van de cliënten krijgt echter geen verwijzing naar, en daarmee geen hulp van, het wijkteam. Deze cliënten worden door Vraagwijzer verwezen naar de groepsoriëntatie van de Kredietbank. Daar krijgen zij geen individuele begeleiding.
- Vraagwijzer blijkt bij het merendeel van de cliënten met problematische schulden geen brede uitvraag uit te voeren. Daarmee beoordeelt Vraagwijzer bij het merendeel van deze cliënten ten onrechte niet of zij hulp van het wijkteam nodig hebben.
- Daarnaast verwijzen sommige Vraagwijzers cliënten niet naar het wijkteam, vanwege wachtlijsten bij het wijkteam.

#### **groepsoriëntatie KBR**

- In de vijf door de rekenkamer onderzochte gebieden verzorgt de KBR in het Vraagwijzerloket een groepsoriëntatie voor mensen die hulp willen bij hun schuldproblemen.
- Uit andere onderzoeken en uit observaties van de rekenkamer, komen twee nadelen van deze groepsbijeenkomsten naar voren.
- Ten eerste kan zo'n groepsbijeenkomst cliënten demotiveren om een aanvraag te doen. In de groepsoriëntatie wordt hen namelijk voornamelijk gewezen op drempels en voorwaarden om voor de dienstverlening in aanmerking te komen. Er wordt niet ingegaan op de persoonlijke situatie van cliënten. Dit is wel nodig, omdat juist persoonlijke problemen vaak een oplossing in de weg staan.
- Ten tweede kunnen mensen die gebrekkig Nederlands spreken, de informatie die tijdens de groepsvoorlichting wordt gegeven waarschijnlijk niet begrijpen. Dit nadeel is des te meer relevant aangezien allochtonen oververtegenwoordigd zijn onder de inwoners met problematische schulden.

### **collectieve ondersteuning welzijn**

- In alle onderzochte gebieden bieden welzijnsorganisaties groepsbijeenkomsten aan bij het op orde maken van de aanvraag voor een schuldhulptraject van de KBR, daarbij gebruik makend van hulp van vrijwilligers.
- Professionals uit de betreffende gebieden menen evenwel dat deelnemers vaak intensievere en professionelere hulp nodig hebben dan de groepsbijeenkomsten met vrijwilligers kunnen bieden.
- Bovendien sluiten groepsbijeenkomsten niet aan bij inzichten uit andere onderzoeken dat voor mensen met problematische schulden maatwerk nodig is en persoonlijke begeleiding door een professional.
- Bij een aanzienlijk deel van de mensen die deelnemen aan de groepsbijeenkomsten, komt het uiteindelijk niet tot een aanvraag voor een KBR-traject. Medewerkers van welzijnsorganisaties schatten dat het bij twee derde van de mensen die zij ondersteunen niet lukt om aan de benodigde voorwaarden te voldoen.

*c Woningcorporaties en waterbedrijf geven signalen door aan de gemeente over inwoners met problematische schulden. De gemeente biedt die inwoners dan echter niet altijd actief hulp aan.*

- De gemeente heeft met woningcorporaties een convenant gesloten over het doorgeven van gegevens van huurders met een betalingsachterstand.
- De gemeente heeft met waterbedrijf Evides een convenant gesloten over het doorgeven van gegevens van klanten waarbij wegens een betalingsachterstand afsluiting van het water dreigt of die afgesloten zijn.
- Het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen moet de meldingen van corporaties doorgeven aan het wijkteam. Signalen van woningcorporaties komen in de praktijk veelal niet door bij de wijkteams. Kennelijk is er sprake van een knelpunt in de communicatie tussen corporaties en wijkteams in dezen.
- Wijkteams leggen op basis van de signalen die zij ontvangen van corporaties en waterbedrijf alleen een huisbezoek af als er sprake is van een 'kwetsbaar huishouden' of als het huishouden al is afgesloten van water. Overige huishoudens met problematische schulden (bijvoorbeeld alleenstaanden of echtparen zonder thuiswonende kinderen) hoeven niet te worden bezocht, ook niet als bij de gemeente wel bekend is dat bij die huishoudens een huisuitzetting of waterafsluiting dreigt.
- Dat het wijkteam geen huisbezoek aflegt als het signaal over problematische schulden een alleenstaande betreft, wringt des te meer omdat alleenstaanden 43% van de Rotterdamse huishoudens vormen. Bovendien zijn alleenstaanden oververtegenwoordigd onder Rotterdammers met problematische schulden. Zo is 54% van de cliënten van de KBR alleenstaand.

*d De wijkteams zijn er niet in geslaagd de beoogde signalering door partijen in het wijknetwerk (zoals huisartsen en scholen) te realiseren.*

- Signalering van schuldproblemen is volgens het schulddienstverleningsbeleid niet alleen een taak van schuldeisers (zoals woningcorporaties en waterbedrijf), maar ook van organisaties in het wijknetwerk (zoals scholen, kerken, maatschappelijk werk en huisartsen).
- Wijkteams hebben de taak om signalering door organisaties in het wijknetwerk te stimuleren. Dit is echter niet vertaald in concrete afspraken van de gemeente met de wijkteams om signalering door het wijknetwerk te stimuleren.
- Uit interviews met wijkteammedewerkers blijkt dat wijkteams er nog niet in geslaagd zijn om signalering van schuldproblemen door partijen in het wijknetwerk

te stimuleren. De wijkteams en de organisaties in het wijknetwerk weten elkaar nog onvoldoende te vinden.

*e Cluster W en I signaleert schuldenproblematiek bij uitkeringsgerechtigden niet structureel.*

- In het schulddienstverleningsbeleid is geen signalerende taak toebedeeld aan cluster W en I, terwijl mensen met een uitkering juist oververtegenwoordigd zijn onder Rotterdammers met problematische schulden.
- Cluster W en I verricht wel taken die bijdragen aan schulddienstverlening (het verstrekken van bijzondere bijstand en het verrichten van derdenbetalingen), maar deze betreffen geen signalering van schuldproblemen.

4 *De gemeente beoogt een integrale aanpak van schuldproblemen, waarin onder meer wordt gewerkt aan gedragsverandering van inwoners met problematische schulden. De gemeente heeft echter niet bewerkstelligd dat uitvoerende organisaties (zoals wijkteams en welzijnsorganisaties) in de praktijk voldoende en adequaat aan gedragsverandering kunnen werken.*

#### **integrale aanpak en gedragsverandering**

- 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.
- De gemeente onderschrijft in het schulddienstverleningsbeleid het belang van een integrale aanpak van schuldproblemen.
- Integrale hulpverlening betekent volgens de gemeente onder meer dat moet worden gewerkt aan gedragsverandering van mensen met schuldproblemen. Gedragsverandering is een van de uitgangspunten van het gemeentelijk schulddienstverleningsbeleid.
- Het werken aan gedragsverandering is daarbij vooral een taak van welzijnsorganisaties en wijkteams.

#### **welzijnsorganisaties**

- Het werken aan gedragsverandering bestaat in de onderzochte gebieden vooral uit kennisoverdracht in de vorm van groepsbijeenkomsten (over budgetteren, huishoudfinanciën en administratieve vaardigheden). Mensen met schuldproblemen zijn echter vooral gebaat bij mentale ondersteuning en begeleiding. Alleen het overdragen van financiële kennis heeft bij inwoners met problematische schulden nauwelijks effect.
- Collectieve ondersteuning bij de aanvraag van een schuldregeling richt zich op het verzamelen van de documenten die nodig zijn voor het indienen van een aanvraag bij de KBR. In die collectieve ondersteuning is dus geen sprake van integrale hulp.

#### **wijkteams**

- Het merendeel van de onderzochte wijkteams werkt niet of te weinig aan het gedrag van cliënten met schuldproblemen. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat medewerkers hiervoor te weinig tijd hebben.
- Medewerkers van wijkteams hebben professionele vrijheid om zelf te bepalen welke hulp zij geven. Professionele vrijheid impliceert dat wijkteammedewerkers voldoende kennis hebben om cliënten met schulden adequaat te kunnen helpen.

Die kennis is des te meer van belang, omdat volgens de gemeente 80% van de cliënten van de wijkteams schuldenproblematiek heeft.

- Adequate kennis van schulddienstverlening is bij de wijkteams in de onderzochte gebieden echter onvoldoende aanwezig. Veel wijkteammedewerkers nemen niet deel aan de noodzakelijke scholing op het gebied van schulddienstverlening, onder meer omdat zij verschillende andere trainingen moeten volgen waardoor zij te weinig tijd hebben voor scholing over schuldproblemen.
- De Kredietbank biedt voorlichting aan wijkteammedewerkers over schulddienstverlening, maar veel wijkteammedewerkers maken daar geen gebruik van.

#### **hulp tijdens het KBR-traject**

- Het aanbod van welzijnsorganisaties en wijkteam voor mensen met schuldproblemen, stopt nadat de cliënt is aangemeld bij de KBR. Er is dus geen ondersteuningsaanbod van welzijn of wijkteam voor cliënten van de KBR.
  - Tijdens het KBR-traject is er wel begeleiding van het Centrum voor Dienstverlening (CVD) mogelijk. Die hulp is echter alleen gericht op financiële zelfredzaamheid en betreft dus geen integrale hulp.
- 5 *De gemeente monitort de resultaten van de uitvoerende organisaties die cliënten naar schulddienstverlening leiden (Vraagwijzer, welzijnsorganisaties en wijkteams) niet of nauwelijks. Hierdoor heeft het college niet of nauwelijks inzicht in deze resultaten.*
- De Vraagwijzers registreren niet hoeveel cliënten met een problematische schuld zij toeleiden naar de wijkteams. De gemeente heeft geen informatie beschikbaar over het aantal inwoners met problematische schulden dat wordt bereikt door Vraagwijzer en tot welke resultaten (zoals doorverwijzingen) de dienstverlening van Vraagwijzer leidt.
  - Welzijnsorganisaties rapporteren niet welke hulp is geboden en welke concrete resultaten dit oplevert. Voor slechts een van de vijf onderzochte gebieden (Charlois) is bekend hoeveel mensen de welzijnsorganisatie in 2015 succesvol naar de KBR heeft toegeleid. In de rapportages van de welzijnsorganisaties is niet gespecificeerd welke hulp is geboden en welke concrete resultaten de hulp heeft opgeleverd.
  - Wijkteams registreren niet hoeveel van hun cliënten problematische schulden hebben. Informatie over de resultaten van de schulddienstverlening van de wijkteams ontbreekt nagenoeg geheel. Zo heeft de gemeente geen cijfers beschikbaar over hoeveel cliënten zijn toegeleid naar verdere hulp door de Kredietbank, bewindvoerders, welzijnsorganisaties en aanbieders van Wmo-arrangementen. Deze gegevens worden door de wijkteams namelijk ook niet geregistreerd. Verder is noch in de 4- 8- en 12-maandsrapportages van de wijkteams, noch in het Concerndashboard informatie te vinden over de schulddienstverlening door de wijkteams.
- 6 *Het is te verwachten dat ook het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 weinig zal bijdragen aan het omlaag brengen van het aantal inwoners met problematische schuldproblemen. De factoren die het bereik van schulddienstverlening en een integrale aanpak van schuldproblemen belemmeren, worden namelijk onvoldoende onderkend en/of aangepakt.*

#### **belemmeringen bereik**

- Het huidige aanvraagproces blijft gehandhaafd. Aanvragers krijgen dus opnieuw te maken met een groot aantal verschillende organisaties, zoals Vraagwijzer, de KBR, welzijnsorganisaties, wijkteam (zie conclusie 3a).

- De gemeente hanteert opnieuw het uitgangspunt van eigen kracht van cliënten (zie conclusie 3b).
- In het beleid wordt niet onderkend dat Vraagwijzer bij cliënten met problematische schulden veelal geen brede uitvraag doet en daardoor voor het merendeel van die cliënten niet onderzoekt of zij hulp van het wijkteam nodig hebben (zie de toelichting op conclusie 3b).
- De gemeente zet opnieuw in op collectieve ondersteuning (zie de toelichting op conclusie 3b) en niet op de noodzakelijke individuele begeleiding.
- In het nieuwe beleid continueert de KBR de groepsoriëntatiegesprekken, terwijl deze werkwijze cliënten kan demotiveren en informatie niet goed kan worden overgebracht aan cliënten met een gebrekkige taalbeheersing (zie de toelichting op conclusie 3b).
- Het opvolgen van signalen wordt ook in het nieuwe beleid weer beperkt tot 'kwetsbare groepen'. Doelgroepen zoals alleenstaanden worden dus opnieuw niet thuis bezocht (zie conclusie 3c).
- Het is niet duidelijk hoe de gemeente, tegen de achtergrond van de huidige overbelasting van de wijkteams, wil realiseren dat wijkteams meer gaan investeren in de samenwerking met het wijknetwerk (zie conclusie 3d).
- De gemeente streeft naar versterking van de rol van cluster W en I bij vroegsignalering, maar heeft daartoe geen concrete maatregel geformuleerd (zie conclusie 3e).

#### **belemmeringen integrale aanpak**

- Doordat in het nieuwe beleid niet wordt onderkend dat Vraagwijzer bij cliënten met problematische schulden veelal geen brede uitvraag doet, kan worden verwacht dat het merendeel van deze cliënten geen integrale hulp krijgt.
  - De gemeente verwacht opnieuw dat welzijnsorganisaties vooral activiteiten aanbieden die zijn gericht op kennisoverdracht en financiële vaardigheden, terwijl uit onderzoek blijkt dat dit nauwelijks effect heeft op hun gedrag (zie de toelichting op conclusie 4).
  - In het nieuwe beleid wordt niet onderkend dat de wijkteams te weinig personele capaciteit hebben voor hulp aan inwoners met problematische schulden (zie de toelichting op conclusie 4).
  - In het nieuwe beleid wordt wel brede scholing van wijkteammedewerkers aangekondigd, maar het is niet duidelijk hoe de gemeente het probleem oplost dat wijkteammedewerkers geen tijd en/of geen interesse hebben voor extra scholing bovenop hun eigen specialisatie (zie de toelichting op conclusie 4).
- 7 *Het college heeft onvoldoende gewaarborgd dat adequaat verantwoording kan worden afgelegd over de resultaten van het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019. Zo zijn in het nieuwe beleidsplan geen meetbare doelen en nauwelijks concrete maatregelen geformuleerd en moet de methode om de resultaten te monitoren nog worden ontwikkeld. Het college heeft aangekondigd dat in maart 2017 een uitvoeringsplan aan de raad zal worden gestuurd, maar het is niet duidelijk of dat plan wel meetbare doelen zal bevatten*
- Om verantwoording af te leggen aan de raad over de resultaten van het schulddienstverleningsbeleid is noodzakelijk dat die resultaten worden bijgehouden en kunnen worden vergeleken met de resultaten die vooraf werden beoogd.
  - In een nota over de doorontwikkeling van het sociaal domein, vastgesteld door de raad in oktober 2016, staat een voornemen om effecten van schulddienstverlening te gaan monitoren. De methode om die monitoring te realiseren moet echter nog

worden ontwikkeld en het is niet duidelijk wanneer de gemeente uiterlijk met de monitoring wil starten.

- Het nieuwe beleidsplan bevat geen meetbare doelen, geen prestatie-indicatoren en geen voornemens om de eerstkomende jaren alsnog meetbare doelen te stellen.
- Verantwoording afleggen behelst onder meer rapporteren over de uitvoering van maatregelen die vooraf zijn geformuleerd. In het nieuwe beleidsplan staan echter nauwelijks concrete maatregelen. De aanpak is vooral geformuleerd in algemene termen, zoals 'de gemeente gaat de regie nemen', en 'het aanbod wordt ingekocht'.
- Voor de schulddienstverlening die welzijnsorganisaties moeten bieden, verwijst de gemeente in het beleidsplan naar afspraken in het kader van de aanbesteding van het Nieuw Rotterdams Welzijn (NRW). In de aanbesteding van het NRW, dat een looptijd heeft tot 2018, zijn echter geen concrete afspraken opgenomen over schulddienstverlening.
- In het nieuwe beleidsplan is aangegeven dat er een uitvoeringsplan komt. Het college heeft aangekondigd dat in maart 2017 een uitvoeringsplan aan de raad zal worden gestuurd, maar het is niet duidelijk of dat plan wel meetbare doelen zal bevatten.
- Daarmee is niet gewaarborgd dat de raad adequaat wordt geïnformeerd over de aanpak van het college.

## 2-3 aanbevelingen

De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot de verschillende aanbevelingen aan het college van B en W. Deze worden hierna weergegeven.

- 1 Herzie het aanvraagproces voor schulddienstverlening volledig en zodanig dat dit voor cliënten minder complex wordt. Bewerkstellig hierbij onder meer dat aanvragers individuele professionele ondersteuning krijgen (in plaats van groepsoriëntaties en collectieve ondersteuning) van een vaste contactpersoon, die hen ondersteunt gedurende het gehele aanvraagproces.
- 2 Verbeter het outreachend werken en vroegsignalering van schuldproblemen door:
  - a het uitgangspunt dat alleen actief hulp wordt aangeboden aan 'kwetsbare huishoudens' los te laten. Bewerkstellig in plaats daarvan dat actief hulp wordt aangeboden aan alle inwoners over wie de gemeente een signaal bereikt dat zij problematische schulden hebben, dus ook aan alleenstaanden en echtparen zonder kinderen;
  - b te bewerkstelligen dat signalen van woningcorporaties beter doorkomen bij wijkteams.
  - c te bewerkstelligen dat wijkteams meer tijd kunnen investeren in samenwerking met het wijknetwerk om daarmee vroegsignalering van schuldproblemen te bevorderen;
  - d te bewerkstelligen dat cluster W en I vroegsignalering gaat uitvoeren.
- 3 Stel een duidelijk ambitieniveau vast van het schulddienstverleningsbeleid. Stel hierbij in ieder geval meetbare doelen over het aantal inwoners met problematische schulden dat wordt bereikt met schulddienstverlening en over het aantal inwoners dat weer schuldenvrij wordt. Bespreek de doelen met de raad.



- 4 Als integrale schulddienstverlening een taak blijft van de wijkteams, zorg dan voor:
  - a een passende omvang van de personele capaciteit van wijkteams, namelijk zodanig dat die voldoende is om de in aanbeveling 3 genoemde doelstellingen te kunnen realiseren.
  - b betere ondersteuning van wijkteamleden in de wijze waarop zij cliënten kunnen helpen bij het oplossen van schuldproblemen. Bewerkstellig in ieder geval een vorm van intervisie, waarin wijkteamleden en wijkteamleiders structureel ervaringen uitwisselen aan de hand van concrete casuïstiek.
- 5 Verbeter de monitoring van de resultaten van Vraagwijzer, welzijnsorganisaties en wijkteams zodat meer inzicht wordt verkregen in de resultaten van deze uitvoerende organisaties en beter kan worden gestuurd op de kwaliteit van de uitvoering.
- 6 Verwerk de uitvoering van de aanbevelingen in het eerder aangekondigde uitvoeringsplan en bespreek dit uitvoeringsplan met de raad.





## 3 reactie en nawoord

### 3-1 reactie college

Naar aanleiding van uw verzoek van 31 januari 2017 sturen wij u bijgaand onze reactie op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusie van het onderzoek dat u naar de schulddienstverlening in Rotterdam heeft gedaan. Wij spreken onze waardering uit voor het verrichten van onderzoek naar een belangrijk en ingewikkeld maatschappelijk fenomeen. Voor een groot aantal Rotterdammers geldt dat het hebben van schulden een grote impact heeft op hun leven. Een probleem dat wordt gekenmerkt door een grote complexiteit. Gezien de complexiteit is er geen standaard aanpak op het voorkomen en aanpakken van schulden. Iedere keer zal het (op basis van nieuwe inzichten en aan de hand van opgedane ervaringen en onderzoeken), noodzakelijk zijn de werkwijze hoe schulden te voorkomen en aan te pakken aan te passen. Onderzoeken die een bijdrage leveren aan het verbeteren van de Rotterdamse schulddienstverlening zijn dan ook altijd welkom.

Onze reactie bestaat uit een algemene reactie, een reactie op de voorlopige conclusies en een reactie op de aanbevelingen.

#### **algemene reactie**

Centraal in ons schulddienstverleningsbeleid staat het gezamenlijk werken aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van Rotterdammers. Door het vergroten van financiële zelfredzaamheid van Rotterdammers kunnen maatschappelijk ongewenste situaties en kosten worden voorkomen. Het voorkomen (preventie) en vroegsignaleren van (problematische) schulden heeft de voorkeur bij het aanpakken van schulden. Wij gaan hierbij uit van de eigen kracht (naar vermogen) en eigen verantwoordelijkheid van Rotterdammers. Daar waar Rotterdammers een beroep doen op ondersteuning wordt maatwerk geleverd. Daar waar het aanpakken van schulden (nog) niet mogelijk is zetten wij in op stabilisatie (budgetbeheer).

Uw onderzoek is gericht op opzet, uitvoering en resultaten van het schulddienstverleningsbeleid in de periode 2012-2015, waarbij de focus in het bijzonder gericht is op het jaar 2015. In dit jaar is de omvangrijke stelselwijziging doorgevoerd op het terrein van zorg, werk en jeugdhulp (Wet maatschappelijke ondersteuning, Participatiewet en Jeugdwet). Deze stelselwijziging heeft gevolgen gehad voor de wijze waarop partijen in de stad met elkaar samenwerken op het terrein van schulddienstverlening in Rotterdam. Behalve een stelselwijziging is er in dit jaar gestart met nieuwe opdrachtnemers in het sociale domein.

Wij delen de conclusie van de Rekenkamer dat de schulddienstverlening in Rotterdam beter kan en beter moet. In de loop van 2015 en 2016 hebben wij geconstateerd dat de mogelijkheden na de decentralisatie en de nieuwe samenwerking met opdrachtnemers onvoldoende zijn benut. De ondersteuning van Rotterdammers met financiële problemen is nog niet op het gewenste niveau. Op welke terreinen wij de schulddienstverlening verder willen ontwikkelen en verbeteren hebben wij verwoord in het meerjarenbeleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, Samen

werken aan financiële zelfredzaamheid'. Bij het vaststellen van het beleidsplan hebben wij de gemeenteraad toegezegd te komen met een uitvoeringsplan. In maart 2017 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma 'Samenhang schulddienstverlening', de voortgang en de recente Rotterdamse ontwikkelingen.

In het uitvoeringsprogramma 'Samenhang Schulddienstverlening' worden de in het beleidsplan genoemde richtingen ter verbetering van de Rotterdamse schulddienstverlening langs de volgende 3 sporen uitgewerkt:

*a Een effectievere inzet van ondersteuning*

In de afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar de gedragscomponenten rond schulden. Zo weten we dat het leven in schaarste en het hebben van stress leidt tot een (tijdelijke) afname van het IQ. De ontwikkeling van de hersenen blijkt daarnaast gevoelig te zijn voor de omstandigheden waarin iemand opgroeit. Deze beide elementen geven een verklaring waarom mensen met schulden onhandige keuzes maken. Vanuit deze kennis zijn methoden ontwikkeld, die inmiddels (in het buitenland) bewezen hebben effectief te zijn.

In het uitvoeringsprogramma schulddienstverlening gaan wij samen met onze samenwerkingspartners deze kennis en ervaring vertalen naar Rotterdam. De voorbereidingen voor pilots in enkele gebieden in de stad zijn van start gegaan. Met onder andere deze pilots willen wij in samenwerking met kennisinstututen komen tot een verbeterde aanpak en mogelijke inzet van nieuwe instrumenten.

*b Een verbetering van de ketenaanpak*

Naast de inhoudelijke verbetering van de aanpak van schulden, is het tweede speerpunt van het programma het verbeteren van het proces. Wij zien kansen tot verbetering van de gehele keten en te komen tot nog betere ondersteuning van de Rotterdammer bij het voorkomen en aanpakken van schulden en het op langere termijn schuldenvrij blijven. Door middel van onder meer de methode van klantreizen en samenwerking met de Brede Raad, kijken wij vanuit de klant naar de keten. Daarnaast nemen wij met de verschillende partijen de keten door. Op basis van de kennis die wordt opgedaan (zowel inhoudelijk als procesmatig) ontwikkelen wij een nieuwe procesaanpak.

Bij de opdrachten van de inkoop van zorg en welzijn 2018 worden de diverse partijen gevraagd medewerking te verlenen aan het maken van samenwerkingsafspraken over de keten schulddienstverlening – zorg – welzijn.

*c Effectmeting/monitoring*

Verbeteren van de effectmeting en monitoring is het derde spoor waar wij momenteel aan werken en dat een plaats krijgt in de registratie van onze eigen dienstverlening en in de bestekken zorg en welzijn 2018. Hierbij houden wij wel aandacht voor het evenwicht tussen de tijd die registratie met zich meebrengt en de tijd die aan cliënten kan worden besteed.

Voor alle 3 de sporen geldt dat hierin zowel korte als lange termijn resultaten te benoemen zijn. Het implementeren van een veranderde visie kost tijd en vraagt veel afstemming met samenwerkingspartners. Voor de korte termijn worden een aantal verbeteringen zichtbaar bij de inkoop zorg en welzijn 2018. De commissie ZOCS wordt hierover regelmatig geïnformeerd. Over de voortgang in het uitvoeringsprogramma

'Samenhang schulddienstverlening' wordt de commissie WIPV regelmatig door middel van voortgangsbrieven geïnformeerd.

### reactie op hoofdconclusies

1. *De gemeente is er niet in geslaagd om met het schulddienstverleningsbeleid 2012-2015 het aantal inwoners met problematische schulden omlaag te brengen.*

Reactie college:

Uit landelijk onderzoek<sup>5</sup> blijkt dat het aantal Nederlandse huishoudens met problematische schulden tussen 2012 en 2015 licht is gestegen. Deze lichte stijging is helaas ook in Rotterdam zichtbaar. De stijging wordt door zeer veel factoren veroorzaakt. Het is daarom te eenvoudig om te concluderen dat door het niet dalen van het aantal Rotterdamse huishoudens met problematische schulden het beleid van de gemeente niet succesvol is.

Het is onmogelijk alle Rotterdammers met problematische schulden te bereiken. Voor de Rotterdammers die we wel hebben bereikt hebben wij het volgende gerealiseerd:

- 3.837 Rotterdammers in budgetbeheer (2015);
- 2.148 gestarte schulddienstverleningstrajecten (2015);
- 1.118 minnelijke overeenkomsten gesloten (2015);
- slagingspercentage minnelijke regelingen van 62% (landelijk 37%<sup>6</sup>),
- schone lei percentage van 76% (landelijk 66%<sup>7</sup>). Dit is in 2016 78%;
- 4.813 Rotterdammers met een indicatie financiën in een Wmo-arrangement (2015). Voor 2016 is dit aantal 10.139.
- 5.063 Rotterdammers in beschermingsbewind voor wie de gemeente de kosten door middel van de bijzondere bijstand betaalt (2016). Daarnaast nog 165 Rotterdammers in beschermingsbewind bij KBR.

Naast bovenstaande inspanningen hebben wij een preventieplan opgesteld dat nu wordt uitgevoerd met o.a. gastlessen op scholen (68 pakketten met gastlessen op basisscholen en 335 workshops op ROC' s), Startpunt Geldzaken en een subsidie aan het Jongeren informatiepunt.

Behalve dat wij inzetten op schuldpreventie en schuldbemiddeling gericht op Rotterdammers werken wij tevens door middel van lobby bij het Rijk aan het oplossen van 'systeemfouten', zoals verrekening van belastingtoeslagen en het niet goed (kunnen) toepassen van de beslagvrije voet. Naast deze lobby zijn wij een pilot 'garanderen bestaansminimum' samen met de G4, Rijksbelastingdienst en Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) gestart. Deze pilot heeft geleid tot betere samenwerking met de Rijksbelastingdienst en het CJIB waardoor voorkomen wordt dat als gevolg van verrekening van belastingtoeslagen het inkomen van mensen onder de beslagvrije voet daalt. Daar waar dit toch nog plaatsvindt kan dit snel worden hersteld. Verder zetten wij in op vroegsignalering om het verder oplopen van (problematische) schulden te voorkomen, waarbij wij gehouden zijn aan de beperkte mogelijkheden die de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) ons biedt.

<sup>5</sup> Huishoudens in de rode cijfers 2015, Panteia

<sup>6</sup> Jaarverslag NVVK 2015

<sup>7</sup> Jaarverslag NVVK 2015

2. Een belangrijke reden voor het feit dat de gemeente er niet in is geslaagd het aantal inwoners met problematische schulden omlaag te brengen is dat schulddienstverlening deze inwoners onvoldoende bereikt.

Reactie college:

De Rekenkamer trekt de conclusie dat het totaal aantal Rotterdammers met problematische schulden dat een aanvraag bij KBR indient klein is en dat daarom het bereik van de gemeente gering is. De groep Rotterdammers met schulden die door de gemeente wordt bereikt is echter groter. Niet iedere schuldenaar die wij ondersteunen heeft ondersteuning van KBR nodig. Schulddienstverlening is breder dan de dienstverlening van KBR. De ondersteuning van de Vraagwijzer, het wijknetwerk en het wijkteam en zorgaanbieders valt ook onder schulddienstverlening. Deze dienstverlening bestaat onder andere uit het op orde brengen van de administratie, het op orde brengen van het inkomen en het ondersteunen bij de aanvraag voor schuldbemiddeling.

Wij onderschrijven uw conclusie dat wij niet alle Rotterdammers met problematische schulden bereiken. Ondanks de beschikbare informatie en het feit dat de toegang tot schulddienstverlening in de gebieden is georganiseerd, weet niet iedereen deze toegang te vinden. Van de Rotterdammers die zich melden voor een oriëntatiegesprek/voorlichting bij KBR zet, zoals hierboven al geconstateerd, slechts een derde de aanvraag voor schuldbemiddeling door<sup>8</sup>. De redenen hiervoor blijken zeer divers te zijn, maar zijn mede reden waarom wij het verbeteren van de ketenaanpak als speerpunt in het uitvoeringsprogramma 'Samenhang schulddienstverlening' hebben benoemd en momenteel aan dit speerpunt werken. Daarnaast willen wij door middel van vroegsignalering schuldenaren eerder bereiken en deze Rotterdammers actief een ondersteuningsaanbod bieden voor het aanpakken van hun schulden. Door middel van Vindplaats schulden (VPS) willen we hier ervaring mee op doen.

3. Factoren die bijdragen aan een laag percentage aanvragen schuldregeling: complex aanvraagproces, collectieve ondersteuning, niet-reageren op signalen van woningcorporaties en waterbedrijf, vormgeven signalering door partijen in het wijknetwerk en signalering schuldenproblematiek door W&I

Reactie college:

Wij delen uw conclusie dat het aanvraagproces voor schulddienstverlening complex is georganiseerd. Schuldenaren krijgen bij een aanvraag voor schulddienstverlening met verschillende professionals te maken. Dit wordt mede veroorzaakt door de complexiteit van het aanpakken van schulden.

Wij zijn van mening dat doorlichting van de rollen, taken, diensten (brede uitvraag, collectief/individueel ondersteuningsaanbod) en samenwerking tussen deze professionals bij het aanvraagproces noodzakelijk is. Onderdeel hiervan is de regie op het traject van de klant en op de overdrachtmomenten. Binnen het uitvoeringsprogramma 'Samenhang schulddienstverlening' is het onderzoeken naar de meest effectieve aanpak een belangrijk element. Daarbij zal gekeken worden naar de zogenaamde klantreizen, waarmee we in beeld hopen te krijgen waar de

<sup>8</sup> Onderzoek OB&I 'Niet-instromers in de schulddienstverlening

hulpvragers tegen aan loopt, zodat we het proces kunnen verbeteren. Groepsaanbod is, zoals u ook concludeert, niet voor iedereen passend.

Centraal in het beleid in het sociale domein is het aanspreken van de eigen kracht. Dit geldt ook voor schulddienstverlening. Dit betekent niet dat wij Rotterdammers aan hun lot overlaten. Wij gaan uit van eigen kracht naar vermogen. Hierbij wordt ook naar de context van de Rotterdammer gekeken (bijv. sociale netwerk). Afhankelijk van dit vermogen wordt het vervolg bepaald (bijvoorbeeld ondersteuning door het wijkteam of Centrum voor dienstverlening).

Wij delen de conclusie van de Rekenkamer met betrekking tot het reageren op signalen van de woningcorporaties en het waterbedrijf niet. Tot 01-01-2017 werden signalen van corporaties met een voorgenomen ontruiming gemeld bij KBR. Alle huurders van wie KBR een melding ontvangt kregen een brief (en rappel) met het aanbod zich te melden voor dienstverlening. Indien werd geconstateerd dat klanten zich op basis van deze brief niet hadden gemeld bij de Vraagwijzer, gingen medewerkers van KBR op huisbezoek bij de prioritaire doelgroepen. De prioritaire doelgroepen zijn gezinnen met minderjarige kinderen, 65-plussers en de (O)GGZ-groep. Vanaf 01-01-2017 worden signalen met voorgenomen ontruiming nog steeds gemeld bij KBR. Alle huurders die worden gemeld ontvangen een brief met het verzoek zich te melden bij de Vraagwijzer. Van alle klanten die zich niet melden krijgt het wijkteam nu een signaal van KBR. Afspraak is (convenant preventie huisuitzettingen) dat bij de prioritaire doelgroepen het wijkteam samen met KBR een huisbezoek aflegt. Na een maand wordt door KBR gemonitord of de klant zich inmiddels heeft gemeld. Als dat niet zo is wordt dat aan het wijkteam gemeld. Bij de niet prioritaire doelgroepen gaat het wijkteam op huisbezoek zonder KBR. De capaciteit ontbreekt om bij alle meldingen een gezamenlijk huisbezoek af te leggen. Daarom is gekozen voor de doelgroepen die het meest kwetsbaar zijn en waarvoor de maatschappelijke gevolgen bij huisuitzetting groot zijn. Per wijkteam zijn er ook afspraken gemaakt met woningcorporaties over het melden van Rotterdammers met huurachterstanden voorafgaand aan een voorgenomen ontruiming en het opvolgen hiervan.

In het meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening is opgenomen dat de samenwerking met het cluster W&I wordt geïntensiveerd. Deze samenwerking is gericht op het signaleren van financiële problematiek bij het aanvragen van een uitkering. Wanneer er sprake is van betalingsachterstanden wordt het diagnose-instrument 'Slimmer kiezen' ingezet. Op basis van dit instrument kan budgetbeheer basis worden aangeboden. Aan uw conclusie dat het cluster W&I niet structureel signaleert bij schuldenproblematiek wordt zodoende al gewerkt. Cluster W&I verwijst bij problematische schulden of vragen over belastingtoeslagen etc. naar de Vraagwijzer. Daarnaast start in IJsselmonde een pilot waarbij het aanpakken van problematische schulden onderdeel is van het re-integratietraject van werkzoekenden.

*4. De gemeente bewerkstelligt onvoldoende dat uitvoerende organisaties in de praktijk adequaat aan gedragsverandering kunnen werken.*

Reactie college:

In uw onderzoeksrapport heeft u geconcludeerd dat in de praktijk de uitvoerende organisaties onvoldoende aan gedragsverandering werken. Deze conclusie delen wij. Het aanpakken van schulden is complex, dat maakt het des te belangrijker dat de

juiste professional met de juiste problematiek aan de slag gaat. Op dit moment houden wijkteamleden houden zich nogal eens te veel met de schulden bezig terwijl andere professionals hier beter in zijn. Zij komen daarom niet altijd toe aan het werken aan de gedragsverandering.

Door het doorlichten van het functioneren van de keten en het goed formuleren van de opdracht aan onze uitvoerende organisaties wordt duidelijk door wie en hoe de ondersteuning aan schuldenaren moet plaatsvinden. Hierop vooruit lopend wordt in de voorbereiding van de inkoop voor 2018 de aanstelling van een supervisor (specialistische financiële kennis) op het gebied van schulden per wijkteam meegenomen. Daarnaast worden in de inkoop van welzijn en zorg van 2018 de mogelijkheden gecreëerd om op basis van nieuwe inzichten de gemaakte afspraken/taakverdeling aan te passen.

Voor 2017 is de gedragsondersteuning mede bij Centrum voor Dienstverlening (CVD) belegd.

Belangrijk aandachtspunt bij het verbeteren van de samenwerking in de keten is het bieden van complementaire trajecten (indien dit vanuit cliëntperspectief mogelijk is). Dit wil zeggen dat er gelijktijdig aan het gedrag (wijknetwerk) en het aanpakken van de schulden (KBR) wordt gewerkt.

*5. De gemeente monitort de resultaten van de uitvoerende organisaties die cliënten naar schulddienstverlening leiden niet of nauwelijks.*

Reactie college:

Wij onderschrijven uw conclusie dat de monitoring op dit moment onvoldoende is. Deze constatering heeft er toe geleid dat het verbeteren van effectmeting en monitoring één de sporen is waar wij momenteel aan werken. In maart 2017 wordt de raadscommissie WIPV door middel van een voortgangsbrief geïnformeerd over het uitvoeringsprogramma 'Samenhang schulddienstverlening'. De wijze waarop wij willen gaan monitoren maakt hier onderdeel van uit.

*6. Het is te verwachten dat ook het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 weinig zal bijdragen aan het omlaag brengen van het aantal inwoners met problematische schulden. De factoren die het bereik van schulddienstverlening en een integrale aanpak van schuldproblemen belemmeren, worden namelijk onvoldoende onderkend en/of aangepakt.*

Reactie college:

Wij kunnen ons niet vinden in deze conclusie. Zoals in onze reactie bij de eerste conclusie aangegeven is het te eenvoudig om te stellen dat het succes van ons schulddienstverleningsbeleid kan worden beoordeeld aan de hand van een daling van het aantal Rotterdammers met problematische schulden.

Op dit moment zijn wij volop bezig op basis van ervaringen en nieuwe inzichten de schulddienstverlening in Rotterdam te verbeteren. Dit doen wij onder andere aan de hand van de drie sporen: een effectievere inzet van ondersteuning, verbeteren ketenaanpak en verbetering effectmeting/monitoring. Bij deze sporen blijven wij uitgaan van het principe van eigen kracht naar vermogen, waarbij de context van de schuldenaar wordt meegenomen. Dit betekent dat wij per Rotterdammer kijken of een verbrede uitvraag nodig is en wat zijn eigen kracht is (maatwerk).

*7. Het college heeft onvoldoende gewaarborgd dat adequaat verantwoording kan worden afgelegd over de resultaten van het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019.*

Reactie college:

De Rekenkamer trekt de conclusie dat het meerjarenbeleidsplan geen meetbare doelen bevat. Dat klopt in zoverre dat het beleidsplan een visiedocument is en als zodanig geen meetbare doelen hoeft te bevatten. Zoals aangegeven, zijn wij bezig met het ontwikkelen van een monitor waarover de raadscommissie WIPV zal worden geïnformeerd.

### **reactie op aanbevelingen**

*1. Herzie het aanvraagproces voor schulddienstverlening volledig en zodanig dat dit voor cliënten minder complex wordt.*

Reactie college:

In deze aanbeveling wordt al voorzien. In het uitvoeringsplan 'Samenhang schulddienstverlening' staat herziening van de keten centraal. Het aanvraagproces maakt hier onderdeel van uit. Afhankelijk van deze analyse kan dit leiden tot een herziening van het aanvraagproces.

*2. Verbeter het outreachend werken en vroegsignalering door:*

- a Uitgangspunt dat alleen actief hulp wordt aangeboden aan kwetsbare huishoudens los te laten. Biedt actief hulp aan alle inwoners over wie de gemeente een signaal bereikt dat zij problematische schulden hebben dus ook alleenstaanden en paren zonder kinderen.*
- b Bewerkstellig dat signalen van woningcorporaties beter doorkomen bij de wijkteams.*
- c Meer tijd bij wijkteams voor investeren in samenwerking en hiermee vroegsignalering van schulden te bevorderen.*
- d Te bewerkstelligen dat cluster W&I vroegsignalering gaat uitvoeren*

Reactie college:

Ad a. Deze aanbeveling is overbodig aangezien dit al staande werkpraktijk is. Ieder signaal dat bij het wijkteam terecht komt wordt opgepakt en ondersteuning wordt aangeboden. Hierbij maken wij geen onderscheid in doelgroepen. De wijze van ondersteuning (maatwerk) is afhankelijk van de problematiek. Indien nodig gaat het wijkteam op huisbezoek. Daar waar melding wordt gemaakt van een dreigende waterafsluiting of huisuitzetting en het niet is gelukt in contact te komen met de schuldenaar (of wanneer deze niet meewerkt) wordt door het wijkteam een extra inspanning gedaan om deze te voorkomen. Bij prioritaire doelgroepen wordt bij melding van dreigende huisuitzetting het huisbezoek samen met de KBR gedaan.

Ad b. Deze aanbeveling is overbodig. Gezien het huidige werkproces, zoals beschreven bij onze reactie op conclusie drie, is niet nodig het werkproces aan te passen.

Ad c. In deze aanbeveling wordt al voorzien en is onderdeel van de doorlichting van de keten schulddienstverlening. Op basis van de uitkomsten worden de werkzaamheden van de wijkteams duidelijk. Vooruitlopend hierop wordt per team geïnvesteerd in een supervisor (specialistische kennis van financiën) op het gebied van schulden.

Ad d. In deze aanbeveling wordt al voorzien. Er wordt gewerkt aan het signaleren van financiële problemen door cluster W&I (o.a. door middel van het diagnose-instrument Slimmer Kiezen en een pilot in IJsselmonde waarbij het aanpakken van problematische schulden onderdeel is van het re-integratietraject.

*3. Stel een duidelijk ambitieniveau vast van het schulddienstverleningsbeleid.*

*Formuleer meetbare doelen over aantal inwoners met problematische schulden dat wordt bereikt en over aantal inwoners dat weer schuldenvrij wordt. Bespreek dit met de raad.*

Reactie college:

Wij kunnen deze aanbeveling overnemen mits het doelen betreft waar we als gemeente op kunnen worden afgerekend. Het aantal inwoners dat weer schuldevrij wordt, is in onze optiek geen meetbaar doel dat iets zegt over het effect van de inspanning van de gemeente. Of mensen al dan niet schuldevrij worden, hangt van veel factoren af. Immers, meer partijen, waaronder schuldeisers en de schuldenaar zelf, zijn verantwoordelijk voor een positief eindresultaat. Daarom willen wij met indicatoren gaan werken die ook daadwerkelijk de inspanning van de gemeente meten. Momenteel formuleren wij deze indicatoren. Kanttekening daarbij is dat voor de uitvoering een goede balans moet worden gevonden tussen de tijd die deze registratie kost en de ondersteuning van de cliënt.

4. *Als integrale schulddienstverlening een taak blijft van de wijkteams zorg dan voor:*

- a Passende omvang van personele capaciteit.
- b Betere ondersteuning van de wijkteamleden in de wijze waarop zij cliënten kunnen helpen bij het oplossen van schuldproblemen.

Reactie college:

In deze aanbeveling wordt al voorzien. In het kader van het verbeteren van de keten schulddienstverlening wordt straks duidelijk waar welke taken en verantwoordelijkheden worden belegd. Het wijkteam maakt hier onderdeel van uit.

5. *Verbeter de monitoring van de resultaten van de Vraagwijzer, welzijnsorganisaties en wijkteams.*

Reactie college:

In deze aanbeveling wordt al voorzien. Zoals al eerder in deze brief aangegeven zijn wij hiermee aan de slag en het is één de drie sporen van onze doorontwikkeling.

6. *Verwerk de uitvoering van de aanbevelingen in het eerder aangekondigde uitvoeringsplan en bespreek dit uitvoeringsplan met de raad.*

Reactie college:

In deze aanbeveling wordt al voorzien. In de voortgangsbrief van maart 2017 wordt de commissie WIPV geïnformeerd over de aanpak van het programma 'Samenhang schulddienstverlening' en de ontwikkelingen van de Rotterdamse schulddienstverlening. Aan de hand van voortgangsbrieven wordt de commissie WIPV regelmatig op de hoogte gehouden van de vorderingen in het programma schulddienstverlening en de overige ontwikkelingen.

### 3-2 **nawoord rekenkamer**

Het college is in zijn bestuurlijke reactie uitvoerig ingegaan op het rapport van de rekenkamer. De reactie van het college bestaat uit een algemene reactie, een reactie op de hoofdconclusies en een reactie op de aanbevelingen. Het college onderschrijft twee conclusies (4 en 5), twee gedeeltelijk (2 en 3), twee niet (1 en 6) en van een conclusie (7) wordt uit de reactie niet duidelijk of het college deze onderschrijft. De rekenkamer merkt verder op dat het college niet heeft gereageerd op hoofdconclusie 3d.



Van de zes aanbevelingen vindt het college er vijf overbodig (1, 2, 4, 5 en 6), omdat volgens het college in het voorgenomen beleid en/of in de praktijk “al wordt voorzien” in de betreffende aanbevelingen. Afgaande op de toelichting van het college stelt de rekenkamer evenwel vast dat het college geen van de aanbevelingen volledig overneemt. Afgaande op die toelichting neemt het college namelijk een aanbeveling niet over (1), drie gedeeltelijk (3, 4 en 6) en voor twee aanbevelingen is onduidelijk of het college deze overneemt (2 en 5). Dat het college het merendeel van de aanbevelingen feitelijk niet overneemt, is terug te voeren op twee aspecten van de reactie. Ten eerste is de toelichting van het college, waaruit zou moeten blijken dat in het beleid al in de aanbeveling wordt voorzien, op meerdere plaatsen onvoldoende concreet om daaruit op te maken dat de aanbeveling inderdaad wordt overgenomen. Ten tweede bevat de toelichting van het college meerdere onderdelen die voorbijgaan aan bevindingen die de rekenkamer in dit onderzoek heeft gedaan over de uitvoering van het beleid.

In dit nawoord zal de rekenkamer eerst ingaan op enkele punten in de algemene reactie. Vervolgens zal de rekenkamer ingaan op de reactie op de hoofdconclusies en ten slotte reageert de rekenkamer op de collegereactie op de aanbevelingen. In dat laatste onderdeel van het nawoord zal de rekenkamer onder meer per aanbeveling toelichten op welke onderdelen de reactie van het college op de betreffende aanbeveling onvoldoende concreet is en/of voorbijgaat aan de bevindingen uit het rapport.

#### **algemeen**

Het college geeft in zijn algemene reactie aan dat de focus van het onderzoek is gericht op het jaar 2015. De rekenkamer wijst erop dat de focus van het onderzoek, zoals staat in paragraaf 1-7 van de nota van bevindingen, ruimer is dan het college stelt, namelijk gericht op de periode *vanaf* 2015. Reden voor die focus is dat vanaf 2015 de nu geldende rolverdeling van de uitvoerende actoren is ingevoerd. Concreet betekent dit onder meer dat in het onderzoek ook het jaar 2016 grotendeels is meegenomen, met name waar het bevindingen betreft over de uitvoeringspraktijk.

In de algemene reactie staat verder onder meer dat het college in maart 2017 de raad zal informeren over het uitvoeringsprogramma ‘Samenhang schulddienstverlening’. Die informatie is nieuw voor de rekenkamer en aanleiding om hoofdconclusie 7 aan te passen (zie verder het nawoord op de collegereactie op de hoofdconclusies hierna).

Het college geeft ten slotte in de algemene reactie een korte beschrijving van drie “sporen” van het aangekondigde uitvoeringsprogramma. De rekenkamer heeft die beschrijving meegenomen in de beoordeling of het college de aanbevelingen van de rekenkamer daadwerkelijk heeft overgenomen (zie verder het nawoord op de collegereactie op de aanbevelingen hierna).

#### **hoofdconclusies**

De reactie van het college op de hoofdconclusies geeft de rekenkamer aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Uit de reactie maakt de rekenkamer op dat het college hoofdconclusie 1 niet overneemt. Ter onderbouwing daarvan somt het college een reeks inspanningen op die zijn geleverd, zoals de gerealiseerde aantallen Rotterdammers in beschermingsbewind, gestarte schulddienstverleningstrajecten en een reeks

preventieve activiteiten. Deze inspanningen doen echter niet af aan de hoofdconclusie dat de gemeente er niet in is geslaagd om met het beleid het aantal inwoners met problematische schulden omlaag te brengen.

De rekenkamer maakt uit de reactie op dat het college hoofdconclusie 2 gedeeltelijk onderschrijft. Het college lijkt enerzijds in de reactie te onderkennen dat het bereik van Rotterdammers met problematische schulden onvoldoende is. Wel vindt de rekenkamer de formulering dat “wij niet alle Rotterdammers met problematische schulden bereiken” een fors understatement, gelet op de conclusie dat in 2015 slechts 8% van de Rotterdammers met problematische schulden een aanvraag indiende bij de KBR. Het college geeft anderzijds echter aan dat niet iedere Rotterdammer met schulden ondersteuning van de KBR nodig heeft en dat het bereik van schulddienstverlening groter is als ook andere vormen van dienstverlening worden meegenomen. De conclusie heeft echter geen betrekking op alle Rotterdammers met schulden, maar alleen op de groep Rotterdammers met problematische schulden. Die groep heeft, om uit de problematische schulden te komen, hulp van de KBR nodig en wordt helaas door de KBR onvoldoende bereikt.

De conclusie dat de gemeente niet altijd actief hulp aanbiedt als woningcorporaties en waterbedrijf signalen doorgeven aan de gemeente over problematische schulden (hoofdconclusie 3c) wordt door het college niet onderschreven. Het college wijst er onder meer op dat in de periode tot 1 januari 2017 de KBR op huisbezoek ging bij dreigende woninguitzettingen en waterafsluitingen, maar alleen bij huishoudens uit de zogenoemde ‘prioritaire doelgroepen’ (gezinnen met minderjarige kinderen, 65-plussers en de (O)GGZ-groep. De rekenkamer ziet dit als een bevestiging van conclusie 3c waarvan in de toelichting staat dat alleenstaanden en echtparen zonder kinderen niet thuis worden bezocht, omdat zij niet tot de genoemde prioritaire doelgroepen behoren. Het college geeft aan dat vanaf 1 januari 2017 nieuwe afspraken gelden, en dat onder meer is afgesproken dat bij niet prioritaire groepen nu ook een huisbezoek wordt afgelegd, namelijk door het wijkteam. De rekenkamer kan niet beoordelen of die afspraken in 2017 daadwerkelijk worden uitgevoerd, maar wijst er wel op dat uit het onderzoek blijkt dat ook in 2016 al afspraken golden voor huisbezoeken door wijkteams (op grond van een convenant met woningcorporaties). De rekenkamer heeft vastgesteld dat die signalen echter veelal in de praktijk niet doorkomen bij de wijkteams. Ten slotte merkt de rekenkamer op dat de door het college beschreven procedure per 1 januari 2017 een nogal omslachtige indruk maakt, met name omdat deze niet lijkt te voorzien in de spoed en daadkracht die bij het voorkomen van huisuitzettingen doorgaans nodig is. Zo maakt de rekenkamer uit de reactie van het college op dat, bij een signaal van dreigende woninguitzetting, de KBR eerst een brief stuurt aan de huurder met het verzoek om zich te melden bij Vraagwijzer, dat KBR vervolgens monitort of de klant zich heeft gemeld bij Vraagwijzer en pas een signaal doorgeeft aan het wijkteam als blijkt dat de huurder zich een maand na verzending van de brief nog niet heeft gemeld bij Vraagwijzer.

Het college geeft aan zich niet te kunnen vinden in hoofdconclusie 6. Het college geeft onder meer aan dat het volop bezig is de schulddienstverlening te verbeteren. Het college geeft in de reactie echter niet concreet aan hoe in het nieuwe beleid de door de rekenkamer vastgestelde factoren die het bereik van schulddienstverlening en een integrale aanpak van schuldproblemen belemmeren, worden aangepakt. Wel geeft het college in de reactie aan dat het in het nieuwe beleid blijft uitgaan van het principe van ‘eigen kracht’. Dit uitgangspunt is echter nu juist één van de belemmerende

factoren die de rekenkamer in het onderzoek heeft vastgesteld (zie de toelichting op hoofdconclusie 3). De eigen kracht van mensen met schuldproblemen is beperkt, onder meer omdat schuldproblematiek leidt tot mentale overbelasting en gepaard gaat met problemen op andere leefgebieden. De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat het college enerzijds in de algemene reactie zelf refereert aan onderzoek in de afgelopen jaren en aangeeft dat “het leven in schaarste en stress leidt tot een (tijdelijke) afname van het IQ”, en anderzijds toch onverkort vasthoudt aan het beginsel van eigen kracht. Het college geeft in de reactie aan dat in het nieuwe beleid methoden zullen worden ingezet die “in het buitenland” hebben bewezen effectief te zijn. Het geeft daarbij niet aan op welke methoden het doelt. Wellicht doelt het college op de ervaringen die in de Verenigde Staten zijn opgedaan met de methode Mobility Mentoring. De rekenkamer wijst erop dat die methode juist uitgaat van het inzicht dat problematische schulden een gebrek aan eigen kracht met zich brengen.

Het college geeft in reactie op hoofdconclusie 7 aan dat het bezig is met het ontwikkelen van een monitor. Het college geeft dit ook aan in de algemene reactie, waarin staat dat het verbeteren van effectmeting en monitoring een van drie sporen is van het uitvoeringsplan. Dit doet naar het oordeel van de rekenkamer niet af aan de conclusie van de rekenkamer dat de methode om resultaten te monitoren nog moet worden ontwikkeld. Zoals eerder in dit nawoord aangegeven, geeft het college in het algemene deel van de reactie verder onder meer aan dat het de raad in maart 2017 zal informeren over het uitvoeringsprogramma ‘Samenhang schulddienstverlening’. Deze informatie is voor de rekenkamer aanleiding geweest om de tekst van hoofdconclusie 7 aan te passen. In die conclusie is de tekst “Het college heeft een uitvoeringsplan aangekondigd, maar het is onduidelijk wanneer het gereed zal zijn en of het college het aan de raad zal sturen” vervangen door de tekst “Het college heeft aangekondigd dat in maart 2017 een uitvoeringsplan aan de raad zal worden gestuurd, maar het is niet duidelijk of dat plan wel meetbare doelen zal bevatten”.

#### **aanbevelingen**

De reactie van het college op de aanbevelingen geeft de rekenkamer aanleiding tot de volgende opmerkingen.

In aanbeveling 1 wordt volgens het college al voorzien, omdat in het uitvoeringsplan “herziening van de keten” centraal staat en dit “kan leiden tot een herziening van het aanvraagproces”. Daarmee is dus nog niet zeker dat het aanvraagproces wordt herzien. Evenmin geeft het college in de reactie aan of aanvragers in het nieuwe aanvraagproces (als dit er al komt) individuele professionele ondersteuning zullen krijgen in plaats van groepsoriëntaties en collectieve ondersteuning. Daarmee heeft het college aanbeveling 1 feitelijk niet overgenomen.

Aanbeveling 2a vindt het college overbodig, aangezien dit volgens het college al staande werkpraktijk is. Zoals reeds aangegeven in het nawoord op hoofdconclusie 3c, kan de rekenkamer niet controleren of de werkpraktijk sinds 1 januari 2017 werkelijk is dat alle inwoners waarover een signaal binnenkomt, thuis bezocht worden door de wijkteams. Verder heeft de rekenkamer in de reactie op die hoofdconclusie al aangegeven dat de door het college geschetste werkafspraken over de opvolging van signalen nogal omslachtig lijken. Ook stelt de rekenkamer vast dat de door het college geschetste werkpraktijk afwijkt van het nieuwe beleidsplan schulddienstverlening 2016-2019, waarin het uitgangspunt is vastgelegd dat louter prioritaire doelgroepen een huisbezoek krijgen als er een signaal is over problematische schulden, en

alleenstaanden en echtparen zonder kinderen daarmee niet (zie paragraaf 7-8-1 van de nota van bevindingen). Gelet op het bovenstaande kan de rekenkamer niet bevestigen dat de aanbeveling overbodig is.

Aanbeveling 2b is volgens het college overbodig, omdat die reeds verwerkt zou zijn in het huidige werkproces. Het college gaat hiermee voorbij aan de bevinding van de rekenkamer dat signalen van woningcorporaties in de praktijk veelal niet terecht komen bij wijkteams.

In aanbeveling 2c wordt volgens het college al voorzien als “onderdeel van de doorlichting van de keten schulddienstverlening”. Naar het oordeel van de rekenkamer is deze reactie weinig concreet. Verder heeft de aanbeveling betrekking op de aanpak van een probleem waaraan het college in de reactie voorbij is gegaan. Dit probleem is dat de wijkteams er niet in geslaagd zijn om de beoogde signalering door partijen in het wijknetwerk (zoals huisartsen en scholen) te realiseren (hoofdconclusie 3d). Zoals in het begin van dit nawoord is aangegeven, heeft het college niet gereageerd op deze hoofdconclusie. Het college lijkt dit probleem niet te onderkennen. Verder noemt het college in reactie op deze aanbeveling de aanwijzing van een supervisor voor de wijkteams met kennis op het gebied van schulden. Het is de rekenkamer niet duidelijk hoe die maatregel eraan kan bijdragen dat wijkteams meer tijd kunnen investeren in de samenwerking van de wijkteams met het wijknetwerk. Gelet op het bovenstaande wordt uit de reactie niet duidelijk in hoeverre het college aanbeveling 2 werkelijk gaat uitvoeren. Daarmee neemt het college de aanbeveling niet voldoende over.

Aanbeveling 3 neemt het college in zoverre over, dat wordt gewerkt aan “indicatoren die de inspanning van de gemeente meten”. Het college ziet echter een doelstelling over het aantal inwoners dat weer schuldenvrij wordt, niet als een meetbaar doel dat iets zegt over het effect van gemeentelijk beleid. Het wijst daarbij op de invloed van externe factoren die de ontwikkeling van het aantal inwoners met problematische schulden kunnen beïnvloeden. De rekenkamer onderkent uiteraard dat externe factoren de effectiviteit van beleid kunnen beïnvloeden. Dit laat echter onverlet dat het, voor het voeren van succesvol beleid, zinvol is om een meetbaar maatschappelijk doel te formuleren. Met een meetbaar doel wordt het ambitieniveau van het beleid helder. Daarmee kan vervolgens ook de aard en de omvang van de inzet worden bepaald die nodig is om het gestelde doel te realiseren. Dit ambitieniveau ontbreekt naar het oordeel van de rekenkamer in het nieuwe schulddienstverleningsbeleid (zie hoofdconclusie 7).

In aanbeveling 4 wordt volgens het college al voorzien. Naar het oordeel van de rekenkamer is dit niet het geval. Aangezien een meetbaar doel in het beleid ontbreekt kan het college logischerwijs ook niet bepalen welke personele capaciteit nodig is om dat doel te realiseren. Daarmee is aanbeveling 4a door het college niet overgenomen. In aanbeveling 4b heeft de rekenkamer onder meer verbetering van de ondersteuning van wijkteamleden aanbevolen. Het college gaat niet concreet op deze aanbeveling in. Wel heeft het college de aanwijzing van een supervisor voor de wijkteams met kennis op het gebied van schulden aangekondigd. De rekenkamer begrijpt uit de reactie dat de supervisor de wijkteams moet gaan ondersteunen bij het aanpakken van schuldproblemen van cliënten. Daarmee neemt het college impliciet aanbeveling 4b gedeeltelijk over. Het college gaat echter niet in op het tweede deel van deze aanbeveling, het bewerkstelligen van een vorm van intervisie. Gelet op het bovenstaande neemt het college aanbeveling 4 slechts zeer gedeeltelijk over.

In aanbeveling 5 wordt volgens het college al voorzien in het uitvoeringsplan. In het algemene deel van de reactie heeft het college aangekondigd dat ontwikkeling van effectmeting en monitoring onderdeel zijn van het uitvoeringsplan. Het college geeft echter niet concreet aan dat dit betekent dat de monitoring van Vraagwijzer, welzijnsorganisaties en wijkteams zal worden verbeterd, zoals de rekenkamer heeft aanbevolen. Daarmee is niet duidelijk in hoeverre het college de aanbeveling overneemt.

In aanbeveling 6 wordt volgens het college al voorzien met het uitvoeringplan dat blijkens de reactie in maart 2017 aan de raadscommissie WIPV zal worden gezonden. Aangezien het college echter geen van de aanbevelingen volledig overneemt, kan logischerwijs niet worden verwacht dat het college de uitvoering van alle aanbevelingen volledig zal verwerken in het uitvoeringsplan. Daarmee neemt het college aanbeveling 6 slechts gedeeltelijk over.



# *nota van bevindingen*





# 1 inleiding

## 1-1 aanleiding

Schuldproblematiek komt in toenemende mate voor in Nederland. Uit recent onderzoek blijkt dat steeds meer Nederlandse huishoudens te maken hebben met schulden. Geschat wordt dat het minimale percentage huishoudens met schuldproblemen is gestegen van 16,1% in 2012 naar 17,4% in 2015. Dit gaat in 2015 om bijna 1,2 mln. huishoudens.<sup>9</sup> Hierbij gaat het niet alleen om huishoudens die grote schulden hebben ('problematische schulden'),<sup>10</sup> maar ook om huishoudens met zogenoemde 'risicovolle schulden',<sup>11</sup> zoals een aantal achterstallige rekeningen. Een groot deel van de huishoudens met schulden behoort tot de zogenoemde 'onzichtbare schuldenaren'. Van de 1,2 mln. huishoudens in Nederland met mogelijke schuldproblemen, hebben slechts 192.000 huishoudens zich gemeld bij schuldhelpverlening.<sup>12</sup> Slechts 16% van de huishoudens met mogelijke schulden is dus zichtbaar voor gemeenten.

Ook Rotterdam kent veel inwoners met schuldproblemen. Een gangbare, en ook door de gemeente Rotterdam gehanteerde, indicator voor het aantal inwoners met problematische schulden is het aantal inwoners dat een betalingsachterstand van zes maanden of meer heeft op de zorgverzekeringspremie. Eind 2015 bedroeg dit aantal bijna 27.000 (5,3% van de inwoners).<sup>13</sup> Op basis van het bovengenoemde landelijke percentage huishoudens met schuldproblemen (17,4%) kan afgeleid worden dat er in Rotterdam mogelijk 54.800 huishoudens zijn met problematische schulden of risicovolle schulden. Dit zijn ongeveer 108.000 Rotterdammers.<sup>14</sup> Dit wil zeggen 1 op de 6 Rotterdamse huishoudens. Het daadwerkelijke aantal Rotterdammers met schuldproblematiek is waarschijnlijk hoger dan het landelijk gemiddelde. Zo komen schulden relatief vaker voor bij mensen met een laag inkomen en blijkt uit onderzoek van het CBS uit 2015 dat het aantal huishoudens met een laag inkomen in Rotterdam het hoogst is van alle Nederlandse gemeenten.<sup>15</sup> Hoewel de gemeente Rotterdam

<sup>9</sup> Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers 2015': Zoetermeer: Panteia, 2015. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>10</sup> Volgens een gangbare definitie is er sprake van problematische schulden, indien de geeïste maandelijkse aflossingen op schulden en betalingsachterstanden hoger zijn dan de aflossingscapaciteit. Zie onder meer het onderzoek van Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers 2015', in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>11</sup> Huishoudens met risicovolle schulden hebben volgens de definitie uit het onderzoek van Panteia (zie voetnoot 1) meer dan drie soorten achterstallige rekeningen. Voorbeelden hiervan zijn een creditcardschuld van meer dan 500 euro of een betalingsachterstand voor bijvoorbeeld gas/water/licht.

<sup>12</sup> Volgens het onderzoek van Panteia (zie voetnoot 1) was 2,5% van de Nederlandse huishoudens in 2015 een onzichtbare schuldenaar. Op 1 januari 2015 waren er in Nederland 7.665.198 huishoudens. Bron: CBS.

<sup>13</sup> CBS, 'Zorgverzekeringswet: wanbetalers naar regio per 31 december', 9 november 2016. Verkregen op 13 december 2016 van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81064NED&LA=NL>.

<sup>14</sup> Op 1 januari 2015 waren er in Rotterdam 314.963 huishoudens en 623.652 inwoners, dit is een verhouding van 1:1.98. Bron: CBS.

<sup>15</sup> CBS, 'Armoede en sociale uitsluiting'. Den Haag: CBS, 2015. Het CBS definieert een laag inkomen als een inkomen onder de 1020 euro voor een eenpersoonshuishouden.

allerlei maatregelen heeft ingezet om inwoners met schulden op te sporen en te helpen, meldt lang niet iedere schuldenaar zich bij de gemeente. Het aantal deelnemers aan een oriëntatiegesprek bij de Kredietbank was 5.709 in 2013 en is gedaald naar 4.993 in 2015.<sup>16</sup> De gemiddelde schuld waarmee Rotterdammers bij de KBR komen bedroeg in 2015 € 45.670. Dat is hoger dan de landelijk gemiddelde schuld van mensen die zich bij schulddienstverlening melden (€ 38.500).<sup>17</sup>

De omvang van de schuldproblematiek in Rotterdam en het lage aantal mensen dat zich meldt bij de gemeente vormden voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de schulddienstverlening in Rotterdam. Het schulddienstverleningsbeleid is onderdeel van het gemeentelijk armoedebeleid. Aanvankelijk had de rekenkamer het voornemen een onderzoek te richten op het gehele gemeentelijk armoedebeleid. De rekenkamer heeft dit voornemen aangekondigd in het onderzoeksplan 2015. De rekenkamer heeft vervolgens de mogelijkheden voor onderzoek verkend. Uit die verkenning bleek dat het gelet op de stand van zaken van het armoedebeleid nog te vroeg was voor onderzoek naar de effectiviteit van het gehele armoedebeleid. Zoals aangegeven in de onderzoeksopzet die de rekenkamer in december 2015 aan de raad heeft gestuurd, heeft de rekenkamer vervolgens de keuze gemaakt om het onderzoek te richten op één onderdeel van het armoedebeleid, namelijk schulddienstverlening.

## 1-2 nationale context

Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) uit 2012 hebben gemeenten de taak om “toegankelijke en integrale schuldhulpverlening te organiseren”. Integraal betekent volgens deze wet dat er niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van financiële problemen, maar ook voor de oorzaken van het ontstaan van schulden dan wel de belemmeringen die het oplossen ervan in de weg staan. Gemeenten zijn verplicht minimaal eens in de vier jaar een beleidsplan vast te stellen waarin het beleid op het gebied van schuldhulpverlening wordt beschreven. De beleidsplannen van de gemeente Rotterdam voor de periode 2012-2015 en 2016-2019 worden hieronder toegelicht.

## 1-3 gemeentelijk beleid

### 1-3-1 reikwijdte schulddienstverlening

De gemeente Rotterdam spreekt in haar beleid bewust van schulddienstverlening in plaats van schuldhulpverlening.<sup>18</sup> *Schuldhulpverlening* hanteert de gemeente alleen als term voor het ‘technisch’ regelen van de schulden, zoals het bemiddelen en saneren hiervan. Dit wordt uitgevoerd door de Kredietbank Rotterdam (KBR).

*Schulddienstverlening* is volgens de gemeente een breder begrip en gaat niet alleen over het regelen van schulden, maar ook over het beïnvloeden van gedrag. Wanneer het gedrag van mensen met schuldproblemen niet verandert, blijven mensen immers schulden maken. De gemeente biedt voor mensen in een schuldhulpverleningstraject bijvoorbeeld budgetcursussen aan. De gemeente richt zich bij het beïnvloeden van het gedrag niet alleen op schuldenaren, maar wil ook voorkomen dat Rotterdammers

<sup>16</sup> Analyse rekenkamer op basis van registratiegegevens ontvangen van de KBR.

<sup>17</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.1.

<sup>18</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 1 december 2015.

schulden krijgen. Daarom worden bijvoorbeeld door welzijnsorganisaties workshops 'financiële opvoeding' georganiseerd en worden gastlessen gegeven op scholen.

### 1-3-2 beleidsplan 2012-2015

De aanpak van schulddienstverlening in de periode 2012 tot en met 2015 is vastgelegd in het beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015'. Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid', vastgesteld door de raad op 20 december 2012.

#### doelstelling

Doelstelling van het schulddienstverleningsbeleid is "het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de Rotterdammers. Dit moet ertoe leiden dat meer mensen kunnen meedoen in de stad, op het gebied van werk, scholing en inkomen. Ten opzichte van degenen die nog niet zelfredzaam zijn is het streven de maatschappelijke kosten te beperken."

#### uitgangspunten

Het beleidsplan bevat drie uitgangspunten.<sup>19</sup> Een eerste uitgangspunt is dat het *beïnvloeden van gedrag* centraal staat. Zoals aangegeven in paragraaf 1-3-1, vindt de gemeente gedragsverandering van mensen met schuldproblemen nodig om te voorkomen dat zij schulden blijven maken.

Een tweede uitgangspunt is dat van '*één ingang, één plan*'. De gemeente wil het voorkomen en aanpakken van schulden integreren met andere vormen van maatschappelijke ondersteuning. Een integrale aanpak begint volgens het beleidsplan met het realiseren van '*één ingang*' waar de burger met zijn hulpvraag terecht kan. Een derde uitgangspunt van het beleid is *bundeling van krachten*. De gemeente wil de samenwerking intensiveren met andere partijen die betrokken zijn bij preventie en aanpak van schuldproblemen, zoals schuldeisers, werkgevers en maatschappelijke organisaties.

#### beoogde aanpak

Om de hierboven genoemde doelstelling te bereiken is volgens het beleidsplan een aanpak nodig die vijf punten omvat:<sup>20</sup>

*Aanpak van probleemsituaties doen Rotterdammers en organisaties in eerste instantie zelf.* De gemeente Rotterdam vindt dat Rotterdammers verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven en dat hulp door de gemeente niet altijd vanzelfsprekend is. Burgers die aankloppen bij de gemeente omdat ze schulden hebben, worden bijvoorbeeld gestimuleerd om eerst in hun eigen sociale netwerk hulp te zoeken. Dit wordt ook wel het principe van 'eigen kracht' genoemd. Ook van ketenpartners en het maatschappelijk middenveld verwacht de gemeente dat ze hun verantwoordelijkheid nemen wat betreft het voorkomen en signaleren van schulden.

*Samenhangende aanpak voor samenhangende problemen.*

Omdat schulden bijna nooit op zichzelf staan, moeten schuldproblemen volgens de gemeente integraal worden aangepakt. Het idee is dat klanten die zich melden bij de

<sup>19</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.6 t/m 8.

<sup>20</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.6 t/m 8.

gemeente één integrale intake krijgen waarbij een diagnose wordt gesteld op alle leefterreinen, waaronder het hebben van schulden.

*Eén gemeentelijke ingang voor ondersteuning.*

In het beleidsplan is aangekondigd dat er voor de burgers slechts één ingang tot schulddienstverlening moet zijn, namelijk via de verbrede Vraagwijzer.<sup>21</sup> Hier vindt de eerdergenoemde integrale intake plaats. Schuldenaren worden vervolgens eventueel doorverwezen naar de Kredietbank Rotterdam (KBR).

*Schulddienstverlening is een tweedelijnsvoorziening.*

De KBR wordt door de gemeente gezien als een tweedelijnsvoorziening waar burgers pas terecht kunnen na doorverwijzing van de eerste lijn (de verbrede Vraagwijzer). Het is voor burgers dus niet mogelijk om zelf naar de KBR te gaan, zoals voorheen wel kon.<sup>22</sup> Alleen burgers die een “gerede kans” maken op een duurzame schuldregeling komen in aanmerking voor doorverwijzing naar de KBR.

*Maatwerk voor specifieke doelgroepen.*

Ten slotte is binnen het beleidsplan ruimte om maatwerk te bieden aan specifieke doelgroepen die extra aandacht nodig hebben bij schulddienstverlening. De gemeente zet extra in op kwetsbare burgers (bijvoorbeeld mensen met een laag IQ), jongeren, zzp-ers, gezinnen met kinderen en woningeigenaren.

### 1-3-3 beleidsplan 2016 -2019

Op 2 juni 2016 heeft de raad een nieuw beleidsplan schulddienstverlening vastgesteld. Dit is het ‘beleidsplan Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’. In de inleiding van het beleidsplan staat dat “schulden nog steeds een groot probleem vormen” en dat “het vergroten van financiële zelfredzaamheid niet eenvoudig is.”<sup>23</sup>

#### doelstelling

In het beleidsplan heeft de gemeente een “ambitie” geformuleerd, die kan worden beschouwd als de hoofddoelstelling van het beleid. Die ambitie luidt: “Vermindering van problematische en risicovolle schulden bij Rotterdammers door het bieden van ondersteuning bij het vergroten van de financiële zelfredzaamheid”.<sup>24</sup> Evenals in het vorige beleidsplan, staat dus het vergroten van financiële redzaamheid centraal in het schulddienstverleningsbeleid.

#### uitgangspunten

In het nieuwe beleidsplan zijn zes uitgangspunten geformuleerd voor het beleid.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Naast Vraagwijzer zijn er enkele specifieke ingangen voor specifieke doelgroepen, zoals Centraal Onthaal (voor kwetsbare groepen, zoals dak- en thuislozen) en het Jongerenloket.

<sup>22</sup> Wel voert de KBR sinds de invoering van de verbrede Vraagwijzer een aantal toeleidingstaken uit in de Vraagwijzer, zoals de groepsorientatie (zie verder paragraaf 6-1).

<sup>23</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 15 maart 2016, pag.1.

<sup>24</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 15 maart 2016, pag.5.

<sup>25</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 15 maart 2016, pag.7.

Deze uitgangspunten zijn:

- vergroten eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid;
- inzetten op preventie;
- inzetten op vroegsignalering van schulden;
- toepassen van maatwerk bij het voorkomen (preventie) en aanpakken van schulden; en het bereiken van structurele gedragsverandering ten aanzien van financiën;
- inzetten op stabilisatie;
- vergroten samenwerking en regie gemeente.

De uitgangspunten van het nieuwe beleidsplan komen volgens de gemeente grotendeels overeen met die van het vorige beleidsplan.<sup>26</sup> Eigen kracht blijft uitgangspunt in het nieuwe beleid, maar daar waar die kracht ontbreekt, wordt ondersteuning geboden, bijvoorbeeld door een welzijnsorganisatie, het wijkteam, KBR of een WMO-arrangement.<sup>27</sup> Een verschil ten opzichte van het vorige beleidsplan is dat er meer aandacht is voor het aanbieden van passende dienstverlening als blijkt dat mensen niet zelfredzaam kunnen worden. Dan moet volgens het beleidsplan worden gezocht naar een min of meer permanente ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van bewindvoering of budgetbeheer.<sup>28</sup> Een ander verschil is volgens de gemeente dat in het nieuwe beleid nog meer aandacht is voor vroegsignalering.<sup>29</sup> Ten slotte is in het nieuwe beleidsplan meer aandacht voor het realiseren van samenwerking tussen verschillende partijen die betrokken zijn bij schulddienstverlening.<sup>30</sup> Zo is een van de actiepunten in het nieuwe beleidsplan bijvoorbeeld het verbeteren van de samenwerking tussen organisaties in de eerste en de tweede lijn.<sup>31</sup> De eerste lijn bestaat volgens het beleidsplan uit welzijnsorganisaties en het wijkteam. De tweede lijn bestaat volgens het beleidsplan onder meer uit de KBR.

## 1-4 organisatie

### 1-4-1 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het schulddienstverleningsbeleid is in het college belegd bij de wethouder Werkgelegenheid en Economie. Het cluster MO is ambtelijk verantwoordelijk voor het beleid, voor de belangrijkste uitvoerende organisatieonderdelen van het schulddienstverleningsbeleid (de KBR, Vraagwijzer en de wijkteams) en voor de inkoop van onderdelen van het schulddienstverleningsbeleid die door externe partijen wordt uitgevoerd, zoals de diensten van de welzijnsorganisaties.

<sup>26</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 30 juni 2016.

<sup>27</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016, pag.8.

<sup>28</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 30 juni 2016.

<sup>29</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 30 juni 2016.

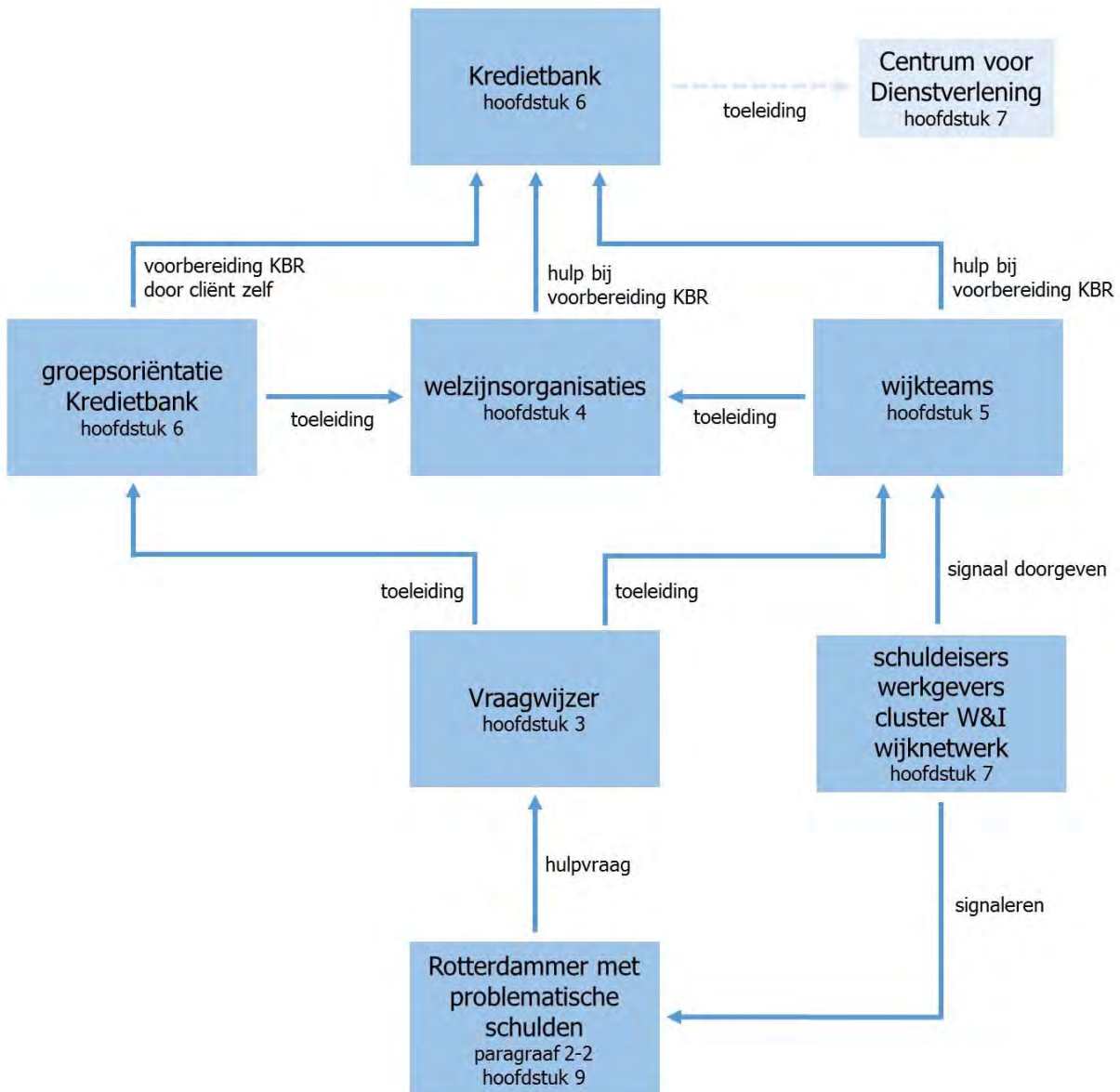
<sup>30</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 30 juni 2016.

<sup>31</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016, pag.15.

#### 1-4-2 uitvoerende actoren

De gemeente heeft de uitvoering van het schulddienstverleningsbeleid belegd bij meerdere actoren. Met name bij de toeleiding van inwoners met problematische schulden naar de dienstverlening van de KBR zijn meerdere actoren betrokken. In figuur 1-1 zijn de rollen van de voornaamste betrokken actoren weergegeven. Voor elke actor is in de figuur tevens aangegeven in welk hoofdstuk van dit rapport de rol van de betreffende actor wordt behandeld. De weergegeven rolverdeling is de verdeling die geldt sinds 1 januari 2015. Op die datum (de invoeringsdatum van de decentralisaties in het sociaal domein) zijn wijzigingen in de organisatie van het sociale domein ingevoerd die ook gevolgen hebben gehad voor de organisatie van de schulddienstverlening.

figuur 1-1 rolverdeling toeleiding burgers naar dienstverlening KBR



### Vraagwijzer

Zoals beschreven in paragraaf 1-3-2 is in het beleidsplan 2012-2015 aangekondigd dat er voor de burgers slechts één ingang tot schulddienstverlening moet zijn, namelijk via de verbrede Vraagwijzer. Die verbrede Vraagwijzer is van start gegaan op 1 januari 2015. In elk gebied (dus in elke voormalige deelgemeente) is een Vraagwijzerloket waar inwoners terecht kunnen. Vraagwijzer heeft als taak gekregen om een zogenoemde 'integrale intake' uit te voeren, waarbij problemen op verschillende leefgebieden worden geïnventariseerd, waaronder ook financiële problemen zoals schulden. Vraagwijzer kan schuldenaren vervolgens informatie en/of advies geven en eventueel doorverwijzen naar specialistische schulddienstverlening, bijvoorbeeld naar de Kredietbank Rotterdam (KBR). Voorafgaand aan de invoering van de verbrede Vraagwijzer in de hele gemeente Rotterdam, zijn vanaf medio 2013 eerst pilots gedraaid in vier gebieden (Charlois, Hoogvliet, IJsselmonde en Noord).

### welzijnsorganisaties

In het beleidsplan 2012-2015 is aangegeven dat het de taak is van welzijnsorganisaties om mensen te ondersteunen die nog niet aan de voorwaarden van toelating tot schulddienstverlening van de KBR voldoen.<sup>32</sup> Ook in het beleidsplan 2016-2019 staat dat welzijnsorganisaties een ondersteunende taak hebben om mensen met schuldproblemen te helpen bij toeleiding naar de KBR.<sup>33</sup> Mensen met schuldproblemen komen namelijk alleen voor doorverwijzing naar de KBR in aanmerking als zij voldoen aan een aantal voorwaarden. Zo moeten ze voldoende gemotiveerd zijn om hun schuldproblemen aan te pakken, moeten zij een overzicht hebben van hun schulden, mogen er geen openstaande boetes meer zijn, mogen ze geen auto bezitten en niet in een nog lopende echtscheidingsprocedure verwickeld zijn. Daarnaast hebben welzijnsorganisaties volgens het gemeentelijk beleid een taak bij het versterken van financiële zelfredzaamheid, bijvoorbeeld door middel van cursussen administratie ordenen.

### wijkteams

Op 1 januari 2015 zijn in Rotterdam wijkteams van start gegaan. Er zijn 42 wijkteams die gezamenlijk de hele gemeente bestrijken. Wijkteams hebben tot taak om mensen te helpen die problemen hebben op meerdere leefgebieden (werk, inkomen, huisvesting gezin, financiën). Volgens de gemeente heeft 80% van de cliënten van wijkteams schuldproblemen.<sup>34</sup> Dit percentage is een aanname van de gemeente, managementinformatie hierover ontbreekt namelijk.<sup>35</sup> De wijkteams hebben volgens het gemeentelijk schulddienstverleningsbeleid tot taak om hun cliënten zo nodig te ondersteunen bij het wegnemen van de oorzaken van hun schuldproblemen en te werken aan het veranderen van het gedrag van de cliënt dat heeft geleid tot de schuldproblemen.<sup>36</sup> Ook dienen wijkteams cliënten te ondersteunen bij de toelating tot hulp van de KBR. Ook moeten wijkteams 'outreachend werken'. Dit wil zeggen dat

<sup>32</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.27.

<sup>33</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016, pag.30.

<sup>34</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016, pag.1.

<sup>35</sup> Ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

<sup>36</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016, pag.22.

wijkteams actief hulp moeten aanbieden aan mensen in de wijk waarover zijn van andere partijen (zoals woningcorporaties, huisartsen) signalen krijgen dat mogelijk sprake is van schuldenproblematiek.

#### **Kredietbank**

De Kredietbank (KBR) heeft in het schulddienstverleningsbeleid vooral de taak om de 'technische' kant van de gemeentelijke schulddienstverlening uit te voeren. Een dienst die de KBR onder meer verleent is schuldbemiddeling. Bij schuldbemiddeling wordt een overeenkomst gesloten tussen de cliënt en zijn schuldeiser waarin wordt afgesproken dat de totale schuldenlast maar gedeeltelijk wordt terugbetaald in termijnen en naar draagkracht. Na een termijn van drie jaar is de schuldenaar dan schuldenvrij.<sup>37</sup> Een andere dienst van de KBR is budgetbeheer. Bij budgetbeheer beheert de KBR het inkomen van de cliënt en betaalt alle rekeningen en maakt een reservering voor schuldeisers. De cliënt krijgt van de KBR "leefgeld" om zijn huishouden te voeren.<sup>38</sup>

#### **overige actoren**

In het beleid heeft de gemeente een signalerende rol toebedeeld aan diverse partijen, zoals schuldeisers (bijvoorbeeld woningcorporaties, nutsbedrijven), organisaties in de wijken (bijvoorbeeld politie, scholen, huisartsen) en werkgevers. Deze actoren moeten ervoor zorgen dat mensen met (mogelijk) schuldproblemen in beeld komen bij de gemeente, zodat de gemeente hen ondersteuning kan aanbieden. Ten aanzien van de meeste van deze partijen heeft de gemeente geen bevoegdheden om uitvoering van het beleid aan hen voor te schrijven. De gemeente streeft naar samenwerking met deze partijen, onder meer in de vorm van convenanten. Een andere private actor in de uitvoering van het gemeentelijk schulddienstverleningsbeleid is de stichting Centrum Voor Dienstverlening (CVD). De gemeente heeft met deze stichting een overeenkomst gesloten om cliënten van de KBR te ondersteunen en begeleiden tijdens en na het KBR-traject, met als doel ze (weer) financieel zelfredzamer te maken.

### **1-5 financiën**

In 2014 waren de totale lasten voor schulddienstverlening € 12,7 mln.<sup>39</sup> Hierin is de ondersteuning door welzijnsorganisaties niet meegerekend, die destijds door de deelgemeenten gefinancierd was.<sup>40</sup> Het budget voor schulddienstverlening is vanaf 2015 niet meer gespecificeerd en valt nu onder verschillende producten van de gemeentebegroting. De dienstverlening door de Kredietbank valt onder het product 'armoedebestrijding'. Voor 2016 en 2017 is respectievelijk € 9,4 en € 9,6 mln. begroot voor de Kredietbank.<sup>41</sup>

De ondersteuning door de Vraagwijzers en wijkteams op het gebied van schulddienstverlening is onderdeel van het product 'zorg volwassenen'. De

<sup>37</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016, pag.30.

<sup>38</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016, pag.30.

<sup>39</sup> Gemeente Rotterdam, 'Jaarrekening 2014', mei 2015.

<sup>40</sup> Ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

<sup>41</sup> E-mail beleidsmedewerker cluster MO, 11 december 2015.



ondersteuning door welzijnsorganisaties valt onder het product 'maatschappelijke begeleiding en advies'. Vraagwijzers, wijkteams en welzijnsorganisaties hebben een takenpakket dat aanzienlijk breder is dan alleen schulddienstverlening. De kosten van de ondersteuning die deze partijen bieden op het gebied van schulddienstverlening zijn niet vooraf specifiek begroot en ook achteraf niet specifiek aan te geven.<sup>42</sup>

## **1-6 doel- en vraagstelling**

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

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

De centrale onderzoeksvraagvraag luidt als volgt:

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

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Is het schulddienstverleningsbeleid in opzet adequaat om inwoners met schuldproblemen te bereiken?
- 2 Is het schulddienstverleningsbeleid in opzet adequaat om schuldproblemen te verminderen?
- 3 Wordt de schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?
- 4 In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?
- 5 Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?
- 6 Wat zijn de ervaringen van burgers met schuldproblemen die hulp vragen van de gemeente?
- 7 In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?

## **1-7 afbakening**

### **1-7-1 onderzoeksperiode**

Het onderzoek is gericht op opzet, uitvoering en resultaten van het schulddienstverleningsbeleid in de periode 2012-2015, waarbij de focus in het bijzonder is gericht op de periode vanaf 1 januari 2015. Reden voor die focus is dat in dat jaar de nu geldende rolverdeling van de uitvoerende actoren is ingevoerd (zie figuur 1-1). Daarnaast heeft de rekenkamer in dit onderzoek een analyse uitgevoerd waarin de uitkomsten van het onderzoek over de periode tot en met 2015 zijn gerelateerd aan de opzet van het nieuwe meerjarenbeleidsplan 2016-2019. Zoals beschreven in paragraaf 1-3-3, komen de uitgangspunten van dit beleidsplan grotendeels overeen met die van het vorige beleidsplan. Mede daarom geven de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek inzicht in de te verwachten effectiviteit van het nieuwe meerjarenbeleid 2016-2019.

<sup>42</sup> Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2017', november 2016.

#### 1-7-2 schuldproblemen

De rekenkamer hanteert als definitie van schuldproblemen een situatie waarin sprake is van problematische schulden. Het onderzoek is daarmee gericht op schulddienstverlening aan inwoners met problematische schulden. Voor de betekenis van het begrip 'problematische schulden' sluit de rekenkamer aan bij de definitie die de gemeente hanteert in het schulddienstverleningsbeleid, namelijk een situatie waarin "redelijkerwijs is te voorzien dat iemand niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden". Preventiebeleid (het voorkomen van problematische schulden) valt dus buiten de reikwijdte van het onderzoek.

#### 1-7-3 uitvoeringsketen toeleiding naar KBR

Het onderzoek bestrijkt de gehele uitvoeringsketen van schulddienstverlening, van melding tot instroom in een KBR-traject. De rol van alle uitvoerende actoren die zijn weergegeven in figuur 1-1 wordt beoordeeld. Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij het deel van de schulddienstverlening vóórdat cliënten in een schuldhulpverleningstraject van de KBR zijn opgenomen. De reden voor deze keuze is tweeledig. Ten eerste blijken, zoals beschreven in de inleiding, in die voorfase veel cliënten af te haken. Ten tweede is de dienstverlening van de KBR nadat de cliënt is ingestroomd in een traject (dus de uitvoering van de KBR-trajecten zelf) in 2014 reeds onderzocht door de gemeentelijke ombudsman. De rol van de KBR maakt wel onderdeel uit van dit rekenkameronderzoek, maar dan vooral voor zover het gaat om de rol van de KBR bij de toeleiding naar de eigen trajecten.

#### 1-7-4 selectie gebieden

De KBR verleent vanuit het kantoor in Prins Alexander diensten voor inwoners in de hele gemeente Rotterdam. De toeleiding naar de schulddienstverlening wordt echter grotendeels uitgevoerd door organisaties in de veertien gebieden (voormalige deelgemeenten). Om inzicht te krijgen in de uitvoering op gebiedsniveau heeft de rekenkamer de uitvoering in vijf gebieden onderzocht. Die gebieden zijn:

- Charlois;
- Delfshaven;
- Hoogvliet;
- IJsselmonde;
- Prins Alexander.

Bij de selectie van de gebieden is onder meer gelet op geografische spreiding over de stad en op de mate waarin schuldproblemen in het gebied voorkomen.

#### 1-8 onderzoeksaanpak

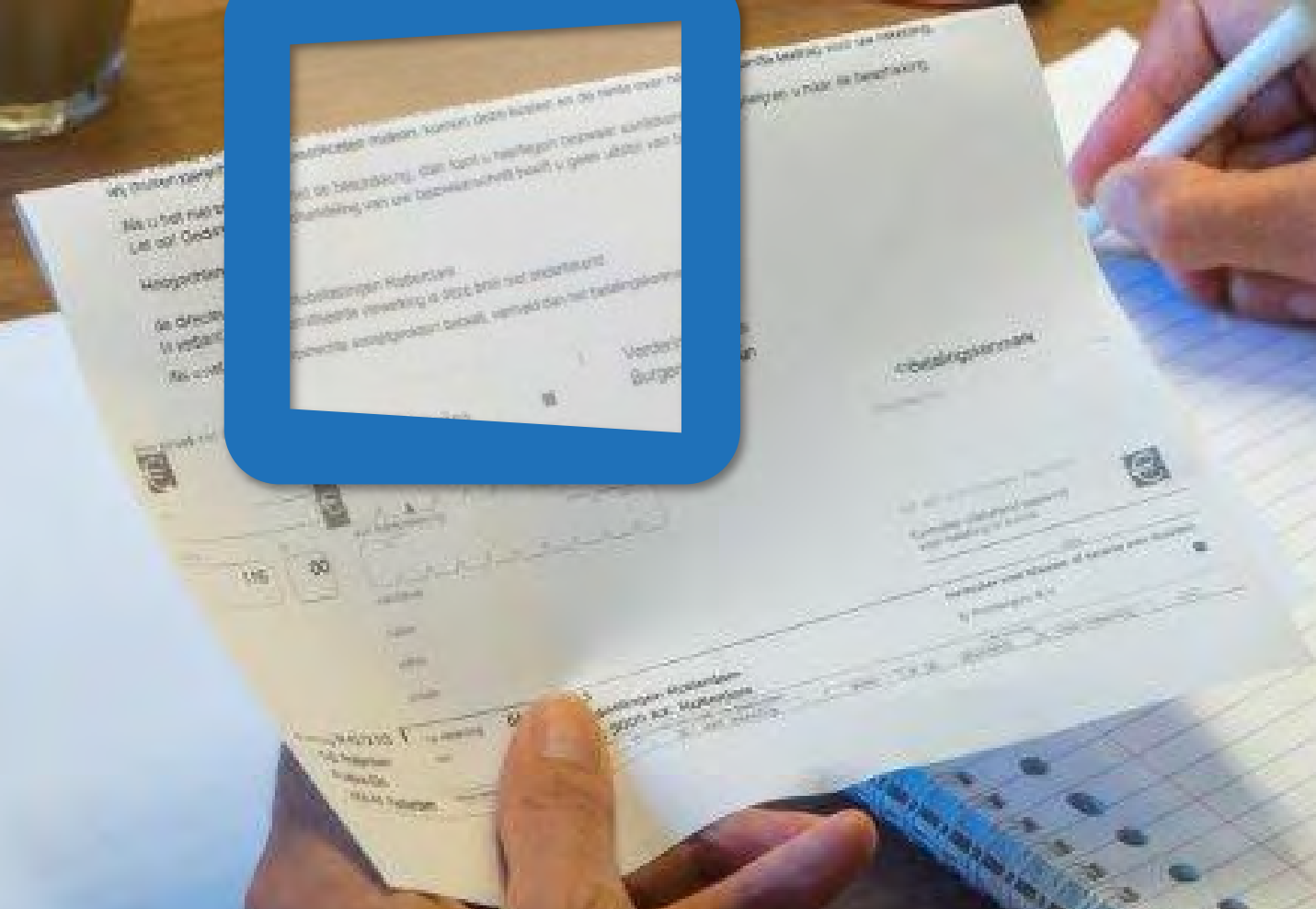
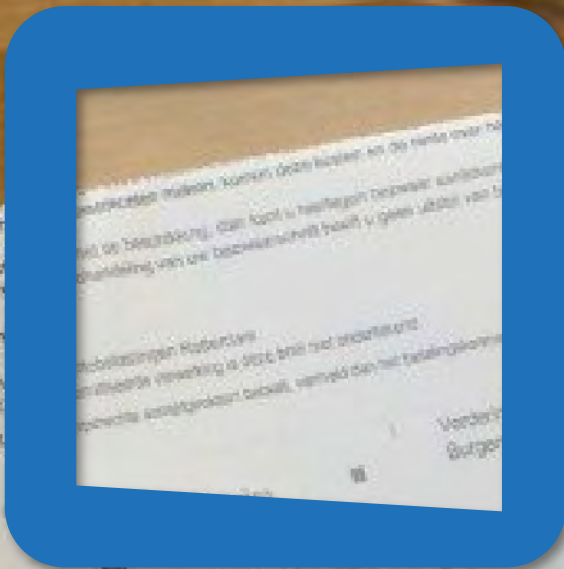
Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer uiteenlopende methoden gehanteerd. De rekenkamer heeft een documentenstudie uitgevoerd, interviews gehouden met beleidsambtenaren en een enquête afgenomen onder inwoners met schuldproblemen die zich bij de gemeente hebben gemeld met een hulpvraag. Voor het onderzoek op gebiedsniveau heeft de rekenkamer in de onderzochte gebieden (zie paragraaf 1-7-4) interviews gehouden met medewerkers van Vraagwijzer, welzijnsorganisaties en wijkteams. Verder heeft de rekenkamer een focusgroep georganiseerd met medewerkers van Vraagwijzer, welzijnsorganisaties, wijkteams en de KBR. Ten slotte heeft de rekenkamer twee 'mystery guests' een vijftal Vraagwijzers laten bezoeken. Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In bijlage 2 staat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

### 1-9 leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de opzet van het schulddienstverleningsbeleid 2012-2015 (de deelvragen 1 en 2). In de hoofdstukken 3 tot en met 7 wordt steeds voor een afzonderlijke actor de uitvoering, het bereik en de resultaten van de schulddienstverlening van de betreffende actor beschreven (de deelvragen 3, 4 en 5). Hoofdstuk 3 gaat over Vraagwijzer, hoofdstuk 4 over de welzijnsorganisaties, hoofdstuk 5 over de wijkteams, hoofdstuk 6 over de KBR en hoofdstuk 7 over enkele overige actoren. In hoofdstuk 8 worden ervaringen van cliënten beschreven (deelvraag 6). In elk van de hoofdstukken 2 tot en met 8 is een laatste paragraaf opgenomen waarin, naar aanleiding van de bevindingen in het betreffende hoofdstuk, wordt aangegeven welke bevindingen over tekortkomingen in het beleid ook op het meerjarenbeleid 2016-2019 van toepassing zijn, en waarvan dus te verwachten is dat deze de effectiviteit van het nieuwe beleidsplan 2016-2019 negatief beïnvloeden.

In de inleiding van elk hoofdstuk is steeds aangegeven welke deelvra(a)g(en) in het betreffende hoofdstuk worden beantwoord. Ook is aangegeven welke normen zijn gehanteerd bij het beantwoorden van de deelvragen. Verschillende paragrafen in het rapport starten met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt een korte conclusie van de betreffende paragraaf.

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De gele tekstblokken bevatten nadere verdiepende of achtergrondinformatie. De groene tekstblokken bevatten nadere meer gedetailleerde informatie die bijdraagt aan de conclusies en oordeelvorming.



## 2 beleidsformulering

### 2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het schulddienstverleningsbeleid beoordeeld.

Hierbij worden drie onderzoeksvragen behandeld:

- 1 *Is het schulddienstverleningsbeleid in opzet adequaat om inwoners met schuldproblemen te bereiken?*
- 2 *Is het schulddienstverleningsbeleid in opzet adequaat om schuldproblemen te verminderen?*
- 7 *In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?*

In onderstaande tabel is weergegeven welke onderzoeksvragen in dit hoofdstuk worden behandeld, welke normen hierbij worden getoetst en in welke paragraaf de bevindingen bij de betreffende norm zijn beschreven.

tabel 2-1: leeswijzer onderzoeksvragen en normen hoofdstuk 2

onderzoeksvraag	norm	paragraaf
1. Is het schulddienstverleningsbeleid in opzet adequaat om inwoners met schuldproblemen te bereiken?	De gemeente heeft inzicht in omvang en samenstelling van de doelgroep inwoners met schuldproblemen.	2-2
	De uitgangspunten van het beleid om de doelgroep te bereiken sluiten logisch aan bij de omvang en samenstelling van de doelgroep en de probleemanalyse.	2-4
	De uitgangspunten van het beleid om de doelgroep te bereiken sluiten logisch aan bij bestaande (wetenschappelijke) kennis over schulddienstverlening.	2-4
	Er zijn meetbare doelen geformuleerd over het aantal inwoners met schuldproblemen dat het beleid beoogt te bereiken.	2-4
	Er zijn concrete maatregelen geformuleerd om het beoogde bereik te realiseren.	2-4
2. Is het schulddienstverleningsbeleid in opzet adequaat om schuldproblemen te verminderen?	Aan het beleid om schuldproblemen te verminderen ligt een onderbouwde probleemanalyse ten grondslag.	2-3
	De uitgangspunten van het beleid om schuldproblemen te verminderen sluiten logisch aan bij de probleemanalyse.	2-5
	De uitgangspunten van het beleid om schuldproblemen te verminderen sluiten logisch aan bij bestaande (wetenschappelijke) kennis over effectieve schulddienstverlening.	2-5
	Er zijn meetbare doelen geformuleerd.	2-5
	Er zijn concrete maatregelen geformuleerd om de gestelde doelen te realiseren.	2-5
7. In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?	Geen normen. De rekenkamer heeft gekeken welke bevindingen in dit hoofdstuk ook op het nieuwe schulddienstverleningsbeleid van toepassing zijn of zich bij de uitvoering ervan opnieuw kunnen voordoen.	2-6

## 2-2 inzicht in de doelgroep

### 2-2-1 omvang

*Hoewel er geen exacte cijfers over de totale groep Rotterdammers met problematische schulden bestaan, heeft de gemeente wel inzicht in de omvang van de doelgroep. In het beleidsplan baseert de gemeente de omvang van de doelgroep op het aantal wanbetalers van de zorgverzekeringspremie. Dit is een plausibele indicatie voor de omvang van het aantal mensen met problematische schulden. Eind 2015 is het aantal wanbetalers van de zorgpremie in Rotterdam opgelopen tot 26.990. Schuldenproblematiek komt in Rotterdam vaker voor dan in de rest van Nederland en in de andere G4-gemeenten.*

Er bestaan geen exacte gegevens over de omvang van de totale groep inwoners van Rotterdam met problematische schulden. Wel heeft de gemeente de beschikking over bronnen die een goede indicatie hiervan geven. In het meerjarenbeleidsplan 2012-2015 gaat de gemeente bij het bepalen van de omvang van de doelgroep uit van het aantal wanbetalers met betrekking tot de zorgpremie.<sup>43</sup> Betalingsachterstanden op vaste lasten (zoals de zorgverzekering) zijn in wetenschappelijke onderzoeken naar schulddienstverlening een gebruikelijke indicator voor het bestaan van problematische schulden. Op grond daarvan acht de rekenkamer wanbetaling van de zorgpremie een plausibele indicator voor het bestaan van problematische schulden. Ten tijde van het opstellen van het beleidsplan hadden 26.980 Rotterdammer ten minste zes maanden geen premie voor hun basisverzekering betaald. Eind 2015 is dit aantal 26.990.<sup>44</sup> Dat is 5,3% van de Rotterdamse bevolking. Dit is aanmerkelijk hoger dan in de rest van Nederland (2,2%) en de rest van de G4 (2,2% tot 4,6%).<sup>45</sup> Ook ligt het aantal huishoudens met een laag inkomen, en hierdoor een grotere kans op problematische schulden, in Rotterdam hoger dan in andere gemeenten.<sup>46</sup>

### 2-2-2 samenstelling

*De gemeente heeft inzicht in de samenstelling van de doelgroep. Onder Rotterdammers met problematische schulden is sprake van een oververtegenwoordiging van mannen, allochtonen en jongeren. Verder is bekend dat onder cliënten van de Kredietbank Rotterdam (KBR) de arbeidsparticipatie laag is, zij doorgaans een laag opleidingsniveau hebben en dat alleenstaanden en eenoudergezinnen oververtegenwoordigd zijn.*

Uit verschillende publicaties van de afdeling OBI van de gemeente en de monitor betalingsachterstanden van het CBS kan een indicatie van de samenstelling van de doelgroep Rotterdammers met schulden en van de cliënten van de KBR worden afgeleid.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.33. Als wanbetaler wordt beschouwd iemand met en betalingsachterstand van zes maanden of meer op de zorgpremie.

<sup>44</sup> CBS, 'Zorgverzekeringswet: wanbetalers naar regio per 31 december', 9 november 2016. Verkregen op 13 december 2016 van <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81064NED&LA=NL>.

<sup>45</sup> CBS, Exceldocument 'Wanbetalers zorgverzekering 2014 naar gemeente en enkele achtergrondkenmerken', 2015.

<sup>46</sup> OBI, 'Monitor lage inkomens Rotterdam', 2013.

<sup>47</sup> OBI, 'Schuldvorming en schuldpreventie: achtergronden van schuldvorming en mogelijkheden van preventie', 2015; OBI, 'Monitor lage inkomens Rotterdam', 2013; OBI, 'Niet-instromers in de schulddienstverlening', 2015; CBS, Exceldocument 'Wanbetalers zorgverzekering 2014 naar gemeente en enkele achtergrondkenmerken', 2015.

### wanbetalers zorgpremie

Uit onderzoek van de afdeling OBI uit 2015 blijkt dat 58% van de Rotterdammers die eind 2015 al meer dan zes maanden geen zorgpremie hadden betaald, man is.<sup>48</sup> Vooral allochtone Rotterdammers hebben relatief vaak een betalingsachterstand bij de zorgverzekering. Dit geldt voor 7,9% van de Marokkanen, 6,8% van de Turken, 11,8% van de Surinamers en 23,7% van de Antillianen.<sup>49</sup> Onder autochtonen ligt dit percentage op 2,7%. De oververtegenwoordiging van allochtonen onder wanbetalers is relevant, omdat Rotterdam relatief veel inwoners heeft van allochtone afkomst (In 2015 49,0%). Landelijk is het percentage inwoners van allochtone afkomst 21,7%.<sup>50</sup> Hiernaast blijkt dat jonge Rotterdammers vaker betalingsachterstanden hebben dan oudere Rotterdammers. Van de personen van 18 tot 35 jaar staat 8% bij zijn zorgverzekeraar te boek als wanbetaler. Bij personen van 35 tot 50 jaar (6,9%), personen van 50 tot 65 jaar (4,2%) en personen ouder dan 65 jaar (1,8%) ligt dit percentage aanmerkelijk lager.<sup>51</sup>

### cliënten KBR

Ook wanneer de cliënten van de KBR worden afgezet tegen de totale Rotterdamse bevolking, zijn jongeren en Rotterdammers tot 55 jaar oververtegenwoordigd (zie tabel 2-2). Wanneer de gezinsvorm in beschouwing wordt genomen zijn alleenstaanden (54%) en eenoudergezinnen (34%) oververtegenwoordigd onder de klanten van de KBR.<sup>52</sup>

De arbeidsparticipatie van klanten van de KBR is laag (zie figuur 2-1). 45 procent van hen ontvangt een bijstandsuitkering, terwijl slechts 18 procent inkomen uit arbeid ontvangt. Ook ontvangt een substantieel aantal klanten een arbeidsongeschiktheidsuitkering (11%). Het opleidingsniveau van de meeste klanten van de KBR is laag (59%) of onbekend (20%).

De gegevens over de samenstelling van de doelgroep die in deze paragraaf zijn beschreven, zijn afkomstig van afdeling OBI en de KBR. Beide organisaties zijn onderdeel van de gemeente Rotterdam. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente dus inzicht heeft in de samenstelling van de doelgroep.

<sup>48</sup> OBI, 'Schuldvorming en schuldpreventie: achtergronden van schuldvorming en mogelijkheden van preventie', 2015.

<sup>49</sup> OBI, 'Schuldvorming en schuldpreventie: achtergronden van schuldvorming en mogelijkheden van preventie', 2015.

<sup>50</sup> CBS, 'Bevolking; generatie, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering, 1 januari'. Verkregen op 20 september 2016 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/hoeveel-allochtonen-wonen-er-in-nederland->.

<sup>51</sup> CBS, Exceldocument 'Wanbetalers zorgverzekering 2014 naar gemeente en enkele achtergrondkenmerken', 2015.

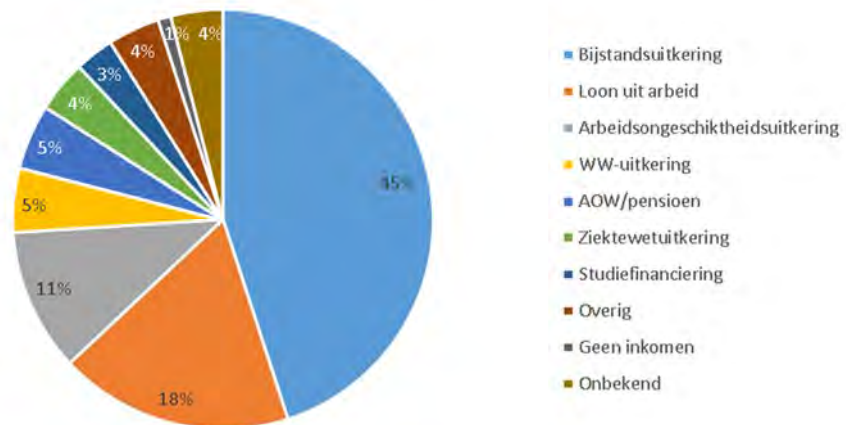
<sup>52</sup> OBI, 'Schuldvorming en schuldpreventie: achtergronden van schuldvorming en mogelijkheden van preventie', 2015.

tabel 2-2: leeftijd en samenstelling huishouden van de doelgroep

	klanten KBR <sup>53</sup>	lage inkomens	Rotterdam totaal
<b>leeftijd</b>			
< 25	7%	4%	3%
25-34	25%	16%	19%
35-44	24%	19%	20%
45-54	24%	18%	19%
55-64	16%	16%	16%
65+	4%	28%	22%
<b>samenstelling huishouden</b>			
alleenstaand	54%	60%	43%
eenoudergezin	34%	18%	10%
paar zonder kinderen	3%	10%	23%
paar met kinderen	9%	9%	19%
onbekend	-	3%	5%
<b>aantal</b>	366 <sup>54</sup>	52.600	273.500

bron: OBI, onderzoek 'Schuldvorming en schuldpventie: achtergronden van schuldvorming en mogelijkheden van preventie', 2015.

Figuur 2-1 primaire inkomstenbron klanten KBR



bron: OBI, onderzoek 'Schuldvorming en schuldpventie: achtergronden van schuldvorming en mogelijkheden van preventie', 2015.

<sup>53</sup> De gegevens met betrekking tot de gezinsvorm betreffen naast klanten van de KBR ook klanten van het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR). De percentages zijn gebaseerd op een steekproef van 366 KBR-dossiers en 134 FBNR-dossiers.

<sup>54</sup> Betreft een steekproef van dossiers. De gegevens met betrekking tot leeftijd zijn gebaseerd op 366 dossiers van de KBR. De gegevens met betrekking tot de gezinsvorm zijn gebaseerd op deze 366 KBR-dossiers plus 134 dossiers van het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam.



## 2-3 kwaliteit probleemanalyse

### 2-3-1 omvang en oorzaken schuldproblemen

*Aan het schulddienstverleningsbeleid van de gemeente ligt een onderbouwde analyse van omvang en oorzaken van schuldproblemen ten grondslag. Uit die analyse komt onder meer naar voren dat schuldenproblematiek vaak samenhangt met problemen op andere leefgebieden zoals werk, opleiding en gezondheid. Verder komt uit de analyse van de gemeente naar voren dat schuldproblemen vooral worden veroorzaakt door gedrag van schuldenaren en dat de kans op het oplossen van schuldproblemen afneemt als mensen langdurig schuldproblemen hebben.*

De gemeente heeft in het beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015' (hierna: het beleidsplan) een beschrijving opgenomen van de schuldenproblematiek in Rotterdam. In het beleidsplan beschrijft de gemeente ook oorzaken van de schuldenproblematiek in Rotterdam. In het beleidsplan staat onder meer dat schuldproblemen van mensen meestal niet op zichzelf staan, maar "een resultante zijn van problemen op andere leefgebieden", zoals werk, opleiding en gezondheid en dat de oorzaken van schuldproblemen voor het overgrote deel liggen in gedrag van mensen.<sup>55</sup> De toename van schuldenproblematiek in Rotterdam wordt in het beleidsplan daarnaast ook gerelateerd aan de economische crisis. In het plan staat ook dat de toenemende schuldenproblematiek kan leiden tot een toenemende vraag om ondersteuning, terwijl de omvang van de beschikbare financiële middelen van de gemeente afneemt. Het voorkomen of het vroegtijdig signaleren van schuldproblemen is volgens het beleidsplan van groot belang, omdat de kans op het oplossen van schuldproblemen afneemt als mensen langdurig schuldproblemen hebben. Deze analyse is in het beleidsplan onderbouwd met verwijzingen naar onderzoek op het terrein van schulddienstverlening, onder meer door de Hogeschool Utrecht.<sup>56</sup>

### 2-3-2 probleemdoelgroepen

*Specifieke doelgroepen die volgens het beleidsplan extra aandacht nodig hebben in schulddienstverlening zijn dak- en thuislozen, gezinnen met kinderen, jongeren, zelfstandige ondernemers en woningbezitters. Die analyse is niet voldoende onderbouwd. Of de door de gemeente benoemde specifieke doelgroepen de enige groepen zijn die 'extra aandacht' nodig hebben, is discutabel. Allochtonen en alleenstaanden zijn in het beleid namelijk niet benoemd als doelgroepen die extra aandacht hebben. Dit terwijl, zoals is vastgesteld in paragraaf 2-2, deze groepen in Rotterdam oververtegenwoordigd zijn onder de Rotterdammers met schuldproblemen.*

Ten slotte zijn er volgens het beleidsplan enkele specifieke doelgroepen die extra aandacht nodig hebben in het beleid, te weten dak- en thuislozen, gezinnen, jongeren, zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers) en woningbezitters.<sup>57</sup> Extra aandacht voor dak- en thuislozen is volgens het beleidsplan nodig, omdat het vaak gaat om kwetsbare burgers die problemen niet zelfstandig kunnen oplossen, bijvoorbeeld door psychosociale problemen of een laag IQ. Extra aandacht voor gezinnen is volgens het beleidsplan nodig om te voorkomen dat kinderen de dupe worden van schuldproblematiek van de ouders. Extra aandacht voor jongeren is volgens het beleidsplan nodig, omdat jongeren met schuldproblemen een grote kans hebben op

<sup>55</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 4.

<sup>56</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 4 en pag. 11.

<sup>57</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 24 en pag. 25.

problemen op andere leefgebieden. Zelfstandige ondernemers en woningbezitters hebben volgens het beleidsplan extra aandacht nodig, omdat zij door de economische crisis meer vatbaar zijn om schuldproblemen te krijgen. Deze twee doelgroepen golden in de periode waarin het beleidsplan werd opgesteld als relatief nieuw voor schulddienstverlening. In het beleidsplan is de problematiek van de twee laatstgenoemde doelgroepen onderbouwd met gegevens over een toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel (ZZP-ers) dat onder de armoedegrens leeft en landelijke gegevens over het aantal woningbezitters dat de hypotheek niet meer kan betalen.<sup>58</sup>

Of de in het beleid aangewezen specifieke doelgroepen de enige groepen zijn die 'extra aandacht' nodig hebben, is op grond van onderzoek naar schulddienstverleningsbeleid discutabel. Zo blijkt uit een onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit 2011 dat onder meer arbeidsongeschikten en niet-westerse allochtonen een verhoogd risico hebben op problematische schulden. Verder zijn, zoals vastgesteld in paragraaf 2-2, in de gemeente Rotterdam allochtonen en alleenstaanden oververtegenwoordigd onder de inwoners met problematische schulden. Allochtonen en alleenstaanden worden in het beleid van de gemeente echter niet aangewezen als doelgroepen die extra aandacht nodig hebben in schulddienstverlening.<sup>59</sup> Gelet op het bovenstaande concludeert de rekenkamer dat de gemeente de analyse ten aanzien van doelgroepen die extra aandacht nodig hebben niet voldoende heeft onderbouwd.

## 2-4 aanpak om schuldenaren te bereiken

### 2-4-1 uitgangspunten

*Vraagwijzer is de centrale ingang om mensen met schuldproblemen te bereiken. Bij Vraagwijzer kunnen mensen met schuld- en andere problemen zich melden. Dit sluit logisch aan bij de analyse in het beleidsplan dat schuldproblemen samenhangen met problemen op andere leefgebieden. Dat in schulddienstverlening aandacht moet zijn voor problemen op andere leefgebieden, wordt bevestigd door recente en minder recente landelijke onderzoeken naar schuldproblemen.*

*Om met schulddienstverlening ook mensen met schuldproblemen te bereiken die zich niet zelf melden bij de gemeente, streeft de gemeente naar (vroeg)signalering en outreachend werken. Dit betekent dat schuldenaren actief worden opgespoord en hen hulp wordt aangeboden. De uitgangspunten (vroeg)signalering en outreachend werken sluiten aan bij bestaande kennis over schulddienstverlening, waaruit blijkt dat mensen met schuldproblemen zich vaak pas melden als de problemen uit de hand gelopen zijn. Signalering is volgens het beleidsplan een taak van organisaties in de wijk (zoals scholen, maatschappelijk werk en huisartsen) en schuldeisers (zoals woningcorporaties en nutsbedrijven). In het beleidsplan is geen signalerende taak toebedeeld aan cluster W en I. Dit sluit niet aan bij de probleemanalyse in het beleidsplan, waarin onder meer staat dat onder schuldenaren mensen met een uitkering oververtegenwoordigd zijn. Op grond van die probleemanalyse zou het logisch zijn als aan het*

<sup>58</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 24 en pag. 25.

<sup>59</sup> De gemeente heeft in ambtelijke wederhoor aangegeven dat taalbeheersing een probleem is onder een deel van de schuldenaren en dat hiervoor aandacht is in het beleid. De rekenkamer heeft echter geconstateerd dat het in de groepsoriëntaties van de KBR niet goed mogelijk is om voldoende rekening te houden met taalkundige beperkingen van cliënten (zie paragraaf 6-2-1 en 6-2-2).

cluster W en I wel een signalerende rol was toebedeeld met betrekking tot schuldproblemen van cliënten van het cluster.

#### vooraf

Uit het beleidsplan komen twee uitgangspunten naar voren voor de wijze waarop de gemeente met schulddienstverlening mensen met schuldproblemen wil bereiken. Een eerste uitgangspunt is dat Vraagwijzer de centrale ingang is waar inwoners met schuldproblemen hulp kunnen vragen. Een tweede uitgangspunt is dat de gemeente actief op zoek gaat naar schuldenaren en deze hulp aanbiedt door middel van een combinatie van 'vroegsignalering' en 'outreachend werken'. Beide uitgangspunten worden hieronder toegelicht en beoordeeld.

#### Vraagwijzer als centrale ingang

Vraagwijzer ontwikkelt zich volgens het beleidsplan tot 'één ingang' voor alle gemeentelijke dienstverlening in het sociaal domein. Vraagwijzer moet volgens het beleidsplan ook de ingang worden voor inwoners die zich melden met een hulpvraag op het gebied van schulddienstverlening.<sup>60</sup> Het uitgangspunt van één centrale ingang voor verschillende vormen van gemeentelijke dienstverlening, sluit logisch aan bij de analyse in het beleidsplan dat schuldproblemen samenhangen met problemen op andere leefgebieden. Als schuldproblemen van een cliënt bijvoorbeeld samenhangen met werkloosheid of psychische problemen, dan is het logischerwijs van belang dat niet alleen de schuldproblemen zelf wordt opgelost, maar ook die onderliggende problemen. Dan kunnen dus ook verschillende vormen van gemeentelijke dienstverlening nodig zijn. Dat in schulddienstverlening aandacht moet zijn voor problemen op verschillende leefgebieden wordt bevestigd door recente en minder recente onderzoeken, onder meer door onderzoek van de Hogeschool Utrecht uit 2011 en een rapport van de Nationale Ombudsman uit mei 2016.<sup>61</sup>

Als uitzondering op het uitgangspunt van Vraagwijzer als centrale ingang blijven volgens het beleidsplan specifieke ingangen nodig voor hulpverlening aan jongeren en voor de groep meest kwetsbare burgers zoals dak- en thuislozen. Voor jongeren wordt in het beleidsplan het Jongerenloket als ingang genoemd en voor kwetsbare burgers is dit Centraal Onthaal.<sup>62</sup>

#### (vroeg)signalering en outreachend werken

In het beleidsplan staat dat "niet elke burger met financiële problemen die ondersteuning nodig heeft de gemeente weet te vinden".<sup>63</sup> Om met schulddienstverlening die inwoners toch te bereiken staat in het beleidsplan dat de gemeente streeft naar (vroeg)signalering en een outreachende aanpak. Beide termen worden in het beleidsplan op diverse plaatsen genoemd.

Signalering betekent in de context van schulddienstverlening dat een signaal wordt gegeven aan een hulpverlenende instantie dat iemand hulp nodig heeft bij het

<sup>60</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 15.

<sup>61</sup> Jungmann, N. e.a., 'Schuldhulpverlening loont, een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening'. Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan, 2011; Nationale Ombudsman, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016.

<sup>62</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 24 en pag.15.

<sup>63</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 11.

oplossen van problemen, in dit geval schuldproblemen. *Vroegsignalering* betekent dat het signaal zo vroeg mogelijk wordt gegeven nadat de problemen zijn ontstaan. De praktijk wijst volgens het beleidsplan namelijk uit dat het bij hulp met schuldproblemen belangrijk is om er “vroeg bij te zijn, omdat naarmate de problematiek groter wordt, de kans op een snelle oplossing afneemt.”<sup>64</sup> In het beleidsplan worden verschillende organisaties genoemd die een signalerende rol hebben in het schulddienstverleningsbeleid. Die organisaties zijn in te delen in twee groepen. De eerste groep bestaat uit organisaties in de wijk, zoals maatschappelijk werk, huisartsen en scholen. Deze organisaties hebben volgens het beleidsplan “een sleutelrol in vroegsignalering.”<sup>65</sup> Een tweede groep zijn de schuldeisers. Schuldeisers zoals woningcorporaties, en nutsbedrijven hebben volgens het beleidsplan “een centrale rol” in het beleid.<sup>66</sup> Deze schuldeisers weten immers welke inwoners schulden hebben (en dus mogelijk problematische schulden).

*Outreaching werken* betekent dat hulpverleners niet afwachten met hulp verlenen tot mensen zich bij hen melden met een hulpvraag, maar zelf actief hulp aanbieden aan mensen met problemen, in dit geval dus schuldproblemen, op basis van signalen die zij van anderen ontvangen. Dit contact leggen met de cliënt (bijvoorbeeld op huisbezoek gaan of telefonisch contact opnemen) kan de hulpverlener bijvoorbeeld doen op basis van een signaal van één van de signalerende organisaties in de wijk of van een schuldeiser (zie hierboven). Volgens het beleidsplan is de outreachende rol met name een taak voor de wijkteams.<sup>67</sup> Het is volgens het beleidsplan “de taak van deze outreachende professionals om contact op te bouwen met de betreffende personen en om de probleemsituatie beeld te brengen.”<sup>68</sup>

Het uitgangspunt van de gemeente dat vroegsignalering en outreachend werken nodig zijn omdat mensen met schuldproblemen niet altijd zelf hulp zoeken, sluit aan bij bestaande kennis over schulddienstverlening en mensen met schuldproblemen. Volgens deskundigen op het terrein van schulddienstverlening en uit onderzoek blijkt dat mensen met financiële problemen zich vaak pas melden als het al te laat is en het dus inderdaad goed is om als gemeente zelf schuldenaren op te sporen, liefst in een zo vroeg mogelijke fase.<sup>69</sup> Dat in het beleidsplan organisaties in de wijk en schuldeisers worden genoemd als signalerende partijen, is een logische gedachte die wordt ondersteund door onderzoeken naar schulddienstverlening.<sup>70</sup>

In het beleidsplan is geen signalerende rol toebedeeld aan klantmanagers van het cluster W en I. Dit terwijl in het beleidsplan wél staat dat onder schuldenaren mensen met een uitkering oververtegenwoordigd zijn en de gemeente in het beleidsplan

<sup>64</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 11.

<sup>65</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 11.

<sup>66</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 9 en pag.10.

<sup>67</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 11 en pag.12.

<sup>68</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 11.

<sup>69</sup> Een van die deskundigen is mevr. dr. N. Jungman, Lector schulden en incasso, Hogeschool Utrecht. De rekenkamer heeft een telefonisch interview met haar gehouden op 19 januari 2016; Onderzoek waarin het belang van vroegsignalering is aangegeven is bijvoorbeeld Tiemeijer, W. ‘Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden’. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.8. Verder Jungmann, N. en Anderson, M., ‘Vroegsignalering moet en kan!’. Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2011.

<sup>70</sup> Zie onder meer: Panteia, ‘Huishoudens in de rode cijfers’. Zoetermeer: Panteia, 2015, pag.69. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

verwijst naar het onderzoek 'Schuldhulpverlening loont', waaruit blijkt dat "de gemiddelde uitkeringsduur van schuldenaren korter is als een WWB-uitkering wordt verstrekt in combinatie met schulddienstverlening".<sup>71</sup> Het ontbreken van een signalerende rol van het cluster W en I sluit daarmee niet aan bij de probleemanalyse in het beleidsplan.

#### 2-4-2 doelen en maatregelen

*In het beleidsplan staat niet hoeveel Rotterdammers met problematische schulden de gemeente wil bereiken. Het bevat wel enkele prestatie-indicatoren over het beoogde bereik van schulddienstverlening, maar die zijn er op gericht het bereik van schulddienstverlening juist te beperken, zonder dat daarbij absolute aantallen worden vermeld.*

*De maatregelen om mensen met schuldproblemen te bereiken zijn deels weinig concreet. Zo is niet concreet aangegeven op welke wijze de wijkteams de aan hen toebedeelde outreachende rol naar organisaties in de wijk moeten vervullen. Dit is begrijpelijk, omdat de wijkteams nog niet waren ingevoerd op het moment dat het beleidsplan werd vastgesteld. Over signalering door schuldeisers is wel een concrete maatregel geformuleerd. Hiertoe is het 'Meldpunt preventie huisuitzettingen' gerealiseerd. In het beleidsplan is aangegeven dat de gemeente ook met andere schuldeisers dit soort convenanten wil sluiten, maar er is niet aangegeven met welke schuldeisers.*

##### doelen

Zoals beschreven in paragraaf 2-2 hadden eind 2015 circa 27.000 Rotterdammers een betalingsachterstand van de zorgverzekeringspremie en is dit een indicatie voor de omvang van het aantal inwoners met problematische schulden. Ten tijde van het opstellen van het beleidsplan was dit aantal ongeveer gelijk.<sup>72</sup> In het beleidsplan staat niet hoeveel mensen van die groep de gemeente wil bereiken met het schulddienstverleningsbereid. Het beleidsplan bevat wel enkele prestatie-indicatoren. Deze bevatten echter geen absolute aantallen over het aantal mensen met schuldproblemen dat de gemeente beoogt te bereiken. De prestatie-indicatoren zijn er vooral op gericht om het bereik van schulddienstverlening juist te beperken door zoveel mogelijk vragen af te handelen in de eerste lijn (lees: Vraagwijzer en de wijkteams). Zo luidt één van de prestatie-indicatoren dat het aandeel hulpvragers dat wordt doorgeleid naar de KBR in de periode van 2012 tot en met 2014 moet afnemen van 60% naar 40%. Een andere prestatie-indicator behelst het streven dat het aantal Rotterdammers dat gebruik maakt van budgetbeheer (een van de vormen van schulddienstverlening die de KBR biedt) in de periode 2012 tot en met 2014 jaarlijks steeds met 10% daalt.<sup>73</sup>

##### maatregelen

Het uitgangspunt dat Vraagwijzer zich ontwikkelt tot 'één ingang' voor alle gemeentelijke dienstverlening in het sociaal domein, dus ook voor schulddienstverlening, is beschreven in 2-4-1. Dit uitgangspunt kan naar het oordeel van de rekenkamer worden beschouwd als een concrete maatregel, namelijk het toewijzen van een concrete taak aan Vraagwijzer om als ingang te dienen voor inwoners die hulp nodig hebben bij schuld- en andere problemen.

<sup>71</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 15 en pag.17.

<sup>72</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.33.

<sup>73</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.22.

Het uitgangspunt dat wijkteams een outreachende rol krijgen (zie paragraaf 2-4-1) is in het beleidsplan niet uitgewerkt in concrete maatregelen. Dit is begrijpelijk, aangezien de wijkteams op het moment dat het beleidsplan werd vastgesteld nog niet waren ingevoerd in Rotterdam. In paragraaf 5-6 wordt beschreven in hoeverre bij de invoering van de wijkteams concrete afspraken zijn gemaakt over het outreachend werken van de wijkteams.

Over de uitwerking van het uitgangspunt van (vroeg)signalering door schuldeisers is in het beleidsplan aangegeven dat de gemeente streeft naar het versterken van afspraken met woningcorporaties en nutsbedrijven.<sup>74</sup> In het beleidsplan staat dat de gemeente met de woningbouwcorporaties een convenant heeft afgesloten en dat op basis van dit convenant het Meldpunt preventie huisuitzettingen (MPH) is gerealiseerd.<sup>75</sup> Bij het MPH kunnen woningcorporaties melding maken van huurders die hun huis dreigen te worden uitgezet wegens wanbetaling (zie verder paragraaf 7-2). De gemeente wil dit soort convenanten ook met andere schuldeisers sluiten. In het beleidsplan is niet aangegeven met welk type schuldeisers de gemeente dit wil doen.

## 2-5 aanpak om schuldproblemen te verminderen

### 2-5-1 uitgangspunten

*Twee van de vijf uitgangspunten van het schulddienstverleningsbeleid sluiten niet aan bij bestaande kennis over het aanpakken van schuldproblemen. In het beleidsplan staat dat mensen met schuldproblemen eerst zoveel mogelijk zelf moeten proberen om die problemen aan te pakken. Dit is het uitgangspunt van 'eigen kracht'. Uit de literatuur over schulddienstverlening komt echter naar voren dat de eigen kracht van mensen met schuldproblemen veelal beperkt is, onder meer doordat schuldproblematiek vaak leidt tot mentale overbelasting en gepaard gaat met problemen op andere leefgebieden. Mensen met schuldproblemen hebben volgens onderzoek juist persoonlijke ondersteuning nodig van hulpverleners, onder meer om te werken aan hun motivatie en zelfvertrouwen. Bovendien sluit het uitgangspunt van eigen kracht niet logisch aan bij de analyse van de gemeente dat schuldproblemen vroegtijdig moeten worden gesignaleerd en aangepakt om te voorkomen dat ze uit de hand lopen. Als mensen geen hulp krijgen en worden terug geworpen op hun eigen kracht bestaat immers juist het risico dat zij te lang zelf blijven 'doormodderen' en problemen daardoor juist wel uit de hand lopen. Het uitgangspunt van de gemeente dat alleen maatwerk nodig is voor specifieke doelgroepen, gaat voorbij aan bestaande kennis over schulddienstverlening, waaruit blijkt dat voor alle burgers met schuldproblemen maatwerk moet worden geboden om hun schuldproblemen aan te pakken. Bovendien heeft de gemeente de keuze voor de doelgroepen die maatwerk nodig hebben, gebaseerd op een analyse die discutabel is (zie paragraaf 2-3).*

*Drie uitgangspunten van het schulddienstverleningsbeleid sluiten wel aan bij bestaande kennis over het aanpakken van schuldproblemen. Dat een integrale aanpak van nodig is wordt bevestigd door andere onderzoeken naar schuldproblemen. Dat het bij schuldhulpverlening van belang is aan gedragsverandering van schuldenaren te werken sluit aan bij uitkomsten van onderzoeken naar schuldproblemen. Dat specialistische schulddienstverlening een tweedelijnsvoorziening is en alleen onder voorwaarden toegankelijk is, impliceert dat de*

<sup>74</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 14.

<sup>75</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 10.

*gemeente zorg moet dragen voor goede ondersteuning om schuldenaren te helpen aan die voorwaarden te voldoen. Anders bestaat het risico dat mensen afhaken en niet de hulp krijgen die zij nodig hebben om hun schuldproblemen aan te pakken.*

#### **vooraf**

Het beleidsplan bevat drie 'uitgangspunten' en vijf 'punten van aanpak' (zie hoofdstuk 1).<sup>76</sup> Inhoudelijk overlappen deze acht punten elkaar. Ze kunnen worden samengevat in vijf uitgangspunten. Deze vijf uitgangspunten worden hieronder beschreven en beoordeeld.

#### **integrale aanpak**

Een eerste uitgangspunt van het beleid is dat *een integrale aanpak* van belang is. Die integraliteit is volgens het beleidsplan niet alleen van belang bij de brede inventarisatie van de problemen van de cliënt op verschillende leefgebieden (de taak van Vraagwijzer, zie paragraaf 2-4-1), maar ook bij de aanpak van die problemen. De gemeente kiest voor een "samenhangende aanpak voor samenhangende problemen. De gemeente biedt één integrale aanpak op het gebied van werk, activering, zorg en welzijn. Het voorkomen en aanpakken van schulden maakt daar onderdeel van uit."<sup>77</sup> Bij de integrale aanpak is samenwerking van betrokken partijen volgens het beleidsplan van belang, "daarom verstevigen we de samenwerking met andere betrokken partijen (...) bij de aanpak van schulden".<sup>78</sup>

Het uitgangspunt dat een integrale aanpak nodig is, sluit logisch aan bij de analyse in het beleidsplan dat schuldproblemen samenhangen met problemen op andere leefgebieden. Als schuldproblemen van een cliënt bijvoorbeeld samenhangen met werkloosheid of psychische problemen, dan is het logischerwijs van belang dat niet alleen het schuldprobleem zelf wordt opgelost, maar ook die onderliggende problemen. Dat bij de aanpak van schuldproblemen aandacht moet zijn voor problemen op verschillende leefgebieden wordt bevestigd door recente en minder recente onderzoeken, onder meer door onderzoek van de Nationale Ombudsman uit mei 2016 en een onderzoek van de Hogeschool Utrecht uit 2011.<sup>79</sup>

#### **beïnvloeden van gedrag**

Een tweede uitgangspunt van het beleid is dat het *beïnvloeden van gedrag* van de schuldenaar centraal staat. Door het gedrag te beïnvloeden kan worden voorkomen dat mensen met schuldproblemen nieuwe schulden maken. Onder meer is volgens het beleidsplan van belang de motivatie van de cliënt te beïnvloeden.<sup>80</sup>

Als, zoals in het beleidsplan staat, de oorzaak van schuldproblemen veelal ligt in het gedrag van de schuldenaar, dan is het logisch om dat gedrag aan te pakken. Het uitgangspunt van het beleid dat beïnvloeden van gedrag van belang is, sluit dus logisch aan bij de probleemanalyse van de gemeente. In diverse onderzoeken naar

<sup>76</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 6 en pag.9.

<sup>77</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 8.

<sup>78</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 8.

<sup>79</sup> Nationale Ombudsman, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016, pag. 61. Zie verder: Jungmann, N. e.a., 'Schuldhulpverlening loont, een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening'. Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan, 2011, pag. 38.

<sup>80</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag. 6.

schuldbroblematiek wordt naast gedrag gewezen op andere oorzaken van schuldbroblemen zoals life events (scheiding, ontslag, ziekte) en omgevingsfactoren.<sup>81</sup> Niettemin wordt het belang van werken aan gedrag in de literatuur over schulddienstverlening breed gedragen, onder meer door onderzoek uit 2011<sup>82</sup>. Het belang van het werken aan gedrag wordt bevestigd door onderzoeken van de Hogeschool Utrecht uit 2014 en een onderzoek naar schuldhulpverlening uit 2015 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>83</sup> Bij het werken aan gedragsverandering blijkt het vooral belangrijk om mensen te motiveren, te begeleiden en aan hun zelfvertrouwen te werken (ook wel non-cognitieve factoren genoemd).<sup>84</sup> Het beïnvloeden van gedrag van schuldenaren door louter financiële kennisoverdracht en informatievoorziening heeft volgens onderzoek nauwelijks effect op het gedrag van mensen met schuldbroblemen.<sup>85</sup>

### eigen kracht

Een derde uitgangspunt is dat van de *eigen kracht* van de schuldenaar. Een inwoner die schuldbroblemen heeft is in eerste instantie zelf verantwoordelijk om die problemen aan te pakken. Als dat niet lukt, moet de schuldenaar volgens het beleidsplan “in zijn eigen netwerk op zoek naar hulp en oplossingen.”<sup>86</sup> Pas als dat niet voldoende is, kan hulp worden gevraagd bij de gemeente. Die ondersteuning door de gemeente is volgens het beleidsplan “niet vanzelfsprekend en altijd aan voorwaarden gebonden.”<sup>87</sup>

Het uitgangspunt van eigen kracht impliceert dat mensen met schuldbroblemen niet te snel voor hulp bij de gemeente moeten aankloppen. Ze moeten het eerst zelf proberen. Dit sluit niet logisch aan bij de analyse van de gemeente dat het van belang is dat schuldbroblemen vroegtijdig worden gesignaleerd en aangepakt om te voorkomen dat ze uit de hand lopen. Als mensen worden terug geworpen op hun eigen kracht bestaat immers juist het risico dat mensen te lang zelf blijven doormodderen. Het uitgangspunt sluit ook niet aan bij de resultaten van onderzoeken naar schuldbroblemen en schulddienstverlening. Zo blijkt, onder meer uit onderzoek uit 2011, dat mensen met schuldbroblemen veelal te maken hebben met problemen op uiteenlopende terreinen, zoals geestelijke gezondheid, dreigende huisuitzetting en werkloosheid.<sup>88</sup> Uit gedragswetenschappelijk onderzoek blijkt dat cliënten met schulden door stress vaak mentaal geblokkeerd raken, waardoor ze eerder verkeerde financiële beslissingen nemen. Schulden leiden tot problemen op andere gebieden,

<sup>81</sup> Onder meer in: Panteia, ‘Huishoudens in de rode cijfers’. Zoetermeer: Panteia, 2015, pag.11. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>82</sup> Van Geuns e.a., ‘Klantprofielen voor schuldhulpverlening’. Amsterdam: Hogeschool Utrecht en Regioplan, 2011, pag. 47. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>83</sup> N. Jungmann e.a., ‘Onoplosbare schuldsituaties’, Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag. 9; Panteia, ‘Huishoudens in de rode cijfers’. Zoetermeer: Panteia, 2015, pag.11. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>84</sup> N. Jungmann e.a., ‘Onoplosbare schuldsituaties’, Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag. 9.

<sup>85</sup> Tiemeijer, W. ‘Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden’. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.8.

<sup>86</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 9.

<sup>87</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 9.

<sup>88</sup> zie onder meer: Jungmann, N. e.a., ‘Schuldhulpverlening loont, een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening’. Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan, 2011, pag. 29 en 30.



waardoor mensen met schuldproblemen vaak mentaal overbelast raken.<sup>89</sup> Recent onderzoek bevestigt dat de eigen kracht van schuldenaren veelal gering is. Zo staat in een publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 2016: “De overheid heeft te hoge verwachtingen van de financiële zelfredzaamheid van burgers. Voor veel mensen zijn de regels te ingewikkeld en bovendien wordt te weinig rekening gehouden met de psychologie van mensen (...) Schuldproblemen leiden ertoe dat schuldenaren onder druk komen te staan van schuldeisers. Dit leidt tot stress. Een combinatie van stress en armoede heeft mentaal een negatief effect op de zelfredzaamheid.”<sup>90</sup> Uit de literatuur komt naar voren dat, omdat de eigen kracht van mensen met schuldproblemen vaak beperkt is, ze juist persoonlijke ondersteuning en begeleiding van een hulpverlener nodig hebben om hen te motiveren en te activeren.<sup>91</sup>

#### **een voorbeeld van stress wegnemen: project Sociaal Hospitaal**

Een voorbeeld van een project dat onder meer is gericht op het wegnemen van stress bij mensen met schuldproblemen is het project Sociaal Hospitaal, gefinancierd door zorgverzekeraar CZ, dat in januari 2017 is gestart in Den Haag. In die proef neemt de zorgverzekeraar de schulden over van 250 probleemgezinnen. Idee hierachter is dat door het wegnemen van de schulden een deel van de stress bij deze mensen ook wordt weggenomen, waardoor zij weer meer in staat zijn andere problemen in hun leefsituatie aan te pakken. De rekenkamer heeft niet beoordeeld of deze methode effectief is.<sup>92</sup>

#### **tweedelijnsvoorziening**

Een vierde uitgangspunt is dat gespecialiseerde schulddienstverlening (zoals de schulddienstverlening van de KBR) *een tweedelijnsvoorziening* is. Dit betekent onder meer dat voor die schulddienstverlening een doorverwijzing nodig is vanuit de eerste lijn (Vraagwijzer of het wijkteam). Die doorverwijzing wordt volgens het beleidsplan niet zomaar gegeven. Schuldenaren komen alleen in aanmerking voor specialistische schulddienstverlening als zij “een gereede kans maken op een duurzame schuldregeling.”<sup>93</sup>

Dit uitgangspunt betekent dat er logischerwijs een groep mensen met schuldproblemen is die (nog) niet aan die voorwaarden voldoet en dus niet in aanmerking komt voor specialistische schulddienstverlening. Het gaat hier bijvoorbeeld om mensen die geen inkomen hebben, in scheiding liggen of die naar het oordeel van de gemeente onvoldoende gemotiveerd zijn voor schulddienstverlening.

<sup>89</sup> N. Jungmann e.a., ‘Onoplosbare schuldsituaties’, Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag. 10; Panteia, ‘Huishoudens in de rode cijfers’. Zoetermeer: Panteia, 2015, pag.11. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Tiemeijer, W. ‘Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden’. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.7.

<sup>90</sup> W. Tiemeijer ‘Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden’, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam universit Press, Amsterdam 2016, pag.7.

<sup>91</sup> Nationale Ombudsman, ‘Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening’. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016, pag. 60 en 63; N. Jungmann e.a., ‘Onoplosbare schuldsituaties’, Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag. 13; Tiemeijer, W. ‘Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden’. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.8.

<sup>92</sup> Nieuwsbericht op [www.cz.nl](http://www.cz.nl), geraadpleegd op 27 januari 2017.

<sup>93</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 9.

Dit roept de vraag op welke hulp deze groep op dat moment dan wél krijgt van de gemeente om alsnog aan de voorwaarden voor schulddienstverlening te kunnen voldoen zodat hun schuldproblemen op termijn wél kunnen worden opgelost. De gemeente heeft immers in het beleidsplan aangegeven dat schuldproblemen zo vroeg mogelijk moeten worden aangepakt om te voorkomen dat ze uit de hand lopen. Dit impliceert dat de gemeente moet zorgen voor goede ondersteuning van schuldenaren die (nog) niet aan de voorwaarden van de tweedelijnsvoorziening voldoen. In de literatuur wordt het belang van goede ondersteuning bij de toeleiding naar schulddienstverlening onderschreven. Zo wees de Nationale Ombudsman er op dat een selectief toelatingsbeleid er niet toe mag leiden dat “mensen tussen wal en schip raken doordat zij niet in aanmerking komen voor een schuldhulpverleningstraject”.<sup>94</sup> Ook in recente publicaties wordt het belang van goede toeleiding benadrukt. Zo staat in een publicatie van de WRR uit 2016 dat het juist van belang is om “drempels tot schuldhulpverlening te verlagen, om er zo snel mogelijk bij te zijn met de hulpverlening” en te voorkomen dat schuldproblemen uit de hand lopen.<sup>95</sup> In andere recente onderzoeken wordt erop gewezen dat mensen met schuldproblemen te veel drempels ervaren bij de toegang tot schulddienstverlening, waardoor zij afhaken en niet de hulp krijgen die zij nodig hebben om hun schuldproblemen aan te pakken.<sup>96</sup>

#### **maatwerk voor specifieke doelgroepen**

Een vijfde uitgangspunt is *maatwerk voor specifieke doelgroepen*. Zoals al aangegeven in paragraaf 2-3-3 hebben dak- en thuislozen, jongeren, gezinnen met kinderen, zelfstandige ondernemers en woningbezitters volgens de gemeente extra aandacht nodig in het beleid.<sup>97</sup> De extra aandacht laat overigens volgens de gemeente onverlet dat ook voor deze doelgroepen het uitgangspunt ‘eigen kracht’ geldt. Het uitgangspunt dat maatwerk nodig is voor dak- en thuislozen, jongeren, gezinnen met kinderen, zelfstandige ondernemers en woningbezitters sluit aan bij de probleemanalyse van de gemeente dat deze groepen extra aandacht nodig hebben. In paragraaf 2-3 heeft de rekenkamer echter vastgesteld dat dit onderdeel van de analyse discutabel is, omdat allochtonen en alleenstaanden oververtegenwoordigd zijn onder de inwoners met problematische schulden. Bovendien duidt bestaande kennis over schulddienstverlening er op dat maatwerk niet alleen voor specifieke groepen nodig is, maar voor *alle* burgers met problematische schulden. Zo blijkt uit onderzoek naar schulddienstverlening in vijf grote en middelgrote gemeenten dat schulddienstverlening tot betere resultaten leidt, naarmate de gemeente daarin “meer maatwerk” levert.<sup>98</sup> Meer recent onderzoek bevestigt dit. Zo concludeerde de Nationale Ombudsman in 2016 dat in schulddienstverlening steeds goed moet worden

<sup>94</sup> Nationale Ombudsman, ‘Schulden komen nooit alleen: aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening’. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2012, pag. 26.

<sup>95</sup> Tiemeijer, W. ‘Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden’. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.8.

<sup>96</sup> Nationale Ombudsman, ‘Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening’. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016, pag. 60; Panteia, ‘Huishoudens in de rode cijfers’. Zoetermeer: Panteia, 2015, pag.11 en pag.12. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; N. Jungmann e.a., ‘Onoplosbare schuldsituaties’, Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag. 11.

<sup>97</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag. 23 t/m 25.

<sup>98</sup> Zie onder meer: Jungmann, N. e.a., ‘Schuldhulpverlening loont, een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening’. Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan, 2011, pag. 37. Het onderzoek is uitgevoerd in de gemeenten Den Haag, Arnhem, Tilburg, Deventer en Apeldoorn.

gekeken naar individuele mogelijkheden en “specifieke omstandigheden van individuele burgers.”<sup>99</sup>

### 2-5-2 doelen en maatregelen

*De hoofddoelstelling van het schulddienstverleningsbeleid is het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van Rotterdammers. Deze doelstelling is niet meetbaar gedefinieerd. Er is wel een meetbare prestatie-indicator over het percentage aanvragen voor een schuldregeling bij de KBR dat moet leiden tot een geslaagde regeling. Dit is echter geen geschikte indicator voor de hoofddoelstelling van het beleid.*

*De uitgangspunten van de aanpak zijn in het beleidsplan vertaald in ‘uitwerkrichtingen’ die in algemene termen zijn geformuleerd. Het beleidsplan bevat echter nauwelijks concrete maatregelen om de beoogde aanpak van schuldproblemen te realiseren. Geen van de vijf uitgangspunten is volledig omgezet in concrete maatregelen. De gemeente vindt dat de verschillende organisaties die betrokken zijn bij schulddienstverlening moeten samenwerken om een integrale aanpak van schuldproblemen te realiseren, maar in het beleidsplan staan geen maatregelen om die samenwerking tot stand te brengen. In het beleidsplan staan geen concrete maatregelen om het werken aan gedragsverandering en het versterken van eigen kracht van schuldenaren te realiseren. Mensen met schuldproblemen moeten volgens het beleidsplan worden ondersteund om mogelijke belemmeringen in de toegang tot schulddienstverlening weg te nemen, maar in het beleidsplan staat geen maatregel om mensen hierin te ondersteunen. Voor drie van de vijf doelgroepen die volgens het beleidsplan extra aandacht nodig hebben (gezinnen met kinderen, jongeren en woningbezitters) zijn geen concrete maatregelen geformuleerd om die extra aandacht te realiseren.*

#### doelen

De hoofddoelstelling van het schulddienstverleningsbeleid is: “het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de Rotterdammers.”<sup>100</sup> Voor mensen die niet financieel zelfredzaam kunnen worden is “het streven de maatschappelijke kosten te beperken”. In het beleidsplan is niet gedefinieerd wat de gemeente onder financiële zelfredzaamheid verstaat en wat de gemeente met het streven om de maatschappelijke kosten te beperken concreet beoogt. Ook is niet aangegeven hoeveel mensen met schuldproblemen de gemeente beoogt zelfredzamer te maken.

In het beleidsplan is één prestatie-indicator opgenomen die betrekking heeft op het verminderen van schuldproblemen. Deze indicator kan worden beschouwd als een subdoel van het doel om Rotterdammers financieel zelfredzamer te maken. De betreffende indicator luidt dat het slagingspercentage van tot stand gekomen schuldregelingen moet stijgen van 40% in 2012 tot 46% in 2014.<sup>101</sup> Het betreft hier de percentuele verhouding tussen het aantal gevallen “waarin is gepoogd een schuldregeling te treffen en het aantal gevallen waarin dit uiteindelijk ook is gelukt”.<sup>102</sup> Die indicator zegt echter niets over het absolute aantal geslaagde schuldregelingen dat wordt beoogd. De indicator is daarmee niet geschikt als indicator voor hoofddoel van het beleid om mensen financieel zelfredzamer te maken.

<sup>99</sup> Onder meer: Nationale Ombudsman, ‘Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening’. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016, pag. 61.

<sup>100</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.8.

<sup>101</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.23.

<sup>102</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.23.

### **maatregelen**

Zoals vastgesteld in paragraaf 2-5-1, bevat het beleidsplan vijf uitgangspunten voor de aanpak van schuldproblemen. Om die aanpak te realiseren moeten de uitgangspunten worden omgezet in concrete maatregelen. De rekenkamer is voor elk van de vijf uitgangspunten nagegaan in hoeverre deze in het beleidsplan zijn vervat in concrete maatregelen.

### **maatregelen voor integrale aanpak**

Een eerste uitgangspunt van het beleid is dat een integrale aanpak van belang is. Die integraliteit is zowel van belang bij *het inventariseren* van de problemen van de schuldenaar als bij *de aanpak* van die problemen. Vraagwijzer heeft de taak gekregen om een intake uit te voeren met aandacht voor problemen op meerdere leefgebieden, waaronder schuldproblemen (zie ook paragraaf 2-4-1). Daarmee is naar het oordeel van de rekenkamer een concrete maatregel geformuleerd voor een integrale inventarisatie van de problemen van de schuldenaar. Met betrekking tot de brede, integrale aanpak streeft de gemeente onder meer naar “een werkwijze waarbij Vraagwijzer(...) en wijkteams met elkaar een integrale eenheid vormen, waarbij de ondersteuning soepel en samenhangend om de burger heen wordt georganiseerd”.<sup>103</sup> Verder zijn op diverse plaatsen in het beleidsplan lijstjes met ‘uitwerkrichtingen’ voor het beleid opgenomen. In een van die lijstjes staat onder meer dat de samenwerking met “partijen in de Vraagwijzer” moet worden uitgewerkt, evenals de samenwerking met “partijen maatschappelijk middenveld”. Er zijn echter geen concrete maatregelen geformuleerd om de genoemde samenhang en samenwerking tot stand te brengen.

### **maatregelen voor gedragsbeïnvloeding**

Een tweede uitgangspunt is dat het beïnvloeden van gedrag van de schuldenaar centraal staat. Dit is volgens de gemeente op drie verschillende vlakken mogelijk, namelijk “motivatie, mogelijkheid en capaciteit.”<sup>104</sup> Elders in het beleidsplan staat dat gedragsverandering mogelijk is door “in te zetten op het versterken van eigen kracht en het eigen netwerk” van schuldenaren.<sup>105</sup> In het beleidsplan staat dat dit een taak is voor ‘ketenpartners’, waarbij onder meer welzijn wordt genoemd.<sup>106</sup> In het plan staan echter geen concrete maatregelen om te realiseren dat de ketenpartners gaan werken aan gedragsverandering van mensen met problematische schulden.

### **maatregelen versterken eigen kracht**

Een derde uitgangspunt is dat van de eigen kracht van de schuldenaar. In het beleidsplan staat een aantal ‘uitwerkingsrichtingen’ genoemd voor het versterken van eigen kracht, zoals het “stimuleren van vrijwilligersondersteuning voor aanpak van schulden” en het “vergroten van publiek-private samenwerking op het terrein van schuldpreventie.” Deze denkrichtingen worden in het plan niet verder toegelicht. In het beleidsplan staan geen concrete maatregelen om de genoemde denkrichtingen tot stand te brengen.

<sup>103</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.11.

<sup>104</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.7.

<sup>105</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.22.

<sup>106</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.12 en pag.27.

#### *maatregelen voor toeleiding naar tweedelijnsvoorziening*

Een vierde uitgangspunt is dat schulddienstverlening een tweedelijnsvoorziening is en alleen onder voorwaarden toegankelijk. In paragraaf 2-5-1 heeft de rekenkamer vastgesteld dat dit impliceert dat de gemeente zorg moet dragen voor goede ondersteuning om schuldenaren te helpen aan die voorwaarden te voldoen. In het beleidsplan staat over die ondersteuning onder meer dat “wanneer blijkt dat er belemmeringen zijn waardoor het inzetten van schulddienstverlening (nog) niet zinvol is, gekeken moet worden hoe deze belemmeringen vooraf weggenomen kunnen worden”.<sup>107</sup> Het kan daarbij gaan om technische belemmeringen (zoals openstaande boetes of het ontbreken van een overzicht van de schulden) of gedragsbelemmeringen (zoals het weer aangaan van nieuwe schulden). In het beleidsplan staat dat het wegnemen van eventuele belemmeringen een taak is voor welzijnsorganisaties.<sup>108</sup> Er zijn echter geen concrete maatregelen geformuleerd om te bewerkstelligen dat welzijnsorganisaties deze taken gaan uitvoeren.

#### *maatregelen voor maatwerk specifieke doelgroepen*

Een vijfde uitgangspunt is maatwerk voor specifieke doelgroepen. Zoals beschreven in paragraaf 2-5-1 zijn dak- en thuislozen, jongeren, gezinnen met kinderen, ZZP-ers en woningbezitters doelgroepen die volgens het beleid extra aandacht nodig hebben. Voor de doelgroep ‘kwetsbare burgers’ (waaronder onder meer dak- en thuislozen vallen) die vaak niet zelfredzaam kunnen worden, noemt het beleidsplan diverse maatregelen, waaronder budgetbeheer en bewindvoering.<sup>109</sup> Voor ZZP-ers wordt volgens het beleidsplan via het Regionaal Bureau Zelfstandigen een pilot gestart om deze doelgroep te ondersteunen bij het aanpakken van schulden.<sup>110</sup> Over de extra aandacht voor gezinnen met kinderen staat in het beleidsplan dat het “bij het oplossen van een crisis voor de hand ligt om gezinnen met kinderen zo snel mogelijk te ondersteunen en zoveel mogelijk te ontzien en maatwerk te leveren”. Hier is echter niet concreet aangegeven op welke wijze dit voornemen wordt gerealiseerd. Daarmee is dit uitgangspunt niet in een concrete maatregel vertaald. Dit geldt ook voor de extra aandacht voor jongeren. Hierover is in het beleidsplan aangegeven dat ondersteuning moet worden geboden door professionals die met jongeren werken en dat dit “deel zal uitmaken van de inkoopcontracten op zorg”. Er is echter niet concreet aangegeven wat die ondersteuning moet inhouden en op welke wijze de maatschappelijke organisaties die ondersteuning moeten vorm geven. Voor woningbezitters wordt volgens het beleidsplan “op dit moment onderzocht hoe deze groep beter kan worden ondersteund bij het aanpakken van schulden”. Hierover is dus nog geen concrete maatregel geformuleerd.

## 2-6 meerjarenbeleid 2016-2019

### 2-6-1 vooraf

In deze paragraaf beschrijft de rekenkamer welke *algemene* tekortkomingen in het beleidsplan 2012-2015 die in de vorige paragrafen zijn geconstateerd, ook gelden voor het beleidsplan 2016-2019 en daarmee de te verwachten effectiviteit van dit nieuwe

<sup>107</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.17.

<sup>108</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.27.

<sup>109</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.23.

<sup>110</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015’, 20 december 2012, pag.25.

beleidsplan negatief beïnvloeden. De bevindingen over het beleidsplan 2016-2019 die betrekking hebben op de rol van *specifieke* uitvoerende actoren in het beleid (Vraagwijzer, wijkteams, welzijnsorganisaties, KBR en enkele overige actoren) beschrijft de rekenkamer steeds in de laatste paragraaf van de afzonderlijke hoofdstukken over deze actoren (de hoofdstukken 3 tot en met 7).

#### **2-6-2 keuze probleemdoelgroepen discutabel**

*Net als voor het vorige beleidsplan, geldt ook voor het nieuwe beleidsplan dat discutabel is of de door de gemeente benoemde specifieke doelgroepen de enige groepen zijn die 'extra aandacht' nodig hebben. Net als in het vorige beleidsplan zijn allochtonen en alleenstaanden niet benoemd als specifieke doelgroepen, terwijl deze groepen oververtegenwoordigd zijn onder de Rotterdammers met schuldproblemen.*

In het nieuwe beleidsplan onderscheidt de gemeente enkele doelgroepen die specifieke aandacht nodig hebben in het beleid. Die doelgroepen zijn de doelgroep cliënten van de (Openbare) Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ), mensen met een (licht) verstandelijke beperking, gezinnen met minderjarige kinderen, ZZP-ers en andere ondernemers.<sup>111</sup> Dit zijn grotendeels dezelfde speciale doelgroepen als in het vorige beleidsplan. Enige afwijking ten opzichte van het vorige beleidsplan is dat de doelgroep woningbezitters in het nieuwe beleidsplan geen doelgroep meer is die extra aandacht nodig heeft. De rekenkamer kan dit billijken aangezien, zoals geconstateerd in paragraaf 2-3-2, uit onderzoek blijkt dat juist mensen in een huurwoning een verhoogde kans hebben op problematische schulden. Niettemin stelt de rekenkamer vast dat de keuze voor de specifieke doelgroepen in het nieuwe beleidsplan discutabel is, net als de keuze voor specifieke doelgroepen in het vorige beleidsplan. In paragraaf 2-3-2 is vastgesteld dat allochtonen en alleenstaanden in Rotterdam oververtegenwoordigd zijn onder Rotterdammers met schuldproblemen. Deze zijn echter in het beleid niet benoemd als doelgroepen die extra aandacht nodig hebben.

#### **2-6-3 onduidelijk hoeveel schuldenaren gemeente wil bereiken**

*Ook in het nieuwe beleidsplan ontbreekt een meetbare doelstelling over het aantal te bereiken schuldenaren. Daarmee is opnieuw niet duidelijk hoeveel mensen met problematische schulden de gemeente wil bereiken met schulddienstverlening.*

De rekenkamer heeft vastgesteld dat in het vorige beleidsplan geen meetbare doelstellingen waren opgenomen over het aantal mensen met problematische schulden dat de gemeente wil bereiken met schulddienstverlening (zie paragraaf 2-4-2). In het nieuwe beleidsplan staat dat het aantal Rotterdammers met problematische schulden sinds het vorige beleidsplan is gestegen van ruim 27.000 naar ruim 28.000.<sup>112</sup> Ook in het nieuwe beleidsplan ontbreekt een meetbare doelstelling over het aantal te bereiken schuldenaren. Daarmee is opnieuw niet duidelijk hoeveel mensen met problematische schulden de gemeente wil bereiken met schulddienstverlening.

#### **2-6-4 geen concrete doelen en maatregelen**

*Net als het vorige beleidsplan bevat ook het nieuwe beleidsplan geen meetbare doelstelling over de resultaten die de gemeente met de aanpak wil bereiken. Doel van de gemeente is opnieuw*

<sup>111</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag.26 t/m 28.

<sup>112</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, onder meer op pag.1.

om schuldproblemen te verminderen door financiële zelfredzaamheid van mensen met schuldproblemen te vergroten. Er zijn geen prestatie-indicatoren geformuleerd en de gemeente heeft geen voornemens om de eerstkomende jaren alsnog meetbare doelen te stellen voor schulddienstverlening. Wel staat in een nota over de doorontwikkeling van het sociaal domein, vastgesteld door de raad in oktober 2016, een voornemen om effecten van schulddienstverlening te gaan monitoren. De methode om die monitoring te realiseren moet echter nog worden ontwikkeld en het is niet duidelijk wanneer de gemeente vervolgens met de monitoring wil starten.

De uitgangspunten uit het vorige beleidsplan komen grotendeels terug in het nieuwe plan. Onder meer hanteert de gemeente ook in het nieuwe beleidsplan het uitgangspunt van 'eigen kracht'. Dit uitgangspunt sluit echter niet aan bij bestaande kennis over schulddienstverlening, onder meer omdat de eigen kracht van mensen met schuldproblemen veelal beperkt is (zie paragraaf 2-5-1). Bovendien staat het uitgangspunt van eigen kracht op gespannen voet met de analyse van de gemeente dat schuldproblemen vroegtijdig moeten worden signaleerd en aangepakt om te voorkomen dat ze uit de hand lopen.

Net als in het vorige beleidsplan, zijn ook in het nieuwe beleidsplan nauwelijks concrete maatregelen opgenomen om de beoogde aanpak te realiseren. De aanpak is wel geformuleerd, maar vooral in algemene termen, zoals 'de gemeente gaat de regie nemen', en 'het aanbod wordt ingekocht'. Voor de schulddienstverlening die welzijnsorganisaties moeten bieden verwijst de gemeente in het beleidsplan naar afspraken in het kader van de aanbesteding van het Nieuw Rotterdams Welzijn (NRW). In de aanbesteding van het NRW, dat een looptijd heeft tot 2018, zijn echter geen concrete afspraken opgenomen over schulddienstverlening. Het bevreemdt de rekenkamer dat het nieuwe beleidsplan geen concrete maatregelen bevat, onder meer omdat het nieuwe plan dezelfde doelstelling kent als het plan van vier jaar geleden en ook de uitgangspunten voor de beoogde aanpak in het nieuwe beleidsplan grotendeels hetzelfde zijn gebleven.

In het nieuwe beleidsplan is aangegeven dat er een uitvoeringsplan komt waarin staat hoe de beoogde aanpak gerealiseerd kan worden. Het college heeft aangekondigd dat het uitvoeringsplan in maart 2017 aan de raad zal worden gestuurd, maar het is niet duidelijk of dat plan wel meetbare doelen zal bevatten. De gemeente kan niet aangeven op welke termijn dit uitvoeringsplan gereed zal zijn. De gemeente is niet voornemens het uitvoeringsplan aan de raad te sturen.

### doelen

De ambitie van het schulddienstverleningsbeleid is volgens het nieuwe beleidsplan "het verminderen van problematische en risicovolle schulden bij Rotterdammers door het bieden van ondersteuning bij het vergroten van de financiële zelfredzaamheid."<sup>113</sup> In het plan is, net als in het vorige beleidsplan, niet gedefinieerd wat de gemeente onder financiële zelfredzaamheid verstaat en van hoeveel Rotterdammers de gemeente de schuldproblemen wil verminderen. Het plan bevat geen meetbare doelen. Ook bevat het plan geen prestatie-indicatoren.

Bij de behandeling van het beleidsplan in de raadscommissie Werk, inkomen participatie en volksgezondheid (WIPV) op 13 april 2016 heeft de wethouder Werkgelegenheid en Economie toegezegd in de eerstvolgende voortgangsrapportage

<sup>113</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag. 5.

schulddienstverlening “in te gaan op de punten waarop de effectiviteit van het beleid gemonitord kan worden”.<sup>114</sup> In de voortgangsrapportage die het college op 27 september 2016 aan de raad heeft gestuurd is aangegeven dat het meten van effecten als maatregel is benoemd in het doorontwikkelplan van de gemeente voor het sociaal domein ‘Zorg voor elkaar’. Dit doorontwikkelplan is vastgesteld door de raad op 13 oktober 2016. In het plan staat dat “de inventarisatie van en de onderzoeken naar het effect van de verschillende instrumenten en methodieken binnen de schulddienstverlening vragen om verdere uitwerking”.<sup>115</sup> Ambtelijk is aan de rekenkamer aangegeven dat de gemeente verwacht dat in het eerste kwartaal van 2017 duidelijk zal zijn welke gegevens de gemeente wil bijhouden voor schulddienstverlening.<sup>116</sup> Het is niet duidelijk op welke termijn de gemeente vervolgens de monitoring van die gegevens daadwerkelijk wil gaan uitvoeren. Het bovenstaande duidt erop dat de gemeente voornemens heeft om in het kader van de doorontwikkeling effecten van schulddienstverlening te gaan monitoren. De rekenkamer heeft echter geen voornemens aangetroffen om ook meetbare doelen te formuleren.

#### uitgangspunten

De rekenkamer heeft gekeken in hoeverre uitgangspunten uit het vorige beleidsplan terugkomen in het nieuwe plan. In paragraaf 2-5-1 heeft de rekenkamer vastgesteld dat het vorige beleidsplan samengevat vijf uitgangspunten kent, namelijk ‘integrale aanpak’, ‘beïnvloeden van gedrag’, ‘eigen kracht’, ‘tweedelijnsvoorziening’ en ‘maatwerk voor specifieke doelgroepen’. Vier van die vijf uitgangspunten blijkt de gemeente ook in het nieuwe beleidsplan te hanteren. Alleen het uitgangspunt over ‘maatwerk voor specifieke doelgroepen’ is in het nieuwe beleidsplan veranderd. De gemeente vindt nu maatwerk voor iedere Rotterdammer van belang. In het beleidsplan staat: “Door maatwerk te bieden (...) wordt het meest passende, meest effectieve en goedkoopste instrument of traject ingezet (...) Dit betekent dat iedere Rotterdammer een passend aanbod van de gemeente ontvangt”.<sup>117</sup> Dit veranderde uitgangspunt over maatwerk sluit naar het oordeel van de rekenkamer beter aan bij bestaande inzichten over schulddienstverlening dan het vorige beleidsplan. Uit ander onderzoek naar schulddienstverlening is namelijk bekend dat bij de aanpak van problematische schulden altijd maatwerk nodig is (zie paragraaf 2-5-1). Nu de gemeente het uitgangspunt van maatwerk voor iedereen omarmt, dringt zich wel de vraag op in hoeverre de gemeente maatregelen neemt om dat maatwerk voor iedereen te realiseren (zie verderop in deze paragraaf onder het vetgedrukte kopje ‘maatregelen’).

De gemeente hanteert in het nieuwe beleidsplan onverminderd het uitgangspunt van eigen kracht. In het nieuwe beleidsplan staat: “Rotterdamers met een probleem bekijken eerst zelf hoe ze dit probleem kunnen aanpakken en wat daar voor nodig is, al dan niet met hulp van familie en vrienden (...) Deze lijn is leidend in het huidige beleid en blijft dit ook de komende vier jaar”.<sup>118</sup> In paragraaf 2-5 heeft de rekenkamer

<sup>114</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Lijst van openstaande toezeggingen Commissie WIPV’, vergadering 29 juni 2016.

<sup>115</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, 13 oktober 2016, pag.30.

<sup>116</sup> Directeur MOW tijdens interview rekenkamer met de wethouder Werkgelegenheid en Economie op 10 oktober 2016.

<sup>117</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag. 14 en pag.19.

<sup>118</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag. 7.



echter geconcludeerd dat het uitgangspunt van eigen kracht niet aansluit bij bestaande kennis over schulddienstverlening. Zoals beschreven in die paragraaf komt uit onderzoeken naar schulddienstverlening naar voren dat de eigen kracht van mensen met schuldproblemen veelal beperkt is, onder meer doordat schuldenproblematiek vaak leidt tot mentale overbelasting en gepaard gaat met problemen op ander leefgebieden. Verder is in die paragraaf aangegeven dat het uitgangspunt van eigen kracht niet logisch aansluit bij de beleidsopvatting van de gemeente dat schuldproblemen vroegtijdig moeten worden gesignaleerd en aangepakt om te voorkomen dat ze uit de hand lopen.

#### **maatregelen**

In paragraaf 2-5-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat het vorige beleidsplan nauwelijks concrete maatregelen bevatte om de beoogde aanpak van schuldproblemen te realiseren. De uitgangspunten waren in het vorige beleidsplan alleen vertaald in 'denkrichtingen' die in algemene termen waren geformuleerd. Hierboven is aangegeven dat het nieuwe beleidsplan dezelfde doelstelling kent als het vorige en dat ook de uitgangspunten voor de beoogde aanpak in het nieuwe beleidsplan grotendeels hetzelfde zijn gebleven. Alleen al om die reden mag naar het oordeel van de rekenkamer redelijkerwijs verwacht worden dat inmiddels, vier jaar na het vorige beleidsplan, in het nieuwe beleidsplan wél concrete maatregelen zijn opgenomen om de beoogde aanpak te realiseren. Hieronder is voor elk van de vijf uitgangspunten beschreven in hoeverre dit inderdaad het geval is.

Het uitgangspunt van de gemeente dat voor de aanpak van schuldproblemen een *integrale aanpak* nodig is, betekent volgens het nieuwe beleidsplan dat niet alleen schuldbemiddeling moet worden geboden, maar dat ook de oorzaken waardoor iemand schuldproblemen heeft gekregen moeten worden aangepakt. Om die integrale aanpak te realiseren moeten de verschillende beleidsvelden en organisaties binnen de gemeente samenwerken.<sup>119</sup> Die samenwerking moet volgens het beleidsplan worden verbeterd. In het plan staat dat de samenwerking tussen partijen die betrokken zijn bij schulddienstverlening in de praktijk "niet altijd optimaal is".<sup>120</sup> In het plan is aangegeven dat om de samenwerking te verbeteren de betrokken partijen "moeten investeren in het maken van nieuwe afspraken of oude afspraken over samenwerking moeten bevestigen."<sup>121</sup> Die betrokken partijen zijn volgens het beleidsplan onder meer Vraagwijzer, wijkteam, welzijn, Wmo-aanbieders, vrijwilligersorganisaties en huisartsen. In het plan staat dat de gemeente hier "nadrukkelijke de regie gaat nemen".<sup>122</sup> Het plan bevat echter geen concrete maatregelen om de samenwerking te verbeteren om de beoogde integrale aanpak van schuldproblemen te realiseren.

Over het uitgangspunt dat het in schulddienstverlening van belang is om te werken aan *gedragsverandering* staat in het nieuwe beleidsplan dat dit een taak is voor welzijnsorganisaties, wijkteams en de aanbieders van Wmo-arrangementen.<sup>123</sup> Er worden geen concrete maatregelen genoemd om te bewerkstelligen dat deze organisaties daadwerkelijk gaan werken aan gedragsverandering van mensen met

<sup>119</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag. 2 en 3.

<sup>120</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag.19.

<sup>121</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag.20.

<sup>122</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag.20.

<sup>123</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag.14 en pag.22.

schuldbroeken. In het plan wordt gewezen op de nieuwe afspraken die vanaf 2016 zijn gemaakt bij de aanbesteding van het welzijnswerk tot 2018 in het kader van het Nieuwe Rotterdamse Welzijn (NRW).<sup>124</sup> In die aanbesteding zijn echter geen concrete afspraken opgenomen met welzijnsorganisaties om aan gedragsverandering te werken van mensen met schuldbroeken. Verder staat in de inleiding van het beleidsplan dat het beleid van de gemeente onder meer bestaat uit het “inkopen van begeleidingstrajecten gericht op gedragsverandering”.<sup>125</sup> In het plan wordt dit voornemen niet verder toegelicht.

Het uitgangspunt dat de *eigen kracht* van mensen met schuldbroeken moet worden vergroot betekent volgens het nieuwe beleidsplan dat “daar waar de eigen kracht (tijdelijk) ontbreekt, passende ondersteuning wordt geboden”.<sup>126</sup> Die ondersteuning kan volgens het beleidsplan ondersteuning zijn door het welzijn of het wijkteam (de eerste lijn) of door KBR of aanbieders van Wmo-arrangementen (de tweede lijn). Het beleidsplan vermeldt niet waar het ondersteuningsaanbod van eigen kracht concreet uit moet bestaan en welke maatregelen de gemeente neemt om te bewerkstelligen dat de genoemde actoren dat ondersteuningsaanbod gaan uitvoeren. Als actiepunt wordt slechts genoemd: “bieden van (complementaire) ondersteuning in de eerste en/of tweede lijn aan Rotterdammers gericht op het vergroten van de financiële zelfredzaamheid.”<sup>127</sup>

In het nieuwe beleidsplan staat, net als in het vorige beleidsplan, dat schulddienstverlening door de KBR een *tweedelijnsvoorziening* is. In het nieuwe plan is aangegeven dat mensen met schuldbroeken vanuit de eerste lijn (wijkteams en welzijn) moeten worden ondersteund bij de aanmelding bij de KBR en bij het wegnemen van eventuele belemmeringen die een traject bij de KBR in de weg staan.<sup>128</sup> Voorbeelden van belemmeringen die in het beleidsplan worden genoemd zijn zogenoemde ‘technische belemmeringen’, zoals een te laag inkomen of onvolledig overzicht over de schuldenlast en belemmeringen in het gedrag, bijvoorbeeld onvoldoende motivatie.<sup>129</sup> In het plan staat dat ‘de eerste lijn’ ondersteunt bij de aanmelding bij de KBR door te helpen bij het ordenen van de administratie en het completeren van de benodigde documenten om een schuldbemiddelingstraject te kunnen opstarten”.<sup>130</sup> Hulp van de eerste lijn kan worden geboden door welzijnsorganisaties of het wijkteam. Uit de bijlage bij het beleidsplan blijkt dat hulp van welzijnsorganisaties bestaat uit groepsgewijze ondersteuning.<sup>131</sup> Zoals eerder in deze paragraaf is vastgesteld, wordt in het plan wordt gewezen op de nieuwe afspraken die vanaf 2016 zijn gemaakt bij de aanbesteding van het welzijnswerk tot 2018 in het kader van het Nieuw Rotterdamse Welzijn (NRW). In die aanbesteding zijn echter geen concrete afspraken opgenomen met welzijnsorganisaties om ondersteuning te bieden bij toeleiding naar de KBR.

<sup>124</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.20.

<sup>125</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.20.

<sup>126</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.7.

<sup>127</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.8.

<sup>128</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.22.

<sup>129</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.22.

<sup>130</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.22.

<sup>131</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.30.

In het nieuwe beleidsplan staat dat als een schuldenaar een beroep doet op de gemeente bij het aanpakken van schulden *altijd maatwerk* wordt geleverd.<sup>132</sup> Dat maatwerk wordt volgens het beleidsplan gerealiseerd door “gebruik te maken van het ingekochte aanbod”.<sup>133</sup> Verder staat in het plan dat “noodzakelijke langdurige ondersteuning bij schuldproblematiek beter moet worden verankerd in de bestekken voor welzijn en Wmo”.<sup>134</sup> In het plan wordt niet toegelicht wat het in te kopen ondersteuningsaanbod inhoudt en wanneer de gemeente die inkoop start. De gemeente heeft desgevraagd aangegeven dat er in ieder geval geen voornemens zijn om de bestaande overeenkomsten van het NRW vóór 2018 open te breken om hierin alsnog afspraken op te nemen over ondersteuning bij schuldproblemen.<sup>135</sup>

#### **uitvoeringsplan**

In het beleidsplan staat dat er een uitvoeringsplan opgesteld zal worden waarin staat “welke acties de komende jaren worden ingezet om het beleid te realiseren”.<sup>136</sup> Het opstellen van het uitvoeringsplan is een taak van de programmamanager schulddienstverlening die de gemeente per 1 september 2016 heeft aangesteld.<sup>137</sup> De gemeente heeft in de bestuurlijke reactie op dit rapport aangegeven dat in maart 2017 het uitvoeringsplan aan de raad zal worden gestuurd. Uit die reactie is niet duidelijk of dat plan wel meetbare doelen zal bevatten. Onder meer zal de programmamanager volgens de gemeente eerst in overleg gaan met de organisaties die taken uitvoeren op het gebied van schulddienstverlening om te bespreken welke maatregelen nodig zijn.<sup>138</sup>

<sup>132</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.14

<sup>133</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.14

<sup>134</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.20.

<sup>135</sup> Interview wethouder Werkgelegenheid en Economie, 10 oktober 2016.

<sup>136</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.3.

<sup>137</sup> Interview directeur MOW, 7 september 2016.

<sup>138</sup> Directeur MOW tijdens interview rekenkamer met de wethouder Werkgelegenheid en Economie op 10 oktober 2016.



## 3 Vraagwijzer

### 3-1 inleiding

Vraagwijzer biedt informatie, advies en ondersteuning aan Rotterdammers voor uiteenlopende hulpvragen in het sociale domein. Op de website van de gemeente worden onder meer de onderwerpen zorg, gezondheid, geldproblemen, juridische problemen, activiteiten in de wijk en mantelzorg genoemd.<sup>139</sup> Burgers die hulp nodig hebben bij het aanpakken van hun schuldproblemen kunnen ook terecht bij Vraagwijzer. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de schulddienstverlening door Vraagwijzer. Onderzoeksvraag 3, 4, 5 en 7 worden hierbij beantwoord. Deze onderzoeksvragen luiden:

- 3 *Wordt de schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?*
- 4 *In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?*
- 5 *Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?*
- 7 *In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?*

In paragraaf 3-2 wordt een toelichting gegeven op de taken van Vraagwijzer in het algemeen en de specifieke taken van Vraagwijzer met betrekking tot schulddienstverlening. In paragraaf 3-3 en paragraaf 3-4 beschrijft en beoordeelt de rekenkamer de taken van Vraagwijzer bij schulddienstverlening en de uitvoering hiervan. In paragraaf 3-5 worden het bereik en de resultaten van de schulddienstverlening van Vraagwijzer beschreven. In paragraaf 3-6 wordt ingegaan op de gemeentelijke regievoering op de uitvoering van de taken van Vraagwijzer bij schulddienstverlening. In paragraaf 3-7 beschrijft de rekenkamer welke tekortkomingen in uitvoering van schulddienstverlening door Vraagwijzer zich ook in het nieuwe beleid kunnen voordoen en daarmee de te verwachten effectiviteit van dit nieuwe beleid negatief beïnvloeden. In tabel 3-1 is weergegeven welke normen bij de onderzoeksvragen worden getoetst en in welke paragraaf de bevindingen bij de betreffende norm staan.

<sup>139</sup> Gemeente Rotterdam, 'Vraagwijzers'. Verkregen op 24 november 2016 van: <http://www.rotterdam.nl/vraagwijzer>.

tabel 3-3-1: leeswijzer normen en onderzoeksvragen hoofdstuk 3

onderzoeksvraag	norm	paragraaf
3. Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?	Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.	3-3-1, 3-4-1
	De afspraken met uitvoerders zijn consistent met het geformuleerde beleid.	3-3-1, 3-4-1
	Uitvoerders vervullen hun taken zoals is afgesproken.	3-3-2, 3-4-2
	Uitvoerders hebben bij de uitvoering van de dienstverlening voldoende oog voor de mogelijkheden en beperkingen van cliënten.	3-3-2, 3-4-2
	De gemeente voert voldoende regie op de uitvoering van de afspraken.	3-6
4. In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?	Geen normen. Het gerealiseerde bereik van Vraagwijzer wordt beschreven.	3-5-1
5. Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?	Geen normen. De resultaten van de schulddienstverlening van Vraagwijzer worden beschreven.	3-5-2
7. In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?	Geen normen. De rekenkamer heeft gekeken welke bevindingen in dit hoofdstuk ook op het nieuwe schulddienstverleningsbeleid van toepassing zijn of zich bij de uitvoering ervan opnieuw kunnen voordoen.	3-7

De rekenkamer heeft voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen in dit hoofdstuk gekeken naar de stedelijke afspraken over de taken van Vraagwijzer en naar de uitvoering door de Vraagwijzers in de onderzochte gebieden. De rekenkamer heeft gesproken met beleidsambtenaren van cluster MO en met coördinatoren van deze Vraagwijzers. Daarnaast heeft de rekenkamer informatie verzameld door middel van interviews met andere actoren in de onderzochte gebieden, zoals de wijkteams en welzijnsorganisaties. Tot slot heeft de rekenkamer bij elk van de Vraagwijzers in de geselecteerde gebieden twee mystery guestbezoeken laten uitvoeren. Meer gedetailleerde informatie over de dataverzameling is te vinden in bijlage 1 'onderzoeksverantwoording'.

### 3-2 taken Vraagwijzer

#### 3-2-1 algemene taken

Vraagwijzer biedt informatie, advies en ondersteuning aan inwoners met een hulpvraag binnen het sociale domein. Vraagwijzer biedt onder andere hulp bij vragen over financiën en schulden. Sinds de invoering van de 'verbrede' Vraagwijzer in januari 2015 wordt meer ingezet op het breed in kaart brengen van de hulpvraag van de burger en het stimuleren van zelfredzaamheid. Vraagwijzer heeft sindsdien vijf taken, namelijk signalering & preventie;

*informatie, advies & vraagverheldering; inzet eigen kracht & netwerk; dienstverlening en toeleiding & indicatie.*

In elk van de veertien gebieden in de gemeente is een fysiek loket van Vraagwijzer. Sinds januari 2015 zijn in heel Rotterdam 'verbrede' Vraagwijzers ingevoerd. De gemeente beoogt met de verbrede Vraagwijzer een generalistische werkwijze waarbij de hulpvraag van de burger breed in kaart wordt gebracht en er meer aandacht is voor zelfredzaamheid en het inzetten van het sociaal netwerk van de burger.<sup>140</sup> Met betrekking tot schulddienstverlening is relevant dat sinds januari 2015 een deel van de dienstverlening van de KBR bij de Vraagwijzers in de gebieden wordt uitgevoerd en dus niet meer in het kantoor van de KBR in Prins Alexander. Dit betreft het verzorgen van een groepsoriëntatie en het voeren van de zogenoemde 'inlevergesprekken'. Meer informatie over de rol en taken van de Kredietbank is te vinden in hoofdstuk 7.

Een deel van de Vraagwijzers is 'intern' georganiseerd en een deel 'extern'. De zes interne Vraagwijzers zijn ambtelijk georganiseerd en alle medewerkers zijn in dienst van de gemeente. De acht 'externe' Vraagwijzers zijn aanbesteed. Het bestaan van zowel interne als externe Vraagwijzers komt nog voort uit het voormalige deelgemeentestelsel. Vanuit continuïteitsoogpunt heeft de gemeente er bij de invoering van de verbrede Vraagwijzer in 2015 voor gekozen de bestaande externe Vraagwijzers onderhands te gunnen aan de organisaties die in 2014 de Vraagwijzer al uitvoerden.<sup>141</sup> Vanaf januari 2017 zullen alle Vraagwijzers volgens de gemeente volledig ambtelijk worden uitgevoerd.<sup>142</sup>

Vraagwijzer heeft vijf taken. Deze taken zijn:<sup>143</sup>

- 1 *signalering & preventie*: Vraagwijzer moet signalen van burgers vroegtijdig oppakken en indien mogelijk inzetten op preventie van problemen.
- 2 *informatie, advies & vraagverheldering*: Vraagwijzer geeft informatie en advies aan burgers. Vraagverheldering is hierbij een belangrijk middel. Tijdens een gesprek met de cliënt gaat de Vraagwijzerconsulent op zoek naar "de vraag achter de vraag" en wordt de klant breed uitgevraagd met behulp van de 'Zelfredzaamheidsmatrix'.<sup>144</sup>

<sup>140</sup> Gemeente Rotterdam, 'Implementatie pilots verbrede vraagwijzer', ongedateerd. Verkregen op 1 november 2016 van <http://www.rotterdam.nl/implementatiepilotsverbredevraagwijzer>.

<sup>141</sup> Interview beleidsmedewerkers cluster MO, 10 februari 2016.

<sup>142</sup> Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 28 juni 2016.

<sup>143</sup> Deze vijf taken staan beschreven in het bestek van de externe Vraagwijzers: Gemeente Rotterdam, 'Gezocht: de beste Externe VraagWijzers voor Rotterdam', 17 september 2015. Deze vijf taken gelden volgens het cluster MO ook voor de interne Vraagwijzers (bron: interview beleidsmedewerker MO, 2 juni 2016).

<sup>144</sup> Vraagwijzer bepaalt aan de hand van een set triage-vragen of de brede uitvraag nodig is. Een inwoner die een traplift nodig heeft, hoeft bijvoorbeeld niet breed uit te worden gevraagd.

#### **Zelfredzaamheidsmatrix**

De Zelfredzaamheidsmatrix bestaat uit een reeks vragen over elf verschillende leefgebieden. De leefgebieden zijn: financiën, dagbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, verslaving, activiteiten van het dagelijks leven, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. Op elk leefgebied wordt de mate van zelfredzaamheid vastgesteld door de Vraagwijzerconsulent en wordt gekeken welke hulp de cliënt nodig heeft.

- 3 *inzet eigen kracht & netwerk*: Vraagwijzer moet ervoor zorgen dat burgers eerst zelf of met behulp van hun netwerk onderzoeken hoe zij een oplossing kunnen bereiken voor hun probleem.
- 4 *dienstverlening*: De Vraagwijzerconsulenten en andere medewerkers in de Vraagwijzer bieden hulp aan burgers met eenvoudige ondersteuningsvragen.
- 5 *toeleiding & indicatie*: Burgers met een meer complexe ondersteuningsvraag moeten worden doorgeleid naar andere hulp, zoals ondersteuning door het wijkteam of ondersteuning op basis van een Wmo-indicatie.

#### **3-2-2 taken schulddienstverlening**

*Voor burgers met schuldproblemen is Vraagwijzer de ingang waar zij hulp kunnen vragen. Vraagwijzer heeft hierbij als taak om in kaart te brengen welke problemen er spelen bij de cliënt. Dit gebeurt middels een brede intake waarbij aandacht is voor verschillende leefgebieden. Daarnaast zorgt Vraagwijzer voor toeleiding naar de juiste hulpverlening om de schuldproblemen aan te kunnen pakken.*

De taken die Vraagwijzer heeft op het gebied van schulddienstverlening staan in grote lijnen omschreven in het beleidsplan 2012-2015. Zoals toegelicht in paragraaf 2-4-1, is één van de uitgangspunten van het beleidsplan dat Vraagwijzer dé ingang is voor inwoners die een hulpvraag hebben op het gebied van schulddienstverlening. Via Vraagwijzer kan de burger toegang krijgen tot verschillende vormen van schulddienstverlening. Een ander beleidsuitgangspunt dat hiermee samenhangt, is de integrale aanpak bij schuldproblemen (zie ook paragraaf 2-5-1). Volgens de gemeente gaan schuldproblemen vaak gepaard met problemen op andere terreinen. Vraagwijzer moet daarom bij de burger een brede intake uitvoeren met aandacht voor problemen op verschillende leefgebieden, waaronder schuldproblemen. Na de brede intake moet de Vraagwijzerconsulent bepalen naar welke hulp de cliënt met een problematische schuld wordt toegeleid.

Op basis van de uitgangspunten van het beleidsplan, verschillende andere documenten en gesprekken met betrokkenen stelt de rekenkamer vast dat Vraagwijzer de volgende taken heeft bij schuldenproblematiek:

- in kaart brengen problematiek;
- toeleiding naar hulpverlening.

Deze taken en de uitvoering hiervan worden in paragraaf 3-3 en 3-4 toegelicht en beoordeeld.



### 3-3 in kaart brengen problematiek

#### 3-3-1 afspraken

*De gemeente heeft een duidelijke afspraak vastgelegd over het in kaart brengen van de problematiek van inwoners die zich melden bij Vraagwijzer. Vraagwijzerconsulenten moeten bij hen een brede uitvraag uitvoeren op de elf leefgebieden van de zelfredzaamheidsmatrix. Eén van deze leefgebieden is financiën, waar schuldproblemen ook onder vallen. Het breed in kaart brengen van de problematiek sluit aan op het uitgangspunt 'integrale aanpak' uit het schuldienstverleningsbeleid. Er moet immers naar de problematiek van de cliënt op verschillende leefgebieden worden gekeken.*

De afspraken die de gemeente met de interne en externe Vraagwijzers heeft gemaakt over hun taken zijn te vinden in het 'Handboek Verbrede VraagWijzer' (hierna: het handboek) en het bestek dat is opgesteld bij de aanbesteding van de externe vraagwijzers.

Over het in kaart brengen van de problematiek schrijft het handboek voor dat bezoekers van Vraagwijzer een intake krijgen met een Vraagwijzerconsulent.<sup>145</sup> Om te achterhalen welke problemen de cliënt heeft, moet de Vraagwijzerconsulent bij de intake goed doorvragen.<sup>146</sup> Burgers met ernstige problemen op meerdere leefgebieden geven namelijk wellicht niet meteen uit zichzelf aan dat zij te kampen hebben met meerdere problemen. Tijdens de intake moet daarom een 'brede uitvraag' worden gedaan om te kijken of er behalve (bijvoorbeeld) schuldproblemen ook problemen spelen op andere leefgebieden.<sup>147</sup>

Voor sommige doelgroepen met schuldproblemen hoeft Vraagwijzer geen brede uitvraag te doen. Volgens het handboek kunnen namelijk jongeren, klanten die al hulp ontvangen van de KBR, ambtenaren van de gemeente Rotterdam en "bijzondere doelgroepen met een Wmo-arrangement" direct worden doorverwezen naar speciale teams van de Kredietbank zonder brede uitvraag.

Bij de brede uitvraag moet de consulent gebruik maken van de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). Hoe de ZRM moet worden uitgevoerd is vastgelegd in een speciale handleiding die de gemeente in samenwerking met de GGD Amsterdam heeft opgesteld.<sup>148</sup> Per leefgebied kan de Vraagwijzerconsulent verschillende verhelderingsvragen stellen. Een aantal voorbeelden van de vragen voor het leefgebied financiën staan in het onderstaande kader.

<sup>145</sup> Bezoekers met eenvoudige vragen, zoals 'Waar kan ik informatie krijgen?', of een duidelijke sociaaljuridische vraag die kan worden afgehandeld door de Sociaal Raadsleden binnen Vraagwijzer, hoeven niet breed worden uitgevraagd.

<sup>146</sup> Gemeente Rotterdam, bestek 'Gezocht: de beste Externe VraagWijzers voor Rotterdam', 17 september 2015.

<sup>147</sup> Volgens het handboek kunnen jongeren, klanten die al hulp ontvangen van de KBR, ambtenaren van de gemeente Rotterdam en "bijzondere doelgroepen met een Wmo-arrangement" direct worden doorverwezen naar speciale teams van de Kredietbank zonder brede uitvraag.

<sup>148</sup> GGD Amsterdam & gemeente Rotterdam, 'Zelfredzaamheid-Matrix 2013: handleiding', februari 2013.

#### verhelderingsvragen leefgebied financiën

- Verzorgt u zelf uw eigen administratie? Is het op orde?
- Kunt u overweg met formulieren en ander papier?
- Kunt en durft u te bellen met instanties?
- Kunt u zich redden in en met het Nederlands?
- Is rondkomen elke maand weer een uitdaging?
- Heeft u ergens schulden?
- Krijgt u momenteel hulp van iemand/een organisatie?
- Ontvangt u al uw toeslagen wel?

*bron: Gemeente Rotterdam, 'Handboek Verbrede VraagWijzer', 29 januari 2015.*

Op basis van de verhelderingsvragen dient de Vraagwijzerconsulent per leefgebied een score te bepalen die varieert van 1 (minimale zelfredzaamheid) tot 5 (volledige zelfredzaamheid).<sup>149</sup> Als de Vraagwijzerconsulent vaststelt dat een cliënt problematische schulden heeft, dan zal de cliënt voor financiële zelfredzaamheid de score 1 krijgen (“geen inkomsten. hoge, groeiende schulden”) of de score 2 (“onvoldoende inkomsten en/of spontaan of ongepast uitgeven. Groeiende schulden”).<sup>150</sup> De uitkomst van de ZRM moet door de Vraagwijzerconsulent worden ingevoerd in het registratiesysteem MensCentraal.<sup>151</sup>

Het breed in kaart brengen van de problematiek sluit aan bij het uitgangspunt ‘integrale aanpak’ uit het schulddienstverleningsbeleid. De problematiek op verschillende leefgebieden wordt met behulp van de ZRM namelijk breed in kaart gebracht, om de juiste hulp aan te kunnen bieden.

### 3-3-2 uitvoering

*Vraagwijzer voert bij cliënten met problematische schulden veelal geen brede uitvraag uit. Bij maximaal een derde van de 1.970 reguliere cliënten (niet behorend tot de speciale doelgroepen van de KBR) die in de periode juni 2015 tot en met december 2015 hebben deelgenomen aan een oriëntatie van de KBR, heeft Vraagwijzer de ZRM afgenomen. Bij minimaal twee derde van de deelnemers aan de oriëntatie zijn de problemen van de cliënt door Vraagwijzer dus niet breed in kaart gebracht.*

Bij alle onderzochte Vraagwijzers wordt het in kaart brengen van de problematiek van de cliënt volgens de geïnterviewde Vraagwijzermedewerkers gedaan met behulp van de ZRM. De uitkomst van het gesprek wordt genoteerd in MensCentraal.<sup>152</sup>

<sup>149</sup> Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015.

<sup>150</sup> Bij een score van 3 of hoger zijn de schulden stabiel, staat de cliënt onder bewindvoering of kan de cliënt zijn schulden zelf beheren. Bron: GGD Amsterdam & gemeente Rotterdam, 'Zelfredzaamheid-Matrix 2013: handleiding', februari 2013.

<sup>151</sup> Gemeente Rotterdam, 'Handleiding SWT en VWL Rotterdam MensCentraal', 7 juni 2016.

<sup>152</sup> Interviews Vraagwijzermedewerkers, 31 maart 2016, 6 april 2016, 7 april 2016, 11 april 2016 en 13 april 2016.

### Vraagwijzermedewerkers over het vragen naar de problemen van cliënten

“De consultant is op zoek naar de ‘vraag achter de vraag’. Daarom wordt er een uitvraag gedaan op meerdere leefgebieden. Soms komen mensen voor probleem A, maar zitten ze ook met probleem B.”<sup>153</sup>

“Als een cliënt vertelt dat hij schulden heeft, wordt bij de intake doorgevraagd om inzicht te krijgen naar de omvang de problemen. Als iemand komt met een rekening die hij niet kan betalen, wordt bijvoorbeeld door de consultants gevraagd ‘hoeveel rekeningen heeft u die u niet kunt betalen?’.”<sup>154</sup>

De rekenkamer is nagegaan in hoeverre Vraagwijzers zich houden aan de afspraak dat zij een brede uitvraag uitvoeren bij cliënten met problematische schulden. Hiertoe heeft de rekenkamer onder meer gegevens van de KBR geraadpleegd. Uit die gegevens blijkt dat de KBR in 2015 in totaal met circa 5.000 cliënten een (groeps)oriëntatiegesprek heeft gevoerd.<sup>155</sup> Dit aantal is inclusief de cliënten die worden doorverwezen naar speciale teams van de Kredietbank (zoals jongeren en cliënten met GGZ-problematiek). Zoals beschreven in paragraaf 3-3-1 hoeft Vraagwijzer bij cliënten die worden doorverwezen naar die speciale teams geen brede uitvraag te doen. Als die cliënten niet worden meegeteld blijven er 3.251 cliënten over met wie Vraagwijzer wél een brede uitvraag zou moeten hebben uitgevoerd voorafgaand aan hun doorverwijzing naar de groepsoriëntatie.

De rekenkamer heeft van de gemeente een bestand ontvangen met gegevens over bezoekers waarbij de ZRM is afgenomen tussen juni 2015 en december 2015.<sup>156</sup> Uit die gegevens blijkt dat in deze zeven maanden tijd bij 1.573 cliënten de ZRM is afgenomen.<sup>157</sup> In paragraaf 3-3-1 heeft de rekenkamer geconcludeerd dat cliënten met problematische schulden op het leefgebied financiën een score van 1 of 2 op de ZRM zullen krijgen. Van deze 1.573 cliënten is dit bij 671 personen het geval.<sup>158</sup> Dit betekent dat de Vraagwijzer in de genoemde periode bij maximaal 671 cliënten waarbij een problematische schuld werd vastgesteld ook een brede uitvraag heeft uitgevoerd. In diezelfde periode (juni 2015 - december 2015) hebben echter veel meer oriëntatiegesprekken van de KBR plaats gevonden. Circa 1.970 van de bovengenoemde 3.251 KBR-oriëntatiegesprekken hebben namelijk in die periode plaatsgevonden.<sup>159</sup> Dit betekent dat van de 1.970 deelnemers aan de groepsoriëntatie minimaal 1.299 cliënten

<sup>153</sup> Interview Vraagwijzermedewerkers, 6 april 2016.

<sup>154</sup> Interview Vraagwijzermedewerker, 7 april 2016.

<sup>155</sup> In het merendeel van de veertien gebieden in Rotterdam vindt de oriëntatie van de KBR plaats in groepsverband. In enkele gebieden is er een individuele oriëntatie. Daar waar de rekenkamer in dit hoofdstuk spreekt over ‘groepsoriëntatie’, wordt zowel de groeps- als de individuele variant bedoeld.

<sup>156</sup> De rekenkamer heeft deze gegevens ontvangen van de gemeente op 1 april 2016. Het is volgens de gemeente mogelijk dat een deel van de ZRM's in het bestand dat de rekenkamer heeft ontvangen afgenomen is door een andere functionaris dan de Vraagwijzerconsultant, bijvoorbeeld door een medewerker van het wijkteam. Dit betekent dat het daadwerkelijke aantal ZRM's dat door Vraagwijzer is afgenomen zelfs lager is dan het aantal ZRM's in het bestand.

<sup>157</sup> De rekenkamer heeft deze gegevens ontvangen van de gemeente op 1 april 2016.

<sup>158</sup> ZRM-scores op het domein financiën in de periode juni 2015 en december 2015. Score onbekend: 11 cliënten, score 1: 209 cliënten, score 2: 462 cliënten, score 3: 837 cliënten, score 4: 45, score 5: 9 cliënten.

<sup>159</sup> De maand waarin de ZRM is afgenomen hoeft niet gelijk te zijn aan de maand waarin het oriëntatiegesprek heeft plaatsgevonden. Het is echter wel aannemelijk dat de oriëntatie kort volgt nadat de brede uitvraag heeft plaatsgevonden.

(1.970 – 671) door Vraagwijzer zijn doorverwezen naar die groepsoriëntatie zonder dat een brede uitvraag naar problemen op andere leefgebieden is uitgevoerd. De rekenkamer stelt op grond van het bovenstaande vast dat bij maximaal een derde van de deelnemers aan de groepsoriëntatie door Vraagwijzer een brede uitvraag kan hebben plaatsgevonden.<sup>160</sup> Dit betekent dat minimaal tweederde van de cliënten met problematische schulden door Vraagwijzer meteen is doorgestuurd naar de oriëntatie van de KBR, zonder dat een brede uitvraag naar hun problemen is uitgevoerd.

Uit de mystery guestbezoeken komt naar voren dat Vraagwijzers verschillend omgaan met cliënten die zich melden met schuldproblemen. Van de tien bezoeken kwam het in acht gevallen tot een gesprek met een Vraagwijzerconsulent (voor meer informatie over de bevindingen van de mystery guestbezoeken, zie paragraaf 8-4-2). Bij slechts drie van deze acht gesprekken zijn de mystery guests breed uitgevraagd. Tijdens twee gesprekken vond er geen brede uitvraag plaats, maar werd er wel een vervolgspraak ingepland door de consulent. Mogelijk zou de brede uitvraag tijdens dit tweede gesprek alsnog plaatsvinden, maar dit kan de rekenkamer niet vaststellen omdat de mystery guests maar een bezoek hebben afgelegd. Bij twee andere gesprekken, waar ook geen brede uitvraag plaatsvond, gaf de consulent aan dat de mystery guest later moest terugkomen met benodigde informatie. Tijdens deze gesprekken werd echter geen nieuwe afspraak ingepland. Bij het laatste gesprek werd de mystery guest niet breed uitgevraagd, maar maakte de Vraagwijzerconsulent meteen een afspraak bij het wijkteam.

Dat Vraagwijzerconsulenten niet altijd een brede uitvraag doen is bekend bij beleidsambtenaren van cluster MO.<sup>161</sup> Volgens MO verschilt dit per Vraagwijzer en is dit verschil een “aandachtspunt”. Een van de verklaringen is volgens hen “dat het aantal klanten bij de betreffende Vraagwijzer relatief hoog is en er te weinig tijd is”.<sup>162</sup> Deze verklaring wordt bevestigd door enkel van de geïnterviewde medewerkers van Vraagwijzers in de onderzochte gebieden.

#### **medewerkers Vraagwijzers over tijdgebrek om brede uitvraag te doen**

“Er is nu onvoldoende tijd. De ervaring is dat het nemen van voldoende tijd leidt tot meer vertrouwen waardoor mensen je meer vertellen. Tijdens het gesprek moet je veel vaste onderwerpen behandelen/vragen stellen. Doordat het gesprek relatief kort is, leidt dit er toe dat het gesprek automatisch al ‘in een soort mal is gegoten’ en er weinig tijd overblijft om dieper op zaken in te gaan. Je gaat gerichte vragen stellen die het proces helpen in plaats van echt een gesprek te voeren. Het zou beter zijn als je voor een gesprek met een klant drie kwartier de tijd zou hebben. Wij hebben een open spreekuur, dus als je weet dat mensen wachten, ga je geen lange gesprekken voeren. Ook zijn er allerlei andere werkzaamheden, waardoor je geen tijd hebt om een tweede of derde gesprek in te plannen.”<sup>163</sup>

“De Vraagwijzerconsulent heeft ongeveer drie kwartier<sup>164</sup> de tijd om de verbrede uitvraag te doen op de negen leefgebieden. De vraag achter de vraag helder te krijgen om zo samen met de klant te kijken naar de mogelijke oplossingen. Er wordt ook gekeken naar de zelfredzaamheid van de klant en

<sup>160</sup> 671 van 1.970 is 34,1 procent.

<sup>161</sup> Interview beleidsmedewerkers cluster MO, 10 februari 2016.

<sup>162</sup> Interview beleidsmedewerkers cluster MO, 10 februari 2016.

<sup>163</sup> Vraagwijzermedewerker in focusgroep.

<sup>164</sup> In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat 45 minuten een richtlijn is, maar dat hier ook van afgeweken kan worden.

zijn sociale netwerk. Deze tijd is net afdoende maar als er veel doorverwijzingen zijn kan men in tijdnood komen.”<sup>165</sup>

### 3-4 toeleiding hulpverlening

#### 3-4-1 afspraken

*De gemeente heeft een duidelijke afspraak gemaakt met de Vraagwijzers over de toeleiding naar verschillende vormen van hulpverlening. Cliënten die zowel een problematische schuld hebben als een probleem op een van de andere leefgebieden, moeten worden toegeleid naar het wijkteam. Cliënten die alleen een problematische schuld hebben, moeten worden toegeleid naar de groepsoriëntatie van de Kredietbank. Deze afspraken omtrent de toeleiding naar hulpverlening zijn consistent met het uitgangspunt van een integrale aanpak.*

Cliënten met problematische schulden kunnen door Vraagwijzer worden toegeleid naar het wijkteam of naar de groepsoriëntatie van de Kredietbank. De afspraken over beide alternatieven worden hieronder beschreven en beoordeeld.

Indien uit de brede uitvraag blijkt dat de cliënt intensieve ondersteuning nodig heeft bij het aanpakken van zijn problemen, kan de Vraagwijzerconsulent de cliënt toeleiden naar het wijkteam. In het handboek Vraagwijzer is vastgelegd dat de Vraagwijzerconsulent moet doorzetten naar het wijkteam als uit de ZRM blijkt dat er sprake is van problemen op twee of meer leefgebieden.<sup>166</sup> Deze bepaling in het handboek is in overeenstemming met het uitgangspunt ‘integrale aanpak’ uit het beleidsplan schulddienstverlening. Wijkteams hebben immers tot taak om problemen integraal aan te pakken.

Toeleiding naar de KBR vanuit Vraagwijzer is bedoeld voor cliënten die volgens de ZRM alleen op het leefgebied financiën onvoldoende zelfredzaam zijn en een problematische schuld hebben. Toeleiding naar de KBR betekent concreet een doorverwijzing naar de groepsoriëntatie van de KBR. Deze groepsoriëntatie wordt regelmatig op elke locatie van Vraagwijzer gehouden (meer informatie over de inhoud van de groepsoriëntatie is te vinden in hoofdstuk 6).

In het handboek Vraagwijzer is aangegeven wat moet worden verstaan onder een problematische schuld. Hierbij is vermeld dat het vaststellen van een problematische schuld complex kan zijn. De vuistregel die moet worden gehanteerd is dat “er sprake is van een problematische schuld, wanneer de schuld groter is dan 36x de aflossingscapaciteit van de klant”.<sup>167</sup> De aflossingscapaciteit is het deel van het inkomen dat groter is dan het bedrag dat de schuldenaar minimaal nodig heeft voor zijn dagelijks kosten. In de schulddienstverlening wordt de hoogte van het bedrag voor dagelijkse kosten het ‘vrij te laten bedrag’ of de ‘beslagvrije voet’ genoemd.

<sup>165</sup> E-mail Vraagwijzermedewerker, 4 april 2016.

<sup>166</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Handboek Verbrede VraagWijzer’, 29 januari 2015. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid voor de Vraagwijzerconsulent om af te wijken van deze regel. Als er bijvoorbeeld sprake is van een groot probleem op één leefgebied kan ook worden doorverwezen naar het wijkteam.

<sup>167</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Handboek Verbrede VraagWijzer’, 29 januari 2015.

Cliënten met problematische schulden die worden doorverwezen naar de groepsoriëntatie van de Kredietbank kunnen volgens het handboek indien nodig ook worden doorverwezen naar de Sociaal Raadslieden binnen Vraagwijzer. Zie onderstaand kader voor een toelichting.

#### Sociaal Raadslieden

De Sociaal Raadslieden binnen Vraagwijzer bieden advies en ondersteuning voor cliënten met een sociaal juridische vraag. Vraagwijzerconsulenten kunnen cliënten doorsturen die bijvoorbeeld een vraag hebben over sociaal zekerheidsrecht, belastingen en toeslagen en juridische kwesties. Sociaal Raadslieden hebben bij burgers met problematische schulden vooral een rol in de toeleiding naar de Kredietbank. De cliënt kan bijvoorbeeld hulp ontvangen bij het aanvragen van de juiste toeslagen. Hierdoor kan worden voldaan aan de eis van de Kredietbank om het inkomen op orde te hebben.<sup>168</sup>

Als bijvoorbeeld bij Vraagwijzer blijkt dat er beslag ligt op het inkomen van de cliënt, dan wordt deze volgens geïnterviewde Vraagwijzermedewerkers verwezen naar de Sociaal Raadslieden voor het berekenen van de beslagvrije voet en het maken van een conceptbrief aan de schuldeisers om hen op de hoogte te brengen van de financiële positie van de cliënt en diens (on)mogelijkheden om te betalen (de zogenoemde 'kale kipbrief'). Als de beslagvrije voet is afgedwongen en het inkomen dus stabiel is, kan de Kredietbank ermee aan de slag.<sup>169</sup>

#### 3-4-2 uitvoering

*De gemeente heeft geen cijfers beschikbaar over het aantal cliënten met een problematische schuld dat is toegeleid naar de wijkteams. Uit analyse van de rekenkamer blijkt dat hoogstens een kwart van de cliënten die volgens Vraagwijzer een problematische schuld hebben, wordt toegeleid naar het wijkteam, maar waarschijnlijk minder. Aangezien schuldproblemen volgens de gemeente vaak samenhangen met problemen op andere gebieden, zou het logisch zijn als het merendeel van de cliënten zou zijn doorgestuurd naar het wijkteam in plaats van naar de groepsoriëntatie van de Kredietbank. Een verklaring voor het lage aantal cliënten dat wordt toegeleid naar het wijkteam is dat Vraagwijzer bij cliënten met schuldproblemen niet altijd een brede uitvraag uitvoert en problemen op andere leefgebieden dus niet in kaart worden gebracht (zie paragraaf 3-3-2). Een andere mogelijke verklaring is dat cliënten bij sommige Vraagwijzers niet worden toegeleid naar het wijkteam vanwege wachtlijsten bij wijkteams.*

De gemeente heeft geen cijfers beschikbaar over het aantal cliënten met een problematische schuld dat door Vraagwijzer is toegeleid naar het wijkteam.<sup>170</sup> Interne Vraagwijzers hoeven hierover niet te rapporteren aan het management van cluster MO. Externe Vraagwijzers rapporteren wel aan de gemeente over het aantal doorverwijzingen naar (onder andere) de wijkteams. Deze rapportages geven echter alleen inzicht in het totaal aantal cliënten dat door de betreffende Vraagwijzers is doorverwezen naar de wijkteams en niet specifiek in het aantal cliënten met problematische schulden.<sup>171</sup>

De rekenkamer heeft, op basis van andere beschikbare gegevens, een berekening uitgevoerd die inzicht geeft in hoeverre cliënten met een problematische schuld door

<sup>168</sup> Gemeente Rotterdam, 'Handboek Verbrede VraagWijzer', 29 januari 2015.

<sup>169</sup> E-mail Vraagwijzermedewerker, 4 april 2016.

<sup>170</sup> E-mail directeur MOW, 10 november 2016.

<sup>171</sup> Maandelijkse rapportages Vraagwijzers IJsselmonde en Prins Alexander.

Vraagwijzers in Rotterdam worden toegeleid naar het wijkteam en naar de groepsoriëntatie van de Kredietbank. Uit gegevens uit het registratiesysteem MensCentraal blijkt dat in de periode juni 2015 tot en met december 2015 bij 671 cliënten door middel van de ZRM is vastgesteld dat zij onvoldoende zelfredzaam zijn op het leefgebied financiën. Die 671 mensen hebben in de ZRM een 1 of een 2 gescoord op dit leefgebied. Zoals de rekenkamer heeft vastgesteld in paragraaf 3-3-1, scoren mensen met problematische schulden altijd een 1 of een 2 op het leefgebied financiën. Dit betekent dat bij maximaal 671 cliënten met problematische schulden in een brede uitvraag is vastgesteld dat zij problematische schulden hebben. Het betekent ook dat tussen juni 2015 en december 2015 maximaal 671 cliënten met problematische schulden door Vraagwijzer zijn toegeleid naar het wijkteam. Vraagwijzer verwijst cliënten immers pas naar het wijkteam als met de ZRM is vastgesteld dat zij problemen hebben op meerdere leefgebieden.

In diezelfde periode van juni 2015 tot en met december 2015 hebben circa 1.970 cliënten deelgenomen aan een (groeps-)oriëntatie van de KBR (zie paragraaf 3-3-2). Dat betekent dat de Vraagwijzers in die periode minimaal 1.970 cliënten met een problematische schuld hebben toegeleid naar de groepsoriëntatie van de Kredietbank. Het aantal doorverwijzingen naar de groepsoriëntatie is waarschijnlijk hoger dan deze 1.970, omdat aannemelijk is dat een deel van de mensen die zijn doorverwezen naar de groepsoriëntatie daar uiteindelijk niet aan deel heeft genomen. Als alle 671 cliënten waarbij uit de ZRM bleek dat zij financieel niet zelfredzaam zijn ook problematische schulden hebben en vervolgens ook allemaal door Vraagwijzer zijn toegeleid naar het wijkteam, dan zou dit betekenen dat het totaal aantal cliënten met problematische schulden in die periode 671 plus 1.970 bedroeg, dat is 2.641. Als inderdaad alle 671 cliënten met een lage score op financiële zelfredzaamheid zijn doorgeleid naar het wijkteam dan is dit ongeveer een kwart van de in totaal 2.641 cliënten met problematische schulden.<sup>172</sup> Het is ook mogelijk dat niet alle 671 cliënten die financieel onvoldoende zelfredzaam zijn bevonden ook problematische schulden hebben. In dat geval is het aandeel cliënten met problematische schulden dat door Vraagwijzer is doorgestuurd naar de wijkteams nog lager dan een kwart. Gelet op het bovenstaande acht de rekenkamer het waarschijnlijk dat het daadwerkelijke percentage toeleidingen naar het wijkteam nog lager ligt dan een kwart, omdat het aantal toeleidingen naar de groepsoriëntatie, zoals hierboven is toegelicht, hoogstwaarschijnlijk hoger is dan 1.970.

Dat maximaal een kwart van de cliënten dat zich bij Vraagwijzer meldt met een problematische schuld wordt doorverwezen naar het wijkteam vindt de rekenkamer opmerkelijk aangezien de gemeente in het schulddienstverleningsbeleid benadrukt dat schuldproblemen veelal gepaard gaan met problemen op andere leefgebieden. Logischerwijs zou dus het merendeel van de cliënten met een problematische schuld door Vraagwijzer moeten worden toegeleid naar het wijkteam in plaats van naar de groepsoriëntatie.

In het begin van deze paragraaf is aangegeven dat de gemeente geen cijfers heeft over het aantal doorverwijzingen door Vraagwijzer naar de wijkteams. De rekenkamer heeft de rapportages bestudeerd die de rayonmanagers van elk van de vier rayons

<sup>172</sup> Het totaal aantal cliënten met een problematische schuld bestaat uit 1.970 cliënten die bij de groepsoriëntatie zijn geweest plus 671 die zijn doorverwezen naar het wijkteam. Dit is in totaal 2.641. 671 van 2.641 is 25,4%.

iedere vier maanden opstellen voor het management van cluster MO. Die rapportages bevatten inderdaad deze cijfers niet. In een van de rapportages heeft de rekenkamer wel een aanduiding gevonden over het aantal doorverwijzingen. Het betreft een 8-maandsrapportage van rayon Noord-Buiten. In die rapportage is aangegeven dat “circa twee tot vijf procent van de meldingen aan wijkteams komt via Vraagwijzer”.<sup>173</sup> Deze bevinding is in lijn met de bevinding van de rekenkamer dat waarschijnlijk minder dan een kwart van de mensen met problematische schulden die zich bij Vraagwijzer melden wordt doorverwezen naar de wijkteams. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat in een ander rayon 16% wordt doorverwezen naar de wijkteams. Ook dit is ruim minder dan een kwart en daarmee in lijn met de bevinding van de rekenkamer.

De gemeente geeft overigens aan dat er grote verschillen bestaan tussen de Vraagwijzers wat betreft het aantal doorverwijzingen naar de wijkteams. Een beleidsmedewerker van cluster MO laat weten: “De differentiatie is nu nog groot. Sommige vraagwijzers sturen maar 1% van de klanten door naar wijkteams en daar zijn ze trots op. Andere Vraagwijzers sturen de helft door.”<sup>174</sup>

Een mogelijke verklaring voor het lage aantal cliënten dat is doorverwezen naar de wijkteams is dat maximaal slechts een derde van de cliënten die hebben deelgenomen aan de groepsoriëntatie breed is uitgevraagd (zie paragraaf 3-3-2). Als de brede uitvraag wel had plaatsgevonden, was een deel van deze cliënten waarschijnlijk wel doorgestuurd naar het wijkteam, omdat zij problemen hebben op andere leefgebieden. Schuldproblemen hangen immers vaak samen met problemen op andere leefgebieden, maar zonder brede uitvraag wordt dit niet vastgesteld.

Een andere mogelijke verklaring is dat cliënten niet worden doorgestuurd naar het wijkteam vanwege wachtlijsten bij de wijkteams. Uit gesprekken met wijkteams blijkt dat bij vier van de vijf onderzochte wijkteams cliënten niet meteen terecht kunnen, omdat er sprake is van een wachtlijst (zie ook paragraaf 5-3-2). Enkele van de geïnterviewde medewerkers van Vraagwijzer hebben aangegeven dat de wachtlijsten een reden vormen om mensen soms niet door te verwijzen naar het wijkteam.

#### **medewerkers Vraagwijzer over wachtlijsten wijkteams**

“Als er sprake is van multiproblematiek, dan wordt iemand verwezen naar de wijkteams. Multiproblematiek betreft in principe iedereen met problemen op meer dan één domein. Maar in de praktijk wordt hier iets lossier mee omgegaan. Het grootste gedeelte van de mensen met schulden heeft ook andere problemen en er is geen capaciteit (bij de wijkteams) om al deze personen naar de wijkteams te sturen.”<sup>175</sup>

<sup>173</sup> Gemeente Rotterdam, ‘8-maandsrapportage Rayon Noord-Buiten 2016, 22 augustus 2016.

<sup>174</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 16 juni 2016.

<sup>175</sup> Interviews Vraagwijzermedewerkers, 31 maart 2016 en 13 april 2016.



“De meeste personen met schulden die zich melden gaan naar Dock<sup>176</sup> (en naar de groepsoriëntatie, red.) en een minderheid naar het wijkteam. Hierbij speelt ook mee dat er bij een aantal wijkteams een wachtlijst is en dat bij Dock iedereen snel terecht kan.” bron: interviews Vraagwijzermedewerkers<sup>177</sup>

### 3-5 bereik en resultaten

#### 3-5-1 bereik

Vraagwijzer heeft in 2015 minimaal 5.000 cliënten met problematische schulden bereikt. Het aantal jaarlijkse oriëntatiegesprekken van de KBR is namelijk 5.000 en al deze cliënten zijn toegeleid door Vraagwijzer. Het daadwerkelijke bereik is hoger dan 5.000, omdat aangenomen mag worden dat meer cliënten door Vraagwijzer zijn doorverwezen naar de oriëntatie dan er vervolgens daadwerkelijk ook hebben deelgenomen. Bovendien is een deel van de cliënten met problematische schulden door Vraagwijzer toegeleid naar het wijkteam in plaats van naar de oriëntatie van de Kredietbank.

*De gemeente heeft geen informatie beschikbaar over het aantal inwoners met problematische schulden dat wordt bereikt door Vraagwijzer. Er zijn namelijk geen afspraken gemaakt met de Vraagwijzers over het registreren van deze gegevens.*

De gemeente heeft geen cijfers beschikbaar over het aantal inwoners met een problematische schuld dat zich meldt bij de Vraagwijzers in de gemeente. Met de interne Vraagwijzers zijn geen afspraken gemaakt over het bijhouden van het type problematiek dat speelt bij de bezoekers. De externe Vraagwijzers moeten wel maandelijks een rapportage aanleveren waarin onder andere het type problematiek moet worden vermeld. Deze rapportages geven echter geen inzicht in het precieze aantal burgers met schuldproblemen dat voor hulp aanklopt bij Vraagwijzer. Bij twee van de drie onderzochte externe Vraagwijzers wordt per cliënt namelijk maar één type probleem geregistreerd. Als een cliënt naast schuldproblemen ook andere problemen heeft, wordt dit niet gerapporteerd. Van de derde onderzochte externe Vraagwijzer zijn geen rapportages beschikbaar. Dit komt volgens de gemeente doordat MensCentraal niet naar behoren werkt. Met deze Vraagwijzer is afgesproken dat zij alleen rapporteren over het aantal gesprekken dat heeft plaatsgevonden met de Vraagwijzerconsulenten.<sup>178</sup>

De scores op de ZRM zouden inzicht kunnen geven in het aantal bereikte inwoners met problematische schulden. Een score van 1 of 2 op het leefgebied financiën duidt immers op de mogelijke aanwezigheid van problematische schulden. De ZRM wordt echter maar in beperkte mate afgenomen door Vraagwijzer (zie paragraaf 3-3-2) en geeft hiermee geen inzicht in het totale bereik van Vraagwijzer.

De enige cijfers die tot op zekere hoogte inzicht geven in de mate waarin Vraagwijzer mensen met problematische schulden bereikt, is het aantal oriëntatiegesprekken dat

<sup>176</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat het doorverwijzen naar Dock onderdeel uitmaakt van de mogelijkheden mits passend. Dit is een alternatief voor klanten waar direct met de problematiek een stap wordt gezet.

<sup>177</sup> Interviews Vraagwijzermedewerkers, 31 maart 2016 en 13 april 2016.

<sup>178</sup> E-mail ambtenaar, 22 september 2016. Daarnaast is in ambtelijk wederhoor aangegeven dat door de gemeente is vastgesteld dat MensCentraal niet het meest ideale systeem is voor de toekomst. Op dit moment wordt er een aanbesteding uitgevoerd voor een nieuw systeem.

heeft plaatsgevonden bij de KBR. Alle deelnemers aan deze gesprekken zijn immers via Vraagwijzer toegeleid. In 2015 hebben er circa 5.000 oriëntatiegesprekken plaatsgevonden (zie paragraaf 6-5). Hiermee is het jaarlijkse bereik van Vraagwijzer minstens 5.000 burgers met problematische schulden. Het daadwerkelijke bereik zal hoger zijn. In de eerste plaats omdat het aannemelijk is dat niet iedere cliënt die wordt doorverwezen door Vraagwijzer ook besluit om deel te nemen aan de groepsoriëntatie. In de tweede plaats wordt een deel van de cliënten met problematische schulden niet doorverwezen naar de groepsoriëntatie, maar toegeleid naar het wijkteam.

Precieze gegevens over het aantal burgers met schuldproblemen bij zowel externe als interne Vraagwijzers is op dit moment alleen te achterhalen door op individueel cliëntniveau in MensCentraal te kijken of er sprake is van schulden.<sup>179</sup> Uit MensCentraal kan echter geen managementinformatie worden gegenereerd over het aantal cliënten met schuldproblemen. De gemeente heeft hierdoor geen inzicht in het totaal aantal Rotterdammers met een problematische schuld dat door Vraagwijzer wordt bereikt.

### 3-5-2 resultaten

*De gemeente beschikt niet over informatie over resultaten van Vraagwijzer op het gebied van schulddienstverlening. Zoals vastgesteld in paragraaf 3-4 wordt hoogstens een kwart van de cliënten van wie door Vraagwijzer is vastgesteld dat zij problematische schulden hebben doorverwezen naar het wijkteam.*

De gemeente beschikt niet over informatie over de resultaten van Vraagwijzer op het gebied van schulddienstverlening. Sinds 2016 wordt elke vier, acht en twaalf maanden een rapportage opgeleverd van het 'project Vraagwijzer' en wordt daarnaast per rayon een rapportage opgesteld over het functioneren van onder meer de Vraagwijzers in het rayon. Deze rapportages bevatten echter alleen algemene informatie over de Vraagwijzer en geen specifieke informatie over schulddienstverlening.<sup>180</sup> Ook in de laatste twee voortgangsrapportages van het schulddienstverleningsbeleid (van 22 juni 2015 en 27 september 2016) staat niets vermeld over de resultaten van de Vraagwijzer op het gebied van schulddienstverlening.

De bevindingen van de rekenkamer in paragraaf 3-4 geven wel enig inzicht in de resultaten van Vraagwijzer bij cliënten met problematische schulden. Zoals daar vastgesteld verwijst Vraagwijzer mensen met problematische schulden meestal naar de groepsoriëntatie van de KBR en wordt hoogstens een kwart van de cliënten die volgens Vraagwijzer een problematische schuld hebben, doorverwezen naar het wijkteam.

<sup>179</sup> In het registratiesysteem MensCentraal dat Vraagwijzer gebruikt, kan bij cliënten niet 'aangevinkt' worden of er sprake is van een (problematische) schuld. Er kan daarom geen managementinformatie uit het systeem worden gehaald over het aantal burgers met schuldproblemen dat zich meldt bij Vraagwijzer. In de nieuwste handleiding van MensCentraal (7 juni 2016) staat wel vermeld dat er bij elk dossier in een apart veld moet worden aangegeven of er sprake is van een problematische schuld. De gemeente heeft echter geen informatie aan kunnen leveren over het aantal cliënten met schuldproblemen binnen Vraagwijzer. Het is onduidelijk of momenteel in MensCentraal wordt bijgehouden of er sprake is van problematische schulden.

<sup>180</sup> De rekenkamer heeft van de gemeente de laatst beschikbare rapportages ontvangen. Dit zijn de 8-maandsrapportages van september 2016.

### 3-6 regie Vraagwijzer

*De gemeente heeft de regievoering op de Vraagwijzers belegd bij de Vraagwijzercoördinatoren, de teammanagers, de rayonmanagers en de directeur MOW. Deze regievoerders beschikken echter niet over managementinformatie over schulddienstverlening door Vraagwijzer, zoals gegevens over bereik en resultaten. De gemeente kan daardoor onvoldoende regie voeren op de uitvoering van de schulddienstverlening door de Vraagwijzers*

De regie op de Vraagwijzers is belegd bij verschillende lijnfunctionarissen. De dagelijkse aansturing wordt bij elke Vraagwijzer uitgevoerd door een Vraagwijzercoördinator. Deze coördinator wordt aangestuurd door een teammanager, die daarnaast de wijkteams binnen het gebied hiërarchisch aanstuurt en moet zorgen voor goede onderlinge afstemming.<sup>181</sup> Daarnaast ligt de regievoering bij de rayonmanagers en de directeur MOW. In aanvulling hierop is een 'Hoofd Vraagwijzers en projecten' aangesteld die verantwoordelijk is voor de uitvoering van alle Vraagwijzers.

Voor een goede regievoering is informatie nodig over bereik en resultaten van Vraagwijzers. De rekenkamer stelde in paragraaf 3-5-1 echter vast dat de gemeente geen inzicht heeft in het aantal cliënten met een problematische schuld dat wordt bereikt door Vraagwijzer. Ook is er geen informatie beschikbaar over de toeleiding van deze cliënten naar de wijkteams en hoe dit aantal zich verhoudt tot de toeleiding naar de groepsoriëntatie.

Zoals vermeld in paragraaf 3-5-2 worden elke vier, acht en twaalf maanden rapportages opgesteld over het functioneren van de Vraagwijzers. Deze rapportages gaan over Vraagwijzer in het algemeen en bieden geen inzicht in de rol die Vraagwijzer heeft bij schulddienstverlening en de resultaten hiervan.<sup>182</sup>

Tot slot biedt het zogenoemde 'Concerndashboard' sturingsinformatie voor het management. Deze applicatie verzamelt gegevens uit andere systemen, waaronder MensCentraal. Het Concerndashboard geeft onder andere informatie over het aantal bezoekers per Vraagwijzer. In het Concerndashboard is echter geen gedetailleerde informatie te vinden over schulddienstverlening, zoals het aantal bezoekers met een problematische schuld en het aantal toeleidingen naar de wijkteams en de groepsoriëntatie. De rekenkamer stelt vast dat vanwege het gebrek aan managementinformatie de mogelijkheden voor de gemeente om adequaat regie te voeren op de taken van Vraagwijzer op het gebied van schulddienstverlening beperkt zijn.

### 3-7 meerjarenbeleid 2016-2019

*De problemen die de rekenkamer in dit onderzoek heeft aangetroffen met betrekking tot schulddienstverlening door de Vraagwijzers worden in het nieuwe beleidsplan en in de doorontwikkeling van het sociale domein onvoldoende onderkend en er zijn geen duidelijke maatregelen geformuleerd om de problemen aan te pakken. In het nieuwe beleid wordt niet onderkend dat Vraagwijzer bij cliënten met problematische schulden veelal geen brede uitvraag*

<sup>181</sup> Gemeente Rotterdam, bestek 'Gezocht: de beste Externe VraagWijzers voor Rotterdam', 17 september 2015 en ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

<sup>182</sup> De rekenkamer heeft van de gemeente de 8-maandsrapportages van september 2016 ontvangen van alle rayons.

doet en daardoor voor het merendeel van die cliënten niet onderzoekt of zij hulp van het wijkteam nodig hebben. Dit terwijl te verwachten is dat cliënten met problematische schulden veelal juist wel hulp van het wijkteam nodig hebben. De gemeente heeft geen inzicht in het bereik en de resultaten van de schulddienstverlening van Vraagwijzer en het beleid voor de doorontwikkeling van de Vraagwijzers bevat geen maatregelen om monitoring van bereik en resultaten van de Vraagwijzers op het gebied van schulddienstverlening te realiseren.

#### **geen maatregelen om brede uitvraag beter te waarborgen**

In het nieuwe beleid blijft Vraagwijzer de centrale ingang voor mensen met een hulpvraag op het gebied van schulddienstverlening.<sup>183</sup> In paragraaf 3-4-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat Vraagwijzer hoogstens een kwart van de cliënten met een problematische schuld toeleidt naar het wijkteam, terwijl aannemelijk is dat het merendeel van de cliënten hulp van het wijkteam nodig heeft, omdat schuldproblemen vaak samenhangen met problemen om andere leefgebieden. Een van de verklaringen voor de beperkte omvang van het aantal doorverwijzingen van Vraagwijzer naar het wijkteam is dat Vraagwijzer bij cliënten met problematische schulden veelal geen brede uitvraag doet naar problemen op meerdere leefgebieden (de rekenkamer heeft dit vastgesteld in paragraaf 3-3-2). Hierdoor kan Vraagwijzer niet vaststellen of de cliënt hulp van het wijkteam nodig heeft.<sup>184</sup> In het nieuwe beleidsplan schulddienstverlening wordt dit probleem niet onderkend. Het gemeentelijk beleid met betrekking tot Vraagwijzer voor de komende jaren maakt onderdeel uit van de zogenoemde 'doorontwikkeling' van het sociaal domein. Het beleid voor die doorontwikkeling heeft de gemeente vastgelegd in de nota 'Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling zorg, welzijn en jeugdhulp 2018' vastgesteld door de raad op 13 oktober 2016. In dit plan staan enkele "verbeteracties" met betrekking tot Vraagwijzer.<sup>185</sup> Het door de rekenkamer geconstateerde probleem dat Vraagwijzer veelal de brede uitvraag niet uitvoert wordt in het doorontwikkelplan echter niet genoemd.

#### **geen concrete maatregel om monitoring te realiseren**

In paragraaf 3-5 heeft de rekenkamer vastgesteld dat de gemeente nauwelijks inzicht heeft in bereik en resultaten van Vraagwijzers op het gebied van schulddienstverlening. Noch in het nieuwe beleidsplan schulddienstverlening, noch in de nota over doorontwikkeling in het sociaal domein heeft de gemeente concrete maatregelen aangekondigd om die monitoring te realiseren.

<sup>183</sup> Naast Vraagwijzer zijn er in het nieuwe beleid wel enkele specifieke ingangen voor specifieke doelgroepen, zoals Centraal Onthaal (voor kwetsbare groepen, zoals dak- en thuislozen) en het Jongerenloket.

<sup>184</sup> Soms kan nog intensievere of langduriger hulp nodig zijn dan het wijkteam kan bieden. De ondersteuning van het wijkteam is in beginsel kortdurend, voor maximaal 6 maanden. Als Vraagwijzer oordeelt dat ondersteuning langer dan 6 maanden nodig is, moet naar andere ondersteuning worden doorverwezen. Ook voor het vaststellen van dit oordeel is eerst een brede uitvraag nodig

<sup>185</sup> Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 13 oktober 2016, pag.13.





## 4 welzijnsorganisaties

### 4-1 inleiding

Het welzijnswerk in de gemeente Rotterdam wordt uitgevoerd door verschillende welzijnsorganisaties. Hulp aan inwoners met schuldproblemen is hierbij een van de taken. Voor deze inwoners hebben de welzijnsorganisaties een collectief ondersteuningsaanbod. Welzijnsorganisaties maken daarnaast deel uit van het wijkteam waar cliënten individueel worden ondersteund. Deze individuele begeleiding door het wijkteam wordt niet besproken in dit hoofdstuk, maar komt aanbod in hoofdstuk 5.

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvraag 3, 4, 5 en 7 beantwoord voor de schulddienstverlening van de welzijnsorganisaties. Deze onderzoeksvragen luiden:

- 3 *Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?*
- 4 *In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?*
- 5 *Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?*
- 7 *In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?*

In tabel 4-1 is weergegeven welke normen worden getoetst bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen en in welke paragraaf de bevindingen voor de betreffende norm staan.

tabel 4-4-1: leeswijzer normen en onderzoeksvragen hoofdstuk 4

onderzoeksvraag	norm	paragraaf
3. Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?	Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.	4-3-1, 4-4-1
	De afspraken met uitvoerders zijn consistent met het geformuleerde beleid.	4-3-1, 4-4-1
	Uitvoerders vervullen hun taken zoals is afgesproken.	4-3-2, 4-4-2
	Uitvoerders hebben bij de uitvoering van de dienstverlening voldoende oog voor de mogelijkheden en beperkingen van cliënten. <sup>186</sup>	4-3-2, 4-4-2
4. In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?	De gemeente voert voldoende regie op de uitvoering van de afspraken.	4-6
4. In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?	Geen normen. Het gerealiseerde bereik van wijkteams wordt beschreven.	4-5-1
5. Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?	Geen normen. De resultaten van de schulddienstverlening van wijkteams worden beschreven.	4-5-2
7. In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?	Geen normen. De rekenkamer heeft gekeken welke bevindingen in dit hoofdstuk ook op het nieuwe schulddienstverleningsbeleid van toepassing zijn of zich bij de uitvoering ervan opnieuw kunnen voordoen.	4-7

<sup>186</sup> Deze norm is niet voor alle onderdelen van de uitvoering van toepassing. De norm wordt alleen getoetst indien wel van toepassing.

In paragraaf 4-2 wordt ingegaan op de rol en taken van welzijnsorganisaties, in zijn algemeenheid en met betrekking tot schulddienstverlening in het bijzonder. In de paragrafen 4-3 en 4-4 beschrijft en beoordeelt de rekenkamer de afspraken die de gemeente heeft gemaakt met welzijnsorganisaties over specifieke taken op het gebied van schulddienstverlening en de uitvoering daarvan. In paragraaf 4-5 wordt ingegaan op het bereik en de resultaten van de activiteiten die welzijnsorganisaties uitvoeren in het kader van schulddienstverlening. In paragraaf 4-6 de monitoring en regie door de gemeente beschreven en beoordeeld. In paragraaf 4-7 beschrijft de rekenkamer welke tekortkomingen in uitvoering van schulddienstverlening door de welzijnsorganisaties zich ook in het nieuwe beleid kunnen voordoen en daarmee de te verwachten effectiviteit van dit nieuwe beleid negatief beïnvloeden.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer gesproken met medewerkers van welzijnsorganisaties in de onderzochte gebieden. Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van informatie uit verzamelde documenten en interviews met andere actoren in de vijf onderzochte gebieden, zoals Vraagwijzers en wijkteams. Uitgebreide informatie over de dataverzameling en -analyse is te vinden in bijlage 1 'onderzoeksverantwoording'.

## 4-2 taken welzijnsorganisaties

### 4-2-1 algemene taken

*De gemeente heeft de uitvoering van het welzijn in de gebieden (voormalige deelgemeenten) via een inkooprelatie uitbesteed aan welzijnsorganisaties. 2015 was een overgangsjaar waarin de door de voormalige deelgemeenten afgesloten overeenkomsten met welzijnsorganisaties voor een jaar werden gecontinueerd. Voor de periode 1 januari 2016 tot 1 januari 2018 is het welzijn voor heel Rotterdam aanbesteed in het Nieuw Rotterdams Welzijn (NRW). De gemeente heeft de taken van het welzijnswerk in het NRW bewust niet gedetailleerd omschreven, om de organisaties de ruimte te geven een eigen aanbod te ontwikkelen gericht op het realiseren van de doelstellingen van het NRW, zoals het vergroten van 'samenredzaamheid' en zelfredzaamheid van inwoners.*

In 2014 is de verantwoordelijkheid voor het welzijnsbeleid overgegaan van de deelgemeenten naar de stad.<sup>187</sup> De gemeente voert het welzijn niet zelf uit, maar het wordt in de verschillende gebieden in Rotterdam aanbesteed en vervolgens uitgevoerd door welzijnsorganisaties aan wie de gemeente de opdracht na aanbesteding heeft gegund. Eisen en resultaatafspraken die in het aanbestedingsdocument zijn opgenomen vormen hierbij voor de gemeente de basis voor de sturing op en monitoring van de uitvoering door deze welzijnsorganisaties.<sup>188</sup> Bij de overgang van het welzijn naar de stad heeft de gemeente ervoor gekozen het jaar 2015 een overgangsjaar te laten zijn. In dat jaar zijn de bestaande afspraken van de deelgemeenten met de welzijnsorganisaties voortgezet. Ook zijn in 2015 per 1 januari 2016 alle subsidierelaties beëindigd en is de inhoudelijke herijking van het welzijnsbeleid per 2016 voorbereid. De herijking is vastgelegd in de kadernotitie Nieuw

<sup>187</sup> Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015, pag. 5.

<sup>188</sup> Gemeente Rotterdam Serviceorganisatie Dienstencentrum Inkoop, Beschrijvend document Nieuw Rotterdams Welzijn – Referentienummer 1-275-15, 17 juni 2015. In 2015 waren er naast inkoopovereenkomsten ook subsidierelaties met de welzijnsorganisaties. In de subsidiebeschikkingen zijn verschillende prestatie-indicatoren benoemd en subsidievoorwaarden opgenomen.



Rotterdams Welzijn 2016-2019 (NRW).<sup>189</sup> Vervolgens heeft de gemeente het NRW in alle gebieden van de stad aanbesteed voor de periode 1 januari 2016 tot 1 januari 2018.<sup>190</sup>

Welzijnsorganisaties maken volgens het NRW deel uit van het zogenoemde 'wijknetwerk'. Het wijknetwerk bestaat uit "bewoners, hun netwerken, verenigingen, het wijkpastoraat, de wijkverpleging, woningbouwcorporaties, professionele en informele welzijns- en zorgaanbieders".<sup>191</sup> Het wijknetwerk is voorliggend aan de ondersteuning die Vraagwijzer en de wijkteams bieden aan inwoners.<sup>192</sup> Welzijnsorganisaties hebben de volgende functies in het wijknetwerk:<sup>193</sup>

- tijdig signaleren en gezondheidspreventie;
- aanjagen van eigen kracht en talenten van bewoners;
- activering en participatie;
- ondersteuning en dienstverlening.

Doelstelling van het NRW is onder meer het vergroten van de 'samenredzaamheid' en de zelfredzaamheid van Rotterdammers. De wijze waarop welzijnsorganisaties die doelstellingen bereiken is in het NRW bewust zoveel mogelijk open gelaten, om instellingen de ruimte te geven zelf een geschikt aanbod te ontwikkelen. Naast het realiseren van de doelstelling van het NRW wordt er van welzijnsorganisaties ook verwacht dat er verschillende KPI's (kritische prestatie-indicatoren) en PI's (prestatie-indicatoren) worden behaald.

#### 4-2-2 taken schulddienstverlening

*Welzijnsorganisaties hebben in het schulddienstverleningsbeleid drie taken. De eerste taak is ondersteuning van cliënten bij het verzamelen van gegevens voor de toelating tot de KBR (ook wel het wegnemen van 'technische belemmeringen'). De tweede taak is het werken aan gedragsverandering, waaronder het wegnemen van gedragsbelemmeringen die toelating van de cliënt tot de KBR in de weg staan. De derde taak is het werken aan preventie van het ontstaan van problematische schulden.*

In het beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken schulden 2012-2015' staan, zoals de rekenkamer heeft vastgesteld in paragraaf 2-5-2, nauwelijks concrete maatregelen. In het beleidsplan staan dan ook geen concrete maatregelen om te bewerkstelligen dat welzijnsorganisaties taken gaan uitvoeren op het terrein van schulddienstverlening. Wel staan op diverse plaatsen in dit beleidsplan expliciet taken van welzijnsorganisaties benoemd op het gebied van schulddienstverlening.<sup>194</sup> De rekenkamer stelt vast dat welzijnsorganisaties volgens de volgende drie typen taken hebben op het gebied van schulddienstverlening:

<sup>189</sup> Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015, pag. 5.

<sup>190</sup> Dienstencentrum Inkoop, 'Beschrijvend document Nieuw Rotterdams Welzijn – Referentienummer 1-275-15', 17 juni 2015.

<sup>191</sup> Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015, pag. 8.

<sup>192</sup> Ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

<sup>193</sup> Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015, pag. 8.

<sup>194</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012.

### 1 wegnemen 'technische belemmeringen' voor toelating KBR

In het plan is aangegeven dat welzijnsorganisaties de taak hebben om hulp te bieden aan mensen die nog niet aan de voorwaarden voor toelating tot schulddienstverlening van de KBR voldoen. In veel gevallen is het bij mensen met problematische schulden namelijk niet mogelijk om direct tot bemiddeling en sanering van de schulden over te gaan. Welzijnsorganisaties moeten dan onder andere ondersteunen bij het op orde brengen van de administratie en het in kaart brengen van de schulden. Zo moet de cliënt bij de aanvraag voor toelating tot de KBR een actueel overzicht inleveren van de lopende schulden, inclusief schriftelijke bewijzen daarvan.

### 2 werken aan gedragsverandering

In het beleidsplan staat dat welzijn ondersteunt bij het wegnemen van gedragsbelemmeringen die toegang tot de KBR in de weg staan zoals overbesteding en het aangaan van nieuwe schulden.<sup>195</sup> Verder wordt van welzijnsorganisaties verwacht dat zij werken aan het versterken van de financiële zelfredzaamheid van de burger, bijvoorbeeld door het bieden van trainingen op het gebied van financiële vaardigheden.<sup>196</sup>

### 3 preventie

Op meerdere plekken in het beleidsplan wordt een link gelegd tussen welzijn en preventie.<sup>197</sup> Preventie is in het beleidsplan gedefinieerd als de wijze waarop er voor wordt gezorgd dat er geen problematische schulden ontstaan.<sup>198</sup> Preventie kan bijvoorbeeld bestaan uit het geven van voorlichting aan bewoners over budgetteren, financiële regelingen of het helpen met invullen van formulieren.

In de paragrafen 4-3 en 4-4 beschrijft en beoordeelt de rekenkamer de afspraken die gemeente met welzijnsorganisaties heeft gemaakt over schulddienstverlening en de uitvoering daarvan. In paragraaf 4-3 staan de bevindingen over ondersteuning bij het verzamelen van gegevens voor toelating tot de schuldhulp van de KBR (de eerste taak). In paragraaf 4-4 staan de bevindingen over het werken aan gedragsverandering (de tweede taak). Preventie (de derde taak) in bovenstaande opsomming valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek en blijft derhalve buiten beschouwing (zie paragraaf 1-7).

## 4-3 wegnemen technische belemmeringen toelating KBR

### 4-3-1 afspraken

*Op stedelijk niveau zijn voor het jaar 2015 geen afspraken gemaakt met de welzijnsorganisaties over de toelating van burgers met schuldproblemen vanuit Vraagwijzer. In de aanbesteding van het NRW vanaf 1 januari 2016 zijn hierover evenmin afspraken gemaakt. Op gebiedsniveau bestaan die afspraken in 2016 wel. In de vijf door de rekenkamer onderzochte gebieden hebben Vraagwijzer en de welzijnsorganisatie afgesproken dat altijd een medewerker van de welzijnsorganisatie aanwezig is bij het oriëntatiegesprek (groepsoriëntatie) van de KBR. Doel hiervan is om deelname aan het ondersteuningsaanbod zoveel mogelijk te bevorderen.*

<sup>195</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.27.

<sup>196</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.12 en pag.16.

<sup>197</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.17, pag.24 en pag.27.

<sup>198</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.15

Voor het jaar 2015 heeft de gemeente in vier van de vijf onderzochte gebieden geen afspraken gemaakt met welzijnsorganisaties over het bieden van ondersteuning om toegelaten te kunnen worden tot de dienstverlening van de KBR. In de aanbesteding van het NRW vanaf 1 januari 2016 zijn hierover evenmin afspraken gemaakt. In het aanbestedingsdocument is niet vastgelegd dat begeleiding bij het voortraject van de KBR tot het takenpakket van welzijnsorganisaties behoort, of hoe deze begeleiding eruit moet zien. Wel is in het aanbestedingsdocument in het algemeen bepaald dat ondersteuning door welzijnsorganisaties moet plaats vinden in de vorm van collectieve ondersteuning (groepsbijeenkomsten), waarbij de begeleiding zoveel mogelijk wordt belegd bij vrijwilligers. Dit uitgangspunt van collectieve ondersteuning sluit niet aan bij inzichten uit onderzoeken over schulddienstverlening, waaruit naar voren komt dat voor mensen met problematische schulden maatwerk nodig is en persoonlijke begeleiding door een professional.

#### vooraf

In de ondersteuning die welzijnsorganisaties bieden bij het wegnemen van technische belemmeringen toelating tot de KBR kunnen twee fasen worden onderscheiden. De eerste fase is de toeleiding van cliënten naar het ondersteuningsaanbod van welzijn. De tweede fase is de uitvoering van dat ondersteuningsaanbod. De rekenkamer heeft voor beide fasen gekeken in hoeverre de gemeente vanaf 2015 hierover afspraken heeft gemaakt met welzijnsorganisaties.

#### toeleiding naar ondersteuningsaanbod

Volgens het schulddienstverleningsbeleid moeten welzijnsorganisaties cliënten ondersteunen bij de toelating tot de KBR. Daarmee dringt de vraag zich op hoe cliënten die zich met een schuldprobleem hebben gemeld bij Vraagwijzer, vervolgens worden toegeleid naar die ondersteuning. Over die toeleiding zijn op stedelijk niveau geen afspraken met welzijnsorganisaties vastgelegd, noch voor het jaar 2015, noch in de aanbesteding van het NRW vanaf 1 januari 2016

Op gebiedsniveau bestaan die afspraken in 2016 wel, namelijk tussen Vraagwijzer en welzijn onderling. In de vijf door de rekenkamer onderzochte gebieden hebben Vraagwijzer en de welzijnsorganisatie de afspraak gemaakt dat een medewerker van de welzijnsorganisatie aanwezig is bij het oriëntatiegesprek (groepsoriëntatie) van de KBR.<sup>199</sup> Deelnemers aan de groepsoriëntatie kunnen zich ter plekke bij deze medewerker aanmelden voor ondersteuning bij het compleet maken van de map om toegelaten te worden tot de dienstverlening van de KBR (hierna: de KBR-map). In een van de vijf gebieden (Hoogvliet) vindt er geen groepsoriëntatie plaats en zijn er ook geen afspraken tussen Vraagwijzer en de welzijnsorganisatie over het doorverwijzen van schuldenaren voor ondersteuning bij het op orde brengen van de KBR-map.<sup>200</sup>

In het volgende groene kader staat een samenvattende beschrijving van de inhoud van de KBR-map.

<sup>199</sup> Groepsoriëntaties bijgewoond door de rekenkamer op 6 juni 2016 en 15 juni 2016, interviews met medewerkers van Vraagwijzer op 11 april 2016 en 7 april 2016 en ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

<sup>200</sup> Interview Vraagwijzer, 6 april 2016.

### **inhoud map aanvraag dienstverlening KBR**

Naast een aantal informatiefolders zijn in de map de volgende documenten opgenomen:

*inlichtingenformulier schulddienstverlening* – In dit formulier dient de aanvrager een aantal persoonsgegevens en gegevens over zijn gezinssituatie, huisvesting, inkomen, bezittingen, uitgaven en schulden in te vullen. Een belangrijk onderdeel is dat er een compleet overzicht moet zijn van alle schulden inclusief de hoogte van schuldbedragen en de ontstaansdatum.

*verklaring rechten en plichten schulddienstverlening* – Dit betreft een formulier waarmee de schuldenaar verklaart akkoord te gaan met de voorwaarden van de dienstverlening van de KBR. Dit betreft onder andere het tijdig, volledig en correct verstrekken van informatie, het verlenen van medewerking (zoals het tijdig op afspraken verschijnen) en het tijdig en correct nakomen van financiële afspraken.

*formulier documenten die ingeleverd moeten worden* – Om in aanmerking te komen voor ondersteuning door de KBR moet de schuldenaar een groot aantal documenten verzamelen. Dit betreft onder andere een kopie van het legitimatiebewijs, een uitdraai van Bureau Krediet Registratie, uitkerings- en/of salarisspecificaties van de laatste drie maanden, huurspecificaties, contracten van de vaste lasten, bankafschriften en bewijzen van de schuldeisers.

*voorbeeldbrief opvragen schulden* – Indien de schuldenaar niet beschikt over bewijzen van de schulden die maximaal drie maanden oud zijn, moet hij deze opvragen bij de schuldeisers.

*bron: Gemeente Rotterdam, map aanvraag dienstverlening KBR.*

### **aanbod compleet maken KBR-map**

Voor het jaar 2015 heeft de gemeente in slechts een van de onderzochte gebieden met de welzijnsorganisatie afgesproken dat deze ondersteuning biedt aan burgers bij het compleet maken van de map die nodig is voor toelating tot de KBR. Voor dat gebied (Charlois) is bovendien een resultaatafspraken gemaakt over het aantal personen dat succesvol wordt toeliding naar de dienstverlening van de KBR.<sup>201</sup> In de andere onderzochte gebieden zijn voor 2015 geen aparte afspraken gemaakt over toeliding naar de KBR. De gemaakte afspraken hebben namelijk alleen betrekking op de schulddienstverlening in het algemeen of zijn bredere afspraken in het kader van collectief maatschappelijk werk.<sup>202</sup> Een voorbeeld hiervan is weergegeven in het onderstaande kader.

De afspraak van de gemeente met het welzijn in Delfshaven voor 2015 is als volgt:  
"schuldhulpverlening bij 1800 personen"<sup>203</sup>. Deze afspraak is niet nader toegelicht.

<sup>201</sup> Dock Charlois, 'Jaarrapportage 2015', 2015, pag.6.

<sup>202</sup> Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst opgave Sociaal Deelgemeente Delfshaven Opdracht Sociaal Burgerschap (2013-2015)', 16 mei 2013, pag.7; Eigen Koers Hoogvliet, 'Rapportage 2015', ongedateerd, pag.6. PIT010 IJsselmonde, 'Jaarverantwoording 2015', pag.25. MDRplus, 'Jaarverslag 2015', pag.5.

<sup>203</sup> Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst opgave Sociaal Deelgemeente Delfshaven Opdracht Sociaal Burgerschap (2013-2015)', 16 mei 2013, pag.7.

De rekenkamer stelt vast dat er voor 2015 in de onderzochte gebieden geen duidelijke afspraken zijn gemaakt met de welzijnsorganisaties over ondersteuning bij toeleiding naar de KBR.

Voor het jaar 2016 en 2017 zijn de afspraken met de welzijnsorganisaties vastgelegd in het NRW. In het aanbestedingsdocument voor het NRW, voor de uitvoering van het welzijnswerk vanaf 1 januari 2016 in alle gebieden in Rotterdam, wordt de taak die welzijnsorganisaties hebben in het voortraject van de KBR niet benoemd. Er bestaan dus ook geen afspraken over hoe dit ondersteuningsaanbod eruit moet zien. Wel heeft de gemeente in de Kadernotitie NRW een beleidslijn geformuleerd over de aard van de ondersteuning door welzijnsorganisaties in het algemeen. Er dient volgens de notitie een verschuiving plaats te vinden van individuele ondersteuning naar collectieve ondersteuning. Er dient zoveel mogelijk sprake te zijn van een groepsaanbod dat wordt verzorgd door vrijwilligers, die eventueel worden ondersteund door een professional.<sup>204</sup> Die beleidslijn geldt voor alle activiteiten van welzijnsorganisaties, dus ook voor hun activiteiten in het kader van schulddienstverlening. De nadruk op collectieve ondersteuning heeft de gemeente opgenomen in het aanbestedingsdocument van het NRW.<sup>205</sup> Collectieve ondersteuning sluit logisch aan bij het gemeentelijk beleid met betrekking tot schulddienstverlening, waarbij wordt ingezet op de eigen kracht van burgers, eventueel in combinatie met ondersteuning door vrijwilligers.<sup>206</sup> Dit sluit echter niet aan bij bestaande inzichten uit de literatuur over schulddienstverlening waaruit naar voren komt dat voor mensen met schuldproblemen juist persoonlijke en professionele ondersteuning nodig is en individueel maatwerk (zie paragraaf 2-5).

#### 4-3-2 uitvoering

*In minstens vier van de vijf onderzochte gebieden waar Vraagwijzer en de welzijnsorganisatie hebben afgesproken dat de welzijnsorganisatie aanwezig is bij de groepsoriëntatie van de KBR, wordt deze afspraak ook uitgevoerd. Voor één gebied kan de rekenkamer niet vaststellen of de afspraak wordt uitgevoerd, omdat de groepsoriëntatie in dat gebied gestart is na de uitvoering van de dataverzameling van het rekenkameronderzoek. In minstens drie van de onderzochte gebieden neemt de welzijnsorganisatie bovendien telefonisch contact op met deelnemers die niet zijn komen opdagen bij de groepsoriëntatie.*

*In alle onderzochte gebieden bieden de welzijnsorganisaties in 2016 collectieve ondersteuning (groepsbijeenkomsten) aan bij het op orde maken van de aanvraag voor een schuldhulptraject van de KBR. Welzijnsorganisaties maken bij deze groepsbijeenkomst gebruik van de hulp van vrijwilligers. De opzet van de ondersteuning is niet in alle gebieden hetzelfde. Zo varieert de duur van de ondersteuning van gemiddeld zes weken tot gemiddeld twaalf weken. De groepsbijeenkomsten bieden volgens professionals uit de betreffende gebieden in de praktijk voor veel deelnemers niet de ondersteuning die zij nodig hebben om hun schuldproblemen aan te pakken. De bezwaren zijn uiteenlopend, maar komen er in essentie op neer dat deelnemers vaak intensievere en professionelere hulp nodig hebben om hun schuldproblemen aan te pakken dan de groepsbijeenkomsten met vrijwilligers kunnen bieden.*

<sup>204</sup> Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015, pag. 23.

<sup>205</sup> Dienstencentrum Inkoop, 'Beschrijvend document Nieuw Rotterdams Welzijn – Referentienummer 1-275-15', 17 juni 2015.

<sup>206</sup> Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015, pag. 5.

Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012, pag.9 en pag.12.

### toeleiding naar het ondersteuningsaanbod van welzijn

Als een medewerker van een welzijnsorganisatie aanwezig is bij de groepsoriëntatie voor het KBR-traject, dan kan deze direct contact leggen met de hulpvragers en met hen afspraken maken over deelname aan het ondersteuningsaanbod. Doel hiervan is om zoveel mogelijk te bevorderen dat deelnemers gebruik maken van de ondersteuning van welzijn, zodat de kans wordt vergroot dat het de deelnemer lukt een aanvraag bij de KBR te doen.

In minstens vier van de vijf gebieden waar is afgesproken dat een welzijnsmedewerker aanwezig is bij de groepsoriëntatie, geven geïnterviewde medewerkers van Vraagwijzer aan dat dit in de praktijk ook gebeurt. De rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat dit niet zo is. De rekenkamer heeft in juni 2016 in twee gebieden zelf een groepsoriëntatie bijgewoond en geconstateerd dat bij beide bijeenkomsten een medewerker van de welzijnsorganisatie aanwezig was, bij wie de aanwezigen zich ter plekke konden aanmelden voor ondersteuning. Op grond van het bovenstaande concludeert de rekenkamer dat de gemaakte afspraken worden uitgevoerd. Hiernaast geeft Vraagwijzer in die vier gebieden een signaal aan de welzijnsorganisatie op het moment dat zij iemand doorverwijzen naar de groepsoriëntatie.<sup>207</sup> Dit geldt voor tenminste drie van de door de rekenkamer onderzochte gebieden. De welzijnsorganisaties gebruiken deze informatie om personen na te bellen die uiteindelijk niet zijn komen opdagen bij de groepsoriëntatie. Verder worden in die drie gebieden personen 's ochtends voorafgaand aan de groepsoriëntatie gebeld om hen te motiveren om te komen.<sup>208</sup>

### collectief aanbod compleet maken KBR-map

Hoewel in het aanbestedingsdocument voor het NRW niet is vastgelegd dat ondersteuning bij het voortraject van de KBR tot het takenpakket van welzijnsorganisaties behoort, bieden de welzijnsorganisatie in alle onderzochte gebieden die ondersteuning wel aan.<sup>209</sup> Conform de afspraken die de gemeente heeft vastgelegd bij de aanbesteding van het NRW (zie paragraaf 4-3-1), vindt in alle onderzochte gebieden de hulp van welzijnsorganisaties bij het op orde brengen van de KBR-map niet meer individueel plaats, maar in de vorm van groepsbijeenkomsten.<sup>210</sup> In lijn met de het tijdsplan van de invoering van het NRW was het jaar 2015 hierbij een overgangsjaar waarin het individuele aanbod werd afgebouwd en de nieuwe situatie gestalte kreeg.<sup>211</sup> In drie van de vijf gebieden heeft de welzijnsorganisatie in de nieuwe situatie - naast het collectieve aanbod - voor een beperkt aantal personen ook nog een individueel aanbod.<sup>212</sup> In zijn algemeenheid geldt echter dat de welzijnsorganisatie geen individuele, maar collectieve begeleiding biedt bij de toeleiding.

<sup>207</sup> Interview Vraagwijzers, 31 maart 2016 en 7 april 2016. Interview welzijnsorganisatie, 4 april 2016.

<sup>208</sup> Interview welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 30 maart 2016 en 4 april 2016. In het vierde gebied kan niet uit de door de rekenkamer verzamelde gegevens opgemaakt worden of dit het geval is, terwijl in het vijfde gebied in zijn geheel geen afspraken zijn gemaakt over doorverwijzing naar de welzijnsorganisatie in het voortraject van de KBR (zie paragraaf 4-3-1).

<sup>209</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 30 maart 2016, 31 maart 2016, 4 april 2016 en 3 mei 2016.

<sup>210</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 30 maart 2016, 31 maart 2016, 4 april 2016 en 3 mei 2016.

<sup>211</sup> Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015, pag. 4.

<sup>212</sup> Interview welzijnsorganisatie, 4 april 2016; groepsoriëntatie 15 juni 2016; PIT010 IJsselmonde, 'Jaarverantwoording 2015', 2015, pag.25.

Tijdens de groepsbijeenkomsten wordt onder begeleiding van een aantal vrijwilligers en vaak ook een professional van de welzijnsorganisatie gewerkt aan het compleet maken van de KBR-map.<sup>213</sup> In onderstaand kader wordt de werkwijze van de groepsbijeenkomst kort toegelicht.

#### **collectieve ondersteuning welzijn bij toeleiding naar KBR**

Tijdens de groepsbijeenkomsten worden verschillende activiteiten verricht. Onder meer gaan deelnemers aan de slag met het openen en sorteren van hun post en het opvragen en verzamelen van documenten en gegevens die niet voorhanden zijn. Ook komt het voor dat schuldenaren tijdens de bijeenkomsten (onder begeleiding) zelf moeten bellen met hun schuldeisers om gegevens op te vragen en afspraken te maken.<sup>214</sup> In een deel van de onderzochte gebieden is de aanpak van de groepsoriëntaties ontwikkeld in samenwerking met een onderwijsinstelling en vindt de begeleiding niet (alleen) plaats door vrijwilligers, maar ook door studenten in het kader van een stage.<sup>215</sup> Deelnemers bezoeken wekelijks een groepsbijeenkomst totdat de KBR-map compleet is en er een inlevergesprek ingepland kan worden met een medewerker van de KBR (zie paragraaf 6-3).

De opzet van de groepsbijeenkomsten is niet in alle gebieden hetzelfde. Zo varieert de duur van de ondersteuning in de onderzochte gebieden van gemiddeld zes weken tot gemiddeld twaalf weken.<sup>216</sup>

In elk van de vijf onderzochte gebieden komt uit de interviews met de medewerkers van de welzijnsorganisatie en hulpverlenende professionals van andere organisaties naar voren dat groepsbijeenkomsten in de praktijk voor veel deelnemers geen geschikte ondersteuningsmethode blijken te zijn. In onderstaande kader worden de bezwaren uit de praktijk beschreven aan de hand van citaten uit de gesprekken met professionals.

#### **bezwaren uit de praktijk tegen collectieve ondersteuning bij toeleiding naar KBR**

##### *cliënten met een taalbarrière en licht verstandelijke beperkte cliënten*

- “Veel mensen hebben een taalbarrière. En er zijn veel mensen met een licht verstandelijke beperking. Er wordt door de gemeente verwacht dat ze het hele proces van toeleiding naar de KBR wel kunnen. Als dat niet lukt, worden deze mensen gezien als ‘niet willers’, maar het zijn eigenlijk ‘niet-kunners’. Deze mensen hebben meer intensieve begeleiding nodig in plaats van alleen de groepsbijeenkomsten”.<sup>217</sup>

##### *te hoge verwachtingen van eigen kracht*

- “De groepsbijeenkomsten van welzijn waarin mensen moeten werken aan het op orde krijgen van de map van de KBR gaat ook uit van de inzet van eigen kracht. Als het voor een cliënt niet werkt

<sup>213</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 30 maart 2016, 31 maart 2016 en 3 mei 2016 en ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

<sup>214</sup> Interview welzijnsorganisatie, 4 april 2016.

<sup>215</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 30 maart 2016, 4 april 2016 en 3 mei 2016.

<sup>216</sup> Interviews welzijnsorganisaties 21 maart 2016, 30 maart 2016, 31 maart 2016 en 4 april 2016.

<sup>217</sup> Medewerker wijkteam in focusgroep 14 juni 2016

dan ga je bij hem thuis helpen, maar je hebt te weinig tijd om mensen goed te helpen. Mensen moeten het ook met familie doen, maar dat werkt vaak niet”.<sup>218</sup>

- “Soms worden mensen met ernstige problematiek ten onrechte teruggeworpen op eigen kracht of het wijknetwerk, terwijl ze eigenlijk professionele hulp nodig hebben van het wijkteam”.<sup>219</sup>

*persoonlijke schuldproblemen ongeschikt om in een groep te bespreken*

- “Sommige mensen hebben er moeite mee om persoonlijke zaken in groepsverband te bespreken of vragen te stellen als ze iets niet begrijpen. Ik vermoed dat dit leidt tot uitval.”<sup>220</sup>

*professionals nodig in plaats van vrijwilligers*

- “Vrijwilligers geven regelmatig aan dat de problematiek van de cliënten die ze begeleiden als zwaar wordt ervaren (...) Daarnaast kunnen sommige vrijwilligers niet in alle gevallen hulp bieden omdat ze specifieke kennis over bijvoorbeeld belastingen missen.”<sup>221</sup>
- “Mensen komen soms met vragen die eigenlijk niet bij een vrijwilliger belegd kunnen worden, maar bij een professionele hulpverlener. Het is de bedoeling dat vrijwilligers zich beperken tot eenvoudige hulp bij administratie. In de gaat de ene vrijwilliger verder in de ondersteuning die hij biedt dan de andere.”<sup>222</sup>
- “Het is jammer dat de specialisten van onze organisatie nu in het wijkteam zitten en niet kunnen worden ingezet in de collectieve bijeenkomsten. Schuldbemiddeling is namelijk echt een vak. Je moet de juiste mensen hebben die de juiste weg weten. (...) De meeste specialisten hebben een HBO-opleiding maatschappelijk werk of sociaal-juridische hulpverlening.”<sup>223</sup>

De rekenkamer concludeert op grond van het bovenstaande dat uit de praktijk in de onderzochte gebieden naar voren komt dat deelnemers vaak intensievere en professionelere hulp nodig hebben om hun schuldproblemen aan te pakken dan de groepsbijeenkomsten met vrijwilligers kunnen bieden.

#### 4-4 gedragsverandering

##### 4-4-1 afspraken

*In geen van de vijf onderzochte gebieden heeft de gemeente voor het jaar 2015 duidelijke afspraken gemaakt met welzijnsorganisaties over het wegnemen van gedragsbelemmeringen bij mensen met schuldproblemen. In twee van de vijf gebieden zijn voor 2015 afspraken gemaakt met welzijnsorganisaties over het trainen van financiële vaardigheden van burgers (Charlois en IJsselmonde). In het aanbestedingsdocument voor het NRW, voor de uitvoering van het welzijn vanaf 1 januari 2016 in alle gebieden in Rotterdam, wordt de taak schulddienstverlening wel genoemd, maar alleen in heel algemene termen. Er zijn geen afspraken over het werken aan gedragsverandering van mensen met schuldproblemen en ook niet over het bieden van trainingen op het gebied van financiële vaardigheden. Het ontbreken van concrete afspraken over het werken aan gedragsverandering is niet consistent met het gemeentelijk schulddienstverleningsbeleid. In dat beleid is immers vastgelegd dat*

<sup>218</sup> Medewerker welzijnsorganisatie in focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>219</sup> Medewerker welzijnsorganisatie in focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>220</sup> Interview welzijnsorganisatie, 30 maart 2016; interview medewerkers KBR, 18 mei 2016.

<sup>221</sup> Interview welzijnsorganisatie, 7 april 2016.

<sup>222</sup> Interview welzijnsorganisatie, 3 mei 2016.

<sup>223</sup> Interview welzijnsorganisatie, 21 maart 2016.



welzijnsorganisaties tot taak hebben aan gedragsverandering van mensen met schuldproblemen te werken.

Zoals beschreven in paragraaf 4-4-2 bestaat de taak van welzijn bij gedragsverandering volgens het beleidsplan schulddienstverlening uit twee onderdelen. Ten eerste het wegnemen van gedragsbelemmeringen die toegang tot de KBR in de weg staan en ten tweede het werken aan het versterken van de financiële zelfredzaamheid van de burger, bijvoorbeeld door het bieden van trainingen op het gebied van financiële vaardigheden. De rekenkamer heeft gekeken in hoeverre de stad voor het jaar 2015 en voor de periode vanaf 2016 afspraken heeft gemaakt met welzijnsorganisaties over het uitvoeren van deze twee onderdelen. In onderstaand kader zijn de gemaakte afspraken weergegeven in de vijf onderzochte gebieden weergegeven.

#### afspraken gemeente met welzijnsorganisaties over schulddienstverlening in 2015

##### *Charlois*

"1200 beperkt zelfredzame inwoners worden geïnformeerd en/of voorgelicht over- en of getraind in de mogelijkheden om het eigen inkomen te vergroten en de mogelijkheden om schulden te voorkomen."<sup>224</sup>

##### *Delfshaven*

"schuldhulpverlening bij 1800 personen"<sup>225</sup>

##### *Hoogvliet*

"220 beperkt zelfredzame inwoners van 18 jaar en ouder zijn gestabiliseerd of aantoonbaar gestegen op het domein inkomen en schulden van de ZRM. 400 behandelde vragen over het vergroten van het inkomen of het voorkomen/ aanpakken van schulden."<sup>226</sup>

##### *IJsselmonde*

"2000 beperkt zelfredzame inwoners van 18 jaar en ouder zijn geïnformeerd en/ of voorgelicht over- en getraind in de mogelijkheden om het eigen inkomen te vergroten en de mogelijkheden om schulden te voorkomen en/ of aan te pakken."<sup>227</sup>

##### *Prins Alexander*

Geen afspraken over schulddienstverlening. ondersteuning bij schuldenproblematiek maakt onderdeel uit van bredere afspraken over het "collectief maatschappelijk werk".<sup>228</sup>

Uit het kader komt naar voren dat in geen van de vijf gebieden de afspraken concreet gericht zijn op het wegnemen van gedragsbelemmeringen (zoals verslavingsproblematiek of motivatieproblemen) bij mensen met schuldproblemen.

<sup>224</sup> Dock Charlois, 'Jaarrapportage 2015', 2015, pag.6. In dit gebied waren aanvankelijk ook afspraken gemaakt over het aantal personen dat doorgeleid moet worden naar de KBR en vorderingen op zelfredzaamheidsmatrix op het domein inkomen.

<sup>225</sup> Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst opgave Sociaal Deelgemeente Delfshaven Opdracht Sociaal Burgerschap (2013-2015)', 16 mei 2013, pag.7.

<sup>226</sup> Eigen Koers Hoogvliet, 'Rapportage 2015', ongedateerd, pag.5.

<sup>227</sup> PIT010 IJsselmonde, 'Jaarverantwoording 2015', 2015, pag.25.

<sup>228</sup> MDRplus, 'Jaarverslag 2015', 2015, pag.5.

Verder blijkt uit het kader dat in twee van de vijf gebieden afspraken zijn gemaakt over het “trainen” van financiële vaardigheden (Charlois en IJsselmonde).

In het aanbestedingsdocument voor het NRW, voor de uitvoering van het welzijn vanaf 1 januari 2016 in alle gebieden in Rotterdam, wordt de taak schulddienstverlening wel genoemd, maar opnieuw in heel algemene termen. Zo vermeldt het aanbestedingsdocument als eis aan de welzijnsorganisaties dat er een “aanbod is voor schulddienstverlening”.<sup>229</sup> Verder staat op diverse plaatsen in het aanbestedingsdocument dat het schulddienstverlening prioriteit moet hebben in het ondersteuningsaanbod van welzijnsorganisaties.<sup>230</sup> Voor geen van de gebieden is aangegeven dat welzijnsorganisaties moeten werken aan gedragsverandering van mensen met problematische schulden of trainingen moeten verzorgen op het gebied van financiële vaardigheden. Het ontbreken van zulke afspraken is niet consistent met het gemeentelijk schulddienstverleningsbeleid. In dat beleid is immers vastgelegd dat welzijnsorganisaties tot taak hebben aan gedragsverandering van mensen met schulproblemen te werken.

#### 4-4-2 uitvoering

*In geen van de onderzochte gebieden hebben welzijnsorganisaties een aanbod dat specifiek is gericht op het wegnemen van gedragsbelemmeringen voor een KBR-traject. Het werken aan gedragsverandering bestaat in de onderzochte gebieden vooral uit kennisoverdracht in de vorm van groepsbijeenkomsten waarin voorlichting wordt gegeven over budgetteren, huishoudfinanciën en administratieve vaardigheden. Dit aanbod sluit niet aan bij bestaande inzichten over het werken aan gedragsverandering van mensen met schuldproblemen. Uit onderzoeken blijkt namelijk dat mensen met schuldproblemen vooral gebaat zijn bij mentale ondersteuning en begeleiding en dat alleen het overdragen van financiële kennis nauwelijks effect heeft. Het aanbod van welzijnsorganisaties voor mensen met schuldproblemen stopt nadat de cliënt is aangemeld bij de KBR. Daarmee is geen sprake van een structureel ondersteuningsaanbod van welzijn voor cliënten van de KBR.*

In geen van de onderzochte gebieden hebben welzijnsorganisaties een aanbod dat specifiek is gericht op het wegnemen van gedragsbelemmeringen voor een KBR-traject.<sup>231</sup> Dit is niet verrassend, aangezien de gemeente over zo'n aanbod ook geen afspraken heeft gemaakt met de welzijnsorganisaties (zie paragraaf 4-4-1). De ondersteuning van de welzijnsorganisaties is in de onderzochte gebieden beperkt tot de mogelijkheid om deel te nemen aan een aantal groepsbijeenkomsten, waarin burgers worden voorgelicht over budgetteren en huishoudfinanciën (budgettrainingen), administratieworkshops en inloopspreekuren waar vrijwilligers praktische vragen beantwoorden.<sup>232</sup> In alle onderzochte gebieden kunnen burgers aan het einde of na afloop van het op orde brengen van de KBR-map aan een budgettraining deelnemen. In één van de gebieden is deelname aan de budgettraining verplicht in het voortraject voor toelating de KBR.<sup>233</sup>

<sup>229</sup> Dienstencentrum Inkoop, 'Beschrijvend document Nieuw Rotterdams Welzijn – Referentienummer 1-275-15', 17 juni 2015 pag. 212. Deze afspraak staat bij het gebied Hoogvliet. Ook in de andere gebieden zijn afspraken gemaakt van dezelfde strekking.

<sup>230</sup> Dienstencentrum Inkoop, 'Beschrijvend document Nieuw Rotterdams Welzijn – Referentienummer 1-275-15', 17 juni 2015, onder meer op pag. 81.

<sup>231</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 30 maart 2016, 31 maart 2016, 4 april 2016 en 3 mei 2016.

<sup>232</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 30 maart 2016, 31 maart 2016, 4 april 2016 en 3 mei 2016.

<sup>233</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 30 maart 2016, 31 maart 2016, 4 april 2016 en 3 mei 2016.

Op grond van het bovenstaande concludeert de rekenkamer dat het ondersteuningsaanbod van welzijnsorganisaties op het gebied van gedragsverandering van mensen met schuldproblemen vooral is gericht op het overbrengen van kennis en informatie over financiën vaardigheden, zoals budgetteren en administratie ordenen. Zoals de rekenkamer heeft vastgesteld in paragraaf 2-5-1, duiden beschikbare resultaten uit onderzoeken op het gebied van schulddienstverlening erop dat het beïnvloeden van gedrag van schuldenaren door financiële kennisoverdracht en informatievoorziening (ofwel cognitieve factoren) nauwelijks effect heeft op het gedrag van mensen met schuldproblemen. Overigens is goed denkbaar dat mensen met schuldproblemen nauwelijks deelnemen aan bijeenkomsten waarin wordt beoogd financiële kennis of vaardigheden over te brengen. Ter illustratie is in onderstaand kader de bevinding van een medewerker van een welzijnsorganisatie in een van de onderzochte gebieden weergegeven. Deze bevinding illustreert het gebrek aan animo van mensen met problematische schulden voor een budgettraining.

**medewerker welzijnsorganisatie over budgettraining in voortraject KBR**

“Een keer is in de groepsbijeenkomst van de KBR per abuis aangegeven dat de budgettraining verplicht is. Toen was er eenmalig een zeer hoge opkomst. Toen echter werd aangegeven dat de aanwezigheid niet verplicht is, is in de week daarop niemand meer komen opdagen.”<sup>234</sup>

Zoals in paragraaf 2-5-1 ook is beschreven, blijkt uit onderzoek dat het gedrag van mensen met schuldproblemen wel positief kan worden beïnvloed door mentale ondersteuning en begeleiding gericht op hun motivatie en zelfvertrouwen (oftewel non-cognitieve factoren). De welzijnsorganisaties in de onderzochte gebieden hebben een dergelijk aanbod echter niet.

De ondersteuning die welzijnsorganisaties bieden stopt nadat iemand met schuldproblemen eenmaal is doorgestroomd naar de KBR. In twee gebieden wordt, nadat de burgers klant is geworden van de KBR, nog een keer contact opgenomen voor het bieden van nazorg.<sup>235</sup> In geen van de onderzochte gebieden is sprake van structurele begeleiding door de welzijnsorganisatie voor klanten van de KBR.<sup>236</sup>

#### 4-5 bereik en resultaten

*Er is slechts zeer beperkt informatie beschikbaar over het bereik en de resultaten van schulddienstverlening door welzijnsorganisaties. In vier van de vijf onderzochte gebieden hebben de welzijnsorganisaties aan de gemeente gerapporteerd hoeveel mensen zij in het algemeen hebben geholpen met schuldproblemen. De aantallen lopen uiteen van 641 in Hoogvliet tot 2.182 in IJsselmonde. Er is echter niet gespecificeerd welke hulp is geboden en welke concrete resultaten de hulp heeft opgeleverd. Bovendien is niet duidelijk welk deel van het gerapporteerde bereik mensen betreft met problematische schulden. Aangezien welzijnsorganisaties in de onderzochte gebieden geen aanbod hebben gericht op het wegnemen van gedragsbelemmeringen voor toelating tot de KBR, kunnen de gerapporteerde aantallen*

<sup>234</sup> Interview welzijnsorganisatie, 30 maart 2016.

<sup>235</sup> Interview welzijnsorganisaties, 30 maart 2016 en 3 mei 2016.

<sup>236</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 30 maart 2016, 31 maart 2016, 4 april 2016 en 3 mei 2016.

daarop geen betrekking hebben. Voor geen van de onderzochte gebieden zijn gegevens bekend over het bereik van de ondersteuning door welzijn in 2015 bij de toelating tot de KBR. Een van de verklaringen hiervoor is dat dat de gemeente met welzijnsorganisaties niet heeft afgesproken dat zij moeten registreren hoeveel mensen zij met dit aanbod bereiken

Voor slechts een van de onderzochte gebieden is bekend hoeveel mensen de welzijnsorganisatie in 2015 succesvol naar de KBR heeft toe geleid (dit waren er 138, in Charlois). Bij een aanzienlijk deel van de mensen die deelnemen aan de collectieve ondersteuning door welzijn komt het uiteindelijk niet tot een aanvraag voor een KBR-traject. Medewerkers van welzijnsorganisaties schatten dat het bij twee derde van de mensen die zij ondersteunen bij de toeleiding naar de KBR niet lukt om aan de benodigde voorwaarden te voldoen. De rekenkamer kan met de beschikbare gegevens niet vaststellen of die schatting juist is.

#### 4-5-1 bereik en resultaten in het algemeen

In vier van de vijf onderzochte gebieden hebben welzijnsorganisaties aan de gemeente gerapporteerd over hun ondersteuning bij schulddienstverlening in 2015.<sup>237</sup> Soms wordt gerapporteerd over rapportage, soms over alleen over bereik van de ondersteuning. De betreffende rapportages zijn weergegeven in tabel 4-2.

tabel 4-2: bereik en/of resultaten schulddienstverlening welzijn in 2015 voor vier gebieden

	realisatie
<b>bereik</b>	
1200 beperkt zelfredzame inwoners worden geïnformeerd en/of voorgelicht over- en of getraind in de mogelijkheden om het eigen inkomen te vergroten en de mogelijkheden om schulden te voorkomen. <sup>238</sup>	1.254
schuldhulpverlening bij 1000 personen. <sup>239</sup>	1.830
<b>resultaten</b>	
2000 beperkt zelfredzame inwoners van 18 jaar en ouder zijn geïnformeerd en/ of voorgelicht over- en getraind in de mogelijkheden om het eigen inkomen te vergroten en de mogelijkheden om schulden te voorkomen en/ of aan te pakken. <sup>240</sup>	2.182
220 beperkt zelfredzame inwoners van 18 jaar en ouder zijn gestabiliseerd of aantoonbaar gestegen op het domein inkomen en schulden van de ZRM. 400 behandelde vragen over het vergroten van het inkomen of het voorkomen/ aanpakken van schulden. <sup>241</sup>	641

<sup>237</sup> Zoals beschreven in paragraaf 4-4 was in Prins Alexander geen afspraak gemaakt met de welzijnsorganisatie over schulddienstverlening. De welzijnsorganisatie heeft hierover in 2015 ook niet gerapporteerd.

<sup>238</sup> Dock Charlois, 'Jaarrapportage 2015', 2015, pag.6. In dit gebied waren aanvankelijk ook afspraken gemaakt over het aantal personen dat doorgeleid moet worden naar de KBR en vorderingen op zelfredzaamheidsmatrix op het domein inkomen.

<sup>239</sup> Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst opgave Sociaal Deelgemeente Delfshaven Opdracht Sociaal Burgerschap (2013-2015)', 16 mei 2013, pag.7; interview welzijnsorganisatie, 4 april 2016.

<sup>240</sup> PIT010 IJsselmonde, 'Jaarverantwoording 2015', pag.25.

<sup>241</sup> Eigen Koers Hoogvliet, 'Rapportage 2015', ongedateerd, pag.5. De daar genoemde aantallen 211 en 430 zijn bij elkaar opgeteld tot 641.

De rapportages in tabel 4-2 hebben betrekking op de in paragraaf 4-4-1 beschreven afspraken tussen gemeente en welzijnsorganisaties. Uit de gerapporteerde resultaten is in globaal op te maken om welk type ondersteuning het gaat, maar de resultaten zijn niet concreet aangegeven. Zo is niet duidelijk wat de gerapporteerde trainingen cliënten hebben opgeleverd. In paragraaf 4-4-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat in geen van de onderzochte gebieden welzijnsorganisaties een aanbod hebben dat specifiek is gericht op het wegnemen van gedragsbelemmeringen voor een KBR-traject. Dit betekent logischerwijs dat de gerapporteerde resultaten daar ook geen betrekking op hebben.

Uit paragraaf 4-3 en 4-4 komt naar voren dat de welzijnsorganisaties collectieve ondersteuning bieden bij de toeleiding tot de KBR (zie paragraaf 4-3-2) en activiteiten gericht op kennisoverdracht in de vorm van groepsbijeenkomsten waarin voorlichting wordt gegeven over budgetteren, huishoudfinanciën en administratieve vaardigheden (zie paragraaf 4-4-2). Het is daarmee aannemelijk dat de gerealiseerde aantallen betrekking hebben op beide vormen van ondersteuning, maar het is niet duidelijk welk deel van de gerapporteerde aantallen betrekking heeft op collectieve ondersteuning bij toeleiding naar de KBR en welk deel op de activiteiten gericht kennisoverdracht. Verder is uit de gerapporteerde gegevens niet op te maken in hoeverre de deelnemers aan de activiteiten mensen zijn met problematische schulden. Zoals de rekenkamer heeft geconstateerd in paragraaf 4-4-2 is goed denkbaar dat mensen met problematische schulden nauwelijks deelnemen aan activiteiten gericht op kennisoverdracht.

Uit de gesprekken met welzijnsorganisaties komen verschillende verklaringen naar voren voor het ontbreken van gespecificeerde gegevens over het bereik van de verschillende vormen van schulddienstverlening (zie onderstaand kader).

#### **medewerkers welzijnsorganisaties over bereik van ondersteuning toelating KBR**

Een medewerker geeft aan: "Het idee van de gemeente is dat je met een collectief aanbod meer bereikt dan met een individueel aanbod. Maar als je alles wilt registreren gaat daar veel te veel tijd in zitten. Bovendien hoeft onze organisatie van de gemeente deze gegevens ook niet aan te leveren."<sup>242</sup>

In ander gebied wordt door een medewerker van de welzijnsorganisatie aangegeven dat het registratiesysteem niet goed op orde is.<sup>243</sup>

Door twee andere welzijnsorganisaties aangegeven dat er uit het registratiesysteem geen managementinformatie kan worden gehaald maar dat hier alleen informatie over individuele burgers in wordt geregistreerd.<sup>244</sup>

#### **4-5-2 resultaten toeleiding KBR**

Slechts in één van de vijf gebieden (Charlois) heeft de welzijnsorganisatie in 2015 aan de gemeente gerapporteerd over het aantal personen dat succesvol is geholpen bij het

<sup>242</sup> Interview welzijnsorganisatie, 21 maart 2016.

<sup>243</sup> Interview welzijnsorganisatie, 3 mei 2016.

<sup>244</sup> Interview welzijnsorganisaties, 31 maart 2016, 4 april 2016.

op orde brengen van de KBR-map.<sup>245</sup> Dit betrof 138 personen. In de overige gebieden is door de welzijnsorganisaties niet gerapporteerd hoeveel mensen in 2015 succesvol zijn toe geleid naar de KBR.<sup>246</sup> Medewerkers van twee welzijnsorganisaties die de rekenkamer heeft gesproken schatten dat ongeveer een derde van de personen die door hen worden ondersteund, uiteindelijk de benodigde gegevens en documenten weten te verzamelen en doorstromen naar de KBR.<sup>247</sup> Uit een analyse van de rekenkamer van de gegevens van de KBR (zie paragraaf 6-5), blijkt dat ongeveer tweederde van de schuldenaren die een oriëntatiegesprek bijwonen, later geen aanvraag indient voor een schuldregeling. In de periode tussen oriëntatiegesprek en aanvraag kunnen mensen op verschillende momenten afvallen. Ten eerste kunnen ze meteen na het oriëntatiegesprek afhaken, dus zonder dat ze aan het ondersteuningsaanbod van welzijn deelnemen. Ten tweede kunnen ze aanvankelijk deelnemen aan het ondersteuningsaanbod van welzijn, maar in de loop van dat ondersteuningstraject toch nog afhaken voordat een aanvraag bij de KBR is gedaan. Er zijn geen gegevens die inzicht bieden in welke fase van het voortraject mensen afhaken. Er kan dus niet worden geconcludeerd dat een derde van de deelnemers aan de ondersteuning van welzijn een aanvraag doet. Wel is op grond van het bovenstaande op zijn minst aannemelijk dat een aanzienlijk deel van de deelnemers afhaakt tijdens het ondersteuningstraject door welzijn.

#### 4-6 regie welzijnsorganisaties

*De gemeente kan niet sturen op de beoogde taken van welzijnsorganisaties in het schulddienstverleningsbeleid. De gemeente heeft bij de aanbesteding van het welzijn hierover namelijk geen concrete prestatieafspraken vastgelegd in de bestekken. In de afspraken die de gemeente met welzijnsorganisaties heeft vastgelegd, wordt schulddienstverlening alleen in algemene termen als taak genoemd. Over taken zoals ondersteuning bij toeleiding naar de KBR en het werken aan gedragsveranderingen van mensen met schuldproblemen zijn in de bestekken geen concrete afspraken vastgelegd. Ook in het bestek voor het NRW voor de periode vanaf 1 januari 2016 tot 1 januari 2018 zijn die taken niet in het bestek vastgelegd.*

De relatie tussen gemeente en welzijnsorganisaties is een inkooprelatie met de gemeente als opdrachtgever en de welzijnsorganisaties als opdrachtnemers.<sup>248</sup> De afspraken die in de bestekken van de aanbestedingen van het welzijn in de verschillende gebieden zijn opgenomen vormen daarmee de basis van de monitoring en sturing door de gemeente. Zoals uit dit hoofdstuk naar voren komt, is in 2015 het aantal afspraken met betrekking tot schulddienstverlening dat in deze bestekken is opgenomen echter beperkt en zijn deze afspraken bovendien weinig concreet (zie paragraaf 4-3-1 en 4-4-1). Door welzijnsorganisaties wordt dan ook slechts beperkt en bovendien weinig concreet over het bereik en de resultaten gerapporteerd (zie paragraaf 4-5-1 en 4-5-2). Hierdoor kan de gemeente niet sturen op de activiteiten die welzijnsorganisaties verrichten in het kader van schulddienstverlening.

<sup>245</sup> Interview welzijnsorganisatie, 30 maart 2016.

<sup>246</sup> Interviews welzijnsorganisaties, 21 maart 2016, 31 maart 2016, 4 april 2016 en 3 mei 2016.

<sup>247</sup> Interview welzijnsorganisatie, 30 maart 2016 en 31 maart 2016.

<sup>248</sup> In vier van de vijf onderzochte gebieden is het welzijn in 2015 aanbesteed. Alleen in Prins Alexander was er 2015 nog sprake van subsidieverstrekking.

#### **medewerker welzijnsorganisatie over prestatieafpraak**

Een medewerker van een welzijnsorganisatie zegt over een prestatieafpraak met de gemeente het volgende: "2.000 burgers helpen kun je op allerlei manieren doen. (...) Je helpt 2.000 Rotterdammers, maar los je echt het probleem op? Hoe weet je als gemeente dat welzijnsorganisaties met de juiste activiteiten bezig zijn?"<sup>249</sup>

Zoals beschreven in paragraaf 4-4-1 wordt in het aanbestedingsdocument voor het NRW, voor de uitvoering van het welzijn vanaf 1 januari 2016 in alle gebieden in Rotterdam, de taak schulddienstverlening wel genoemd, maar alleen in heel algemene termen. Er zijn geen concrete afspraken in het bestek opgenomen over toeleiding naar de KBR en het werken aan gedragsverandering van mensen met schuldproblemen. Het bovenstaande betekent dat de gemeente ook vanaf 2016 niet kan sturen op de activiteiten van welzijnsorganisatie op het gebied van schulddienstverlening.

#### **4-7 meerjarenbeleid 2016-2019**

*De gemeente kan in de periode 2016-2018 niet goed sturen op de taken van welzijnsorganisaties in het schulddienstverleningsbeleid. In de aanbesteding van het welzijn (het NRW) voor die periode zijn namelijk geen concrete afspraken opgenomen over schulddienstverlening. Ook zijn geen afspraken gemaakt over registratie van bereik en resultaten van schulddienstverlening door welzijnsorganisaties, zoals het aantal mensen dat welzijnsorganisaties succesvol toeleiden naar een KBR-traject. De gemeente zet in het nieuwe beleidsplan in op collectieve ondersteuning, terwijl uit onderzoek en praktijk blijkt dat groepsbijeenkomsten niet altijd een geschikte methode zijn om mensen met problematische schulden te helpen. De gemeente verwacht dat welzijnsorganisaties vooral aan gedragsverandering werken door middel van activiteiten gericht op kennisoverdracht en financiële vaardigheden, terwijl uit onderzoek blijkt dat dit het overdragen van financiële kennis aan mensen met problematische schulden nauwelijks effect heeft op hun gedrag.*

#### **geen concrete afspraken in aanbesteding NRW**

In het nieuwe beleidsplan staat, net als in het vorige, dat welzijnsorganisaties moeten werken aan gedragsverandering en ondersteuning moeten bieden bij de toeleiding van mensen met problematische schulden naar de KBR.<sup>250</sup> In het beleidsplan staat verder dat ondersteuning door welzijn "beter wordt verankerd in de bestekken".<sup>251</sup> In paragraaf 9-2-3 heeft de rekenkamer echter vastgesteld dat in het NRW voor de periode 1 januari 2016 tot 1 januari 2018 geen concrete afspraken zijn opgenomen over schulddienstverlening. Ook zijn in het NRW geen afspraken vastgelegd over registratie van aantallen mensen die worden toegeleid naar de KBR of waarbij succesvol gedragsbelemmeringen zijn weggenomen voor toelating tot de KBR. Daarmee kan de gemeente, net als in de periode tot 2016, opnieuw niet sturen op de uitvoering van het schulddienstverleningsbeleid door welzijnsorganisaties.

<sup>249</sup> Interview welzijnsorganisatie, 30 maart 2016.

<sup>250</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag. 30 (over toeleiding) en pag. 5 en pag.14 (over gedragsverandering).

<sup>251</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag. 15.

### **collectieve ondersteuning wordt gecontinueerd**

In het nieuwe beleidsplan zet de gemeente opnieuw in op collectieve ondersteuning. In het plan staat dat welzijnsorganisaties collectieve ondersteuning (groepsbijeenkomsten) aanbieden bij de toeleiding naar de KBR.<sup>252</sup> Verder is ook bij de aanbesteding van het NRW vastgelegd dat welzijnsorganisaties zoveel mogelijk collectieve ondersteuning moeten bieden, bij voorkeur met vrijwilligers. Naar het oordeel van de rekenkamer is van die collectieve ondersteuning maar een beperkte effectiviteit te verwachten. In paragraaf 4-3 heeft de rekenkamer immers vastgesteld dat ondersteuning bij de toeleiding naar de KBR in de vorm van collectieve dienstverlening (groepsbijeenkomsten) niet aansluit bij inzichten uit andere onderzoeken over schulddienstverlening. Volgens die onderzoeken is juist maatwerk nodig en persoonlijke begeleiding door professionals. Verder heeft de rekenkamer in die paragraaf geconstateerd dat ook uit de praktijk in de door de rekenkamer onderzochte gebieden blijkt dat groepsbijeenkomsten niet altijd een geschikte methode zijn om mensen met problematische schulden te helpen.

### **gedragsverandering te veel gericht op vaardigheden**

In een bijlage bij het nieuwe beleidsplan staat een overzicht van diensten die welzijnsorganisaties kunnen bieden op het gebied van schulddienstverlening.<sup>253</sup> Uit dit overzicht komt naar voren dat de gemeente beoogt dat welzijnsorganisaties op het gebied van gedragsverandering vooral werken aan kennis en vaardigheden op het gebied van financiën. Diensten die in het overzicht worden genoemd zijn onder meer een financieel café, budgetcursus, voorlichting over financiën, tips over het verlagen van energiekosten en budgetcoaching. In paragraaf 4-4-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat ook het huidige aanbod van welzijnsorganisaties vooral gericht is op kennisoverdracht en het aanleren van financiële vaardigheden. In het beleidsplan staat niet dat welzijnsorganisaties ook mentale ondersteuning en begeleiding moeten bieden aan mensen met problematische schulden. Zoals de rekenkamer in paragraaf 4-4-2 heeft vastgesteld, blijkt uit andere onderzoeken naar schulddienstverlening dat voor het veranderen van hun gedrag mensen met schuldproblemen juist vooral gebaat zijn bij die mentale ondersteuning en begeleiding en dat alleen het overdragen van financiële kennis nauwelijks effect heeft.

<sup>252</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag. 30.

<sup>253</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag. 30.



# 5 wijkteams

## 5-1 inleiding

De wijkteams in Rotterdam bieden sinds de invoering van de decentralisaties in het sociaal domein op 1 januari 2015 ondersteuning aan burgers met multiproblematiek (problemen op meerdere leefgebieden). De wijkteams hebben een breed takenpakket. Hulp bij schuldproblemen is hier onderdeel van. In dit hoofdstuk worden onderzoeksvraag 3, 4, 5 en 7 beantwoord voor de schulddienstverlening van de wijkteams. Deze onderzoeksvragen luiden:

- 3 Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?
- 4 In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?
- 5 Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?
- 7 In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?

In tabel 5-1 is weergegeven welke normen bij de onderzoeksvragen worden getoetst en in welke paragraaf de bevindingen van de betreffende norm staan.

**tabel 5-1: leeswijzer normen en onderzoeksvragen hoofdstuk 5**

3. Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?	Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.	5-3-1, 5-4-1, 5-5-1, 5-6-1
	De afspraken met uitvoerders zijn consistent met het geformuleerde beleid.	5-3-1, 5-4-1, 5-5-1, 5-6-1
	Uitvoerders vervullen hun taken zoals is afgesproken.	5-3-2, 5-4-2, 5-5-2, 5-6-2
	Uitvoerders hebben bij de uitvoering van de dienstverlening voldoende oog voor de mogelijkheden en beperkingen van cliënten. <sup>254</sup>	5-3-2, 5-4-2, 5-5-2, 5-6-2
	De gemeente voert voldoende regie op de uitvoering van de afspraken.	5-8
	4. In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?	Geen normen. Het gerealiseerde bereik van wijkteams wordt beschreven.
5. Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?	Geen normen. De resultaten van de schulddienstverlening van wijkteams worden beschreven.	5-7-2
7. In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?	Geen normen. De rekenkamer heeft gekeken welke bevindingen in dit hoofdstuk ook op het nieuwe schulddienstverleningsbeleid van toepassing zijn of zich bij de uitvoering ervan opnieuw kunnen voordoen.	5-9

<sup>254</sup> Deze norm is niet voor alle onderdelen van de uitvoering van toepassing.

In paragraaf 5-2 worden de rol en de taken van het wijkteam kort toegelicht. In de paragrafen 5-3 tot en met 5-6 beschrijft en beoordeelt de rekenkamer de specifieke taken van het wijkteam bij schulddienstverlening en de uitvoering hiervan. Daarna worden in paragraaf 5-7 het bereik en de resultaten van de schulddienstverlening door de wijkteams omschreven. In paragraaf 5-8 wordt ingegaan op de regievoering op de wijkteams. In paragraaf 5-9 beschrijft de rekenkamer welke tekortkomingen in uitvoering van schulddienstverlening door de wijkteams zich ook in het nieuwe beleid kunnen voordoen en daarmee de te verwachten effectiviteit van dit nieuwe beleid negatief beïnvloeden.

Om inzicht te krijgen in de uitvoering van de schulddienstverlening door de wijkteams heeft de rekenkamer gesproken met medewerkers van de wijkteams die beschikken over kennis van en ervaring met schulddienstverlening.<sup>255</sup> Er is gesproken met medewerkers van wijkteams in elk van de onderzochte gebieden. In aanvulling hierop heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van informatie uit verzamelde documenten en interviews met andere actoren in de vijf onderzochte gebieden, zoals Vraagwijzers en welzijnsorganisaties. Ten slotte is gebruik gemaakt van bevindingen uit een door de rekenkamer georganiseerde focusgroep waaraan naast de wijkteams en andere genoemde actoren, ook medewerkers van de Kredietbank hebben deelgenomen. Uitgebreide informatie over de dataverzameling en -analyse is te vinden in bijlage 1 'onderzoeksverantwoording'.

## 5-2 taken wijkteam

### 5-2-1 algemene taken

*Wijkteams hebben tot taak om hulp te verlenen aan Rotterdammers die problemen hebben op meerdere leefgebieden. Dit kunnen onder meer problemen zijn op het gebied van geestelijke gezondheid, dagbesteding en huisvesting. Ook hulp bij schuldproblemen behoort tot het takenpakket van de wijkteams. Het wijkteam heeft als taak om zelf kortdurende hulp te bieden of specialistische hulp in te schakelen. Indien er langdurige hulpverlening nodig is, kan het wijkteam de burger hiernaar doorverwijzen.*

Per 1 januari 2015 zijn er in Rotterdam integrale wijkteams ingevoerd in de hele gemeente. Er zijn in totaal 42 wijkteams. De wijkteams zijn er voor burgers die op meerdere leefgebieden (dat wil zeggen: op meer dan één leefgebied) niet of beperkt zelfredzaam zijn.<sup>256</sup> Deze leefgebieden zijn onder andere financiën, geestelijke gezondheid, dagbesteding en huisvesting. Het doel van de hulpverlening door het wijkteam is "het behalen van stabiliteit of voldoende zelfredzaamheid of, indien nodig, het toeleiden naar specialistische, tweedelijns- of stedelijke zorg."<sup>257</sup> Het idee achter de wijkteams is dat de zorg dichtbij de Rotterdammer geregeld kan worden, dat er eerder ingegrepen en sneller doorgezet kan worden naar andere hulp en dat er ruimte is voor de professional om te handelen naar eigen inzicht.<sup>258</sup> Om door het wijkteam geholpen te worden heeft de burger altijd een doorverwijzing nodig. Rotterdammers kunnen zich dus niet zelf rechtstreeks met een hulpvraag melden bij

<sup>255</sup> Dit zijn de wijkteams Hoogvliet-Noord, Lombardijen, Ommoord, Tarwewijk en Tussendijken/Bospolder.

<sup>256</sup> Gemeente Rotterdam, 'Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO', 21 oktober 2014.

<sup>257</sup> Gemeente Rotterdam, 'Productieplaat: Inrichting 42 integrale wijkteams & aanpassing dienstaanbod Vraagwijzer', 16 juli 2014.

<sup>258</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie 'Integrale wijkteams', 1 oktober 2014.

een wijkteam. De toegang tot het wijkteam kan verlopen via Vraagwijzer, het Centrum voor Jeugd en Gezin en verschillende professionals in de buurt van de burger zoals docenten, welzijnswerk en huisartsen.<sup>259</sup>

Om hulp op de verschillende leefgebieden te kunnen bieden, bestaat elk wijkteam uit professionals van verschillende disciplines. In de wijkteams werken onder meer wijkcoaches, maatschappelijk werkers en/of ouderenwerkers, jeugd- en gezinscoaches en MEE-consulenten. Hierdoor is er binnen het wijkteam expertise op verschillende terreinen en is “alle deskundigheid van jeugd tot volwassenen gebundeld in één organisatie<sup>260</sup>.”

Bij de hulp die het wijkteam biedt, wordt in de eerste plaats gekeken naar wat de cliënt zelf kan en welke hulp anderen in de omgeving van de cliënt kunnen. Indien nodig biedt een wijkteammedewerker hulp of schakelt de benodigde hulp van een andere instantie in.<sup>261</sup> De verschillende taken van het wijkteam worden in onderstaand kader samengevat weergegeven.

#### algemene taken wijkteam

- “Gaat naar de Rotterdammer toe en neemt thuis in de eigen omgeving van de Rotterdammer de vraaganalyse af;
- Biedt informatie en advies aan de Rotterdammers, waarmee ze zelf aan de slag kunnen;
- Ondersteunt zelf volwassenen kortdurend (in principe tot maximaal zes maanden);
- Biedt casusregie als dat nodig is bij complexe gevallen;
- Zet door naar langdurige / specialistische WMO-zorg;
- Monitoring functie om terugval te voorkomen.”

*bron: Gemeente Rotterdam, 'Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO', 21 oktober 2014.*

#### 5-2-2 taken schulddienstverlening

*De taken die het wijkteam heeft bij schulddienstverlening bestaan uit het in kaart brengen van de problematiek van de cliënt, hulp bieden, toeleiden naar andere hulp, outreachend werken en stimuleren van vroegsignalering.*

Wat betreft de rol en taken die het wijkteam heeft bij schulddienstverlening, heeft de rekenkamer geen specifieke omschrijving gevonden. Alle schriftelijk vastgelegde taken van het wijkteam zijn algemeen van aard en van toepassing op allerlei problematiek, waaronder problematische schulden. Uit verschillende documenten en gesprekken met betrokkenen leidt de rekenkamer af dat de wijkteams de volgende taken hebben bij schuldenproblematiek:

- in kaart brengen problematiek;
- hulp bij schuldenproblematiek;
- toeleiding naar andere hulp;
- outreachend werken en stimuleren vroegsignalering.

Deze taken en de uitvoering hiervan worden in paragraaf 5-3 tot en met 5-6 toegelicht en beoordeeld.

<sup>259</sup> Gemeente Rotterdam, 'Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO', 21 oktober 2014.

<sup>260</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie 'Integrale wijkteams', 1 oktober 2014.

<sup>261</sup> Gemeente Rotterdam, 'Factsheet: profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers', april 2016.

### 5-3 in kaart brengen problematiek

#### 5-3-1 afspraken

*Er is een duidelijke afspraak met de wijkteams dat zij de problematiek van de cliënt in kaart moeten brengen. Hierbij is vastgelegd dat er met de behulp van de 'Zelfredzaamheidsmatrix' naar problemen op verschillende leefgebieden moet worden gekeken, waaronder financiële problemen en daarmee dus ook naar schuldenproblematiek. Het breed in kaart brengen van de problematiek van de cliënt sluit aan bij het uitgangspunt 'integrale aanpak' uit het schulddienstverleningsbeleid.*

Bij elke cliënt moet het wijkteam eerst zijn problemen in kaart brengen. Dit wordt ook wel de 'brede vraagverheldering' genoemd. Hierbij wordt gekeken naar verschillende leefgebieden, waaronder de financiële situatie van de cliënt en daarmee ook naar eventuele schuldenproblematiek.<sup>262</sup> Zoals eerder besproken in hoofdstuk 3, voert ook de Vraagwijzer die brede vraagverheldering uit. Vraagwijzer en wijkteam moeten hierbij dezelfde methodiek hanteren, namelijk de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM).<sup>263</sup> Het wijkteam zet de ZRM in om te achterhalen welke problemen er bij de cliënt spelen, om de doelen en acties te bepalen en om het ondersteuningsplan op te stellen.<sup>264</sup> De manier waarop wijkteammedewerkers de ZRM moeten afnemen is vastgelegd in een handleiding.<sup>265</sup>

Het in kaart brengen van de problematiek van de cliënt sluit aan bij het uitgangspunt 'integrale aanpak' uit het schulddienstverleningsbeleid (zie paragraaf 2-5). Door middel van de ZRM wordt immers integraal gekeken naar de gehele leefsituatie van de cliënt om zo passende hulp te kunnen bieden.

#### 5-3-2 uitvoering

*Wijkteammedewerkers geven aan dat zij bij de start van de hulpverlening de problematiek van de cliënt breed in kaart brengen, zoals ook de bedoeling is. Wijkteammedewerkers in de onderzochte gebieden geven allen aan de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) te hanteren. Zij gaan dus ook na of de cliënt financiële problemen heeft, waaronder schuldproblemen.*

Uit gesprekken met wijkteammedewerkers blijkt dat zij het in kaart brengen van de problematiek zien als een belangrijke eerste stap in de hulpverlening. In alle onderzochte gebieden geven de geïnterviewde wijkteammedewerkers aan te werken met de Zelfredzaamheidsmatrix. Deze wordt thuis afgenomen bij cliënten. De bevindingen worden volgens de medewerkers geregistreerd in het systeem MensCentraal. Hierin worden zowel de scores op de verschillende leefgebieden, als een toelichting hierop, vastgelegd.

<sup>262</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie 'Realisatie wijkteams volwassenen: wat, hoe en wanneer?', ongedateerd.

<sup>263</sup> Gemeente Rotterdam, 'Handboek Verbrede Vraagwijzer', 11 februari 2015.

De rekenkamer is in het onderzoek naast de ZRM ook het zogenoemde Vraaganalyse-instrument (VAI) tegengekomen. Bij zowel het VAI als de ZRM is er aandacht voor de financiële situatie van de cliënt en worden eventuele schulden in kaart gebracht. Het is voor de rekenkamer niet duidelijk geworden hoe het VAI zich verhoudt tot de ZRM. De relatie tussen deze twee documenten is nergens schriftelijk vastgelegd. Het is dan ook niet duidelijk of het VAI de ZRM heeft vervangen, of het VAI een instrument is om de ZRM mee in te vullen en of het VAI verplicht is om af te nemen voor de wijkteammedewerker. In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat naast de ZRM het VAI wordt gebruikt door het wijkteam.

<sup>264</sup> Gemeente Rotterdam, 'Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO', 21 oktober 2014.

<sup>265</sup> GGD Amsterdam en Gemeente Rotterdam, 'Zelfredzaamheid-Matrix 2013: handleiding', 2013.

Een probleem dat zich in de praktijk voordoet is dat door het ontstaan van wachtlijsten de hulp van het wijkteam, en daarmee het in kaart brengen van de problematiek, niet altijd kan starten zodra een cliënt die hulp nodig heeft (zie onderstaand kader).

#### **wachtlijsten**

Bij vier van de vijf door de rekenkamer geïnterviewde wijkteams kunnen cliënten niet meteen geholpen worden omdat er een wachtlijst is.<sup>266</sup> De wachttijd voor cliënten varieert van één week tot vijf weken. Indien er sprake is van een spoedgeval, bijvoorbeeld een huisuitzetting, krijgt een cliënt voorrang en kan wel meteen geholpen worden.<sup>267</sup>

In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat er in 2015 sprake was van wachtlijsten, onder meer door bezettingsproblemen en seizoenspieken. In 2016 is volgens de gemeente daarom de bezetting van wijkteams met wachtlijsten aangepast. De rekenkamer stelt vast dat, in ieder geval bij een deel van de wijkteams, echter in 2016 nog altijd sprake is van wachtlijsten.

## **5-4 hulp bij schuldenproblematiek**

### **5-4-1 afspraken**

*De gemeente heeft over de hulp aan cliënten met schuldproblemen vastgelegd dat wijkteammedewerkers de professionele vrijheid hebben om zelf te bepalen welke hulp zij geven. Daarnaast is afgesproken dat wijkteammedewerkers moeten werken aan het gedrag van de cliënt. Dit is een van de kerntaken van het wijkteam. Het is de bedoeling dat de wijkteammedewerkers het gedrag en eigenaarschap van de cliënt centraal stellen bij de ondersteuning.*

*Professionele vrijheid impliceert dat wijkteammedewerkers voldoende professionele kennis moeten hebben om cliënten met schulden adequaat te kunnen helpen. Die kennis is des te meer van belang omdat volgens de gemeente 80% van de cliënten van de wijkteams schuldenproblematiek heeft. De gemeente zet daarom in op verdere professionalisering van wijkteammedewerkers. Er is een verplicht basisprogramma voor alle medewerkers waar schuldproblemen aan bod komen en er wordt een verdiepende training aangeboden over financiën en schulden. Daarnaast is het de bedoeling dat de KBR ervoor zorgt dat kennis over schulddienstverlening wordt overgebracht aan de wijkteams.*

#### **professionele vrijheid en werken aan gedrag**

In documenten over de werkprocessen van wijkteams staat de hulp door het wijkteam in het algemeen wel beschreven, maar er wordt geen informatie gegeven over de specifieke hulp en aanpak bij schuldproblemen, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om bewindvoering te regelen of het op orde maken van de administratie. Het ontbreken van een voorgeschreven aanpak, komt voort uit een bewuste keuze. Bij de inrichting van de wijkteams is er namelijk voor gekozen om de keuze voor een geschikte aanpak (niet alleen bij schulden, maar in het algemeen) over te laten aan de wijkteammedewerker zelf. Zo staat in een document over de inrichting van de

<sup>266</sup> Dit is een momentopname. Op het moment dat de rekenkamer het interview met de wijkteammedewerker afnam, was er sprake van een wachtlijst bij de wijkteams Ommoord, Hoogvliet-Noord, Tarwewijk en Tussendijken-Bospolder.

<sup>267</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016 en 25 april 2016.

wijkteams: “De professionals in het integrale wijkteam krijgen en nemen de ruimte om te bepalen hoe ondersteuning en hulp wordt ingericht ten behoeve van de cliënt. (...) Afhankelijk van de problematiek en de specifieke hulpvraag, wordt de meest passende aanpak gekozen.”<sup>268</sup> Er is dus nadrukkelijk gekozen voor “ruimte voor de professional.”<sup>269</sup>

Wel heeft de gemeente met de wijkteams afgesproken dat zij moeten werken aan gedragsverandering bij hun cliënten. Dit is een van de kerntaken van het wijkteam. De werkwijze die hierbij gehanteerd moet worden is ‘sturen op zelfsturing’. Hierbij wordt het gedrag en eigenaarschap van de cliënt centraal gesteld. Zo is het de bedoeling om met behulp van motiverende gesprekstechnieken de motivatie en zelfregulering van de cliënt te vergoten. Daarnaast is het werken aan gedrag een van de onderwerpen van het verplichte opleidingsprogramma dat alle wijkteammedewerkers moeten volgen (zie ook de paragraaf ‘kennis en scholing’).<sup>270</sup>

### **kennis en scholing**

Professionele vrijheid van wijkteammedewerkers impliceert dat de medewerkers voldoende kennis hebben van schulddienstverlening. Dat wijkteammedewerkers over voldoende kennis beschikken over schulddienstverlening is des te meer van belang omdat volgens de gemeente zo’n 80% van de cliënten van de wijkteams schuldproblemen heeft (zie ook paragraaf 5-7-1).<sup>271</sup> In verschillende gemeentelijke documenten over de inrichting van de wijkteams wordt gesproken over de kennis die binnen het wijkteam aanwezig moet zijn. Er moet kennis zijn van elf verschillende domeinen, waaronder financiën en schulden. Bij de start van de wijkteams hoefden de individuele wijkteammedewerkers volgens de gemeente nog niet geheel deskundig te zijn op al deze domeinen, zolang het wijkteam als geheel dit maar wel is. Zo heeft binnen het wijkteam een aantal professionals schulddienstverlening in de portefeuille, zoals de algemeen maatschappelijk werkers en wijkcoaches. Het is de bedoeling dat alle medewerkers zich de komende jaren ontwikkelen tot “generalistische professionals” die kennis hebben van (onder andere) financiën en schulden.<sup>272</sup> Volgens het profiel voor wijkteammedewerkers uit april 2016 moet elke medewerker behalve zijn eigen specialistische kennis ook een zekere algemene basiskennis hebben, mede op het gebied van schuldproblemen.<sup>273</sup> Naast kennis moet elke medewerker vaardigheden hebben om concrete ondersteuning te kunnen bieden, onder andere “op het terrein van schulden, inkomen, werken en fraude.”<sup>274</sup>

Om ervoor te zorgen dat wijkteammedewerkers daadwerkelijk voldoende kennis hebben van (onder andere) schuldenproblematiek, zet de gemeente in op verdere professionalisering van de wijkteammedewerkers. Hiervoor is het project ‘professionalisering medewerkers integrale wijkteams en stedelijke loketten’ in het leven geroepen. Het project duurt tot december 2016 en bestaat uit verschillende

<sup>268</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Productieplaat: Inrichting 42 integrale wijkteams & aanpassing dienstaanbod Vraagwijzer’, 16 juli 2014.

<sup>269</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie ‘Integrale wijkteams’, 1 oktober 2014.

<sup>270</sup> Ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

<sup>271</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016.

<sup>272</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Productieplaat: Inrichting 42 integrale wijkteams & aanpassing dienstaanbod Vraagwijzer’, 16 juli 2014.

<sup>273</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Factsheet: profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers’, april 2016.

<sup>274</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Informatieblad: profiel medewerker integraal wijkteam’, januari 2016.

sporen, waaronder ‘training en scholing’.<sup>275</sup> Het opleidingsaanbod voor wijkteammedewerkers bestaat uit een verplicht basisprogramma dat is gericht op het “verbreden van generalistische basiskennis, het kunnen herkennen, signaleren en het –indien nodig- doorverwijzen.”<sup>276</sup> Schulddienstverlening maakt onderdeel uit van dit basisprogramma.<sup>277</sup> Daarnaast is er een online scholingsaanbod met verschillende trainingen genaamd het ‘Leerhuis’. Dit is een samenwerkingsverband tussen de gemeente en andere organisaties uit de wijkteams.<sup>278</sup> Per medewerker wordt bepaald welke trainingen van het Leerhuis moeten worden gevolgd.<sup>279</sup> Ten aanzien van schuldenproblematiek kunnen medewerkers de training ‘financiën en schulden’ volgen.<sup>280</sup>

Tot slot is het de bedoeling dat de KBR ervoor zorgt dat kennis over schulddienstverlening wordt overgebracht aan de wijkteams.<sup>281</sup>

#### 5-4-2 uitvoering

*Wijkteammedewerkers ervaren in de praktijk ruimte om zelf invulling te geven aan de hulpverlening bij schuldproblemen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van professionele vrijheid dat in hun functieprofiel is vastgelegd. In de uitvoering van de hulpverlening hebben wijkteammedewerkers voldoende oog voor de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt. Zo wordt er bij de hulpverlening altijd eerst ingezet op het probleem dat het voor de cliënt het meest urgent is op dat moment. Ook wordt er tijd vrij gemaakt om het vertrouwen van de cliënt te winnen. Het merendeel van de onderzochte wijkteams werkt niet of te weinig aan het gedrag van cliënten met schuldproblemen. Dit wordt onder meer veroorzaakt door een tekort aan tijd hiervoor.*

*Adequate kennis van schulddienstverlening is bij de wijkteams in de onderzochte gebieden onvoldoende aanwezig. Veel wijkteammedewerkers nemen niet deel aan de noodzakelijke scholing op het gebied van schulddienstverlening, onder meer omdat zij verschillende andere trainingen moeten volgen waardoor zij te weinig tijd hebben voor scholing over schuldproblemen. Vanuit de Kredietbank wordt voorlichting gegeven aan wijkteammedewerkers over schulddienstverlening, maar die voorlichting bereikt veel wijkteammedewerkers niet.*

#### aanpak

De vrijheid die wijkteammedewerkers volgens hun functieprofiel moeten krijgen in de wijze van uitvoering van de hulpverlening, ervaren geïnterviewde medewerkers in de onderzochte gebieden ook in de praktijk. De werkwijze bij schuldproblemen wordt volgens hen ook in de praktijk niet door leidinggevenden voorgeschreven.<sup>282</sup> Uit de interviews blijkt dat de gekozen aanpak vooral afhankelijk is van de problematiek van de cliënt. Wijkteammedewerkers geven aan dat ze eerst kijken naar welk probleem

<sup>275</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Concept projectbrief professionalisering: de doorontwikkeling van professionals in wijkteams en stedelijke loketten in Rotterdam’, mei 2015.

<sup>276</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Leertraject professionalisering’, ongedateerd.

<sup>277</sup> E-mail beleidsmedewerker cluster MO, 7 juni 2016.

<sup>278</sup> Het Leerhuis is te raadplegen via [www.tribop.nl](http://www.tribop.nl).

<sup>279</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Leertraject professionalisering’, ongedateerd.

<sup>280</sup> De rekenkamer heeft zich aangemeld voor het Leerhuis via [www.tribop.nl](http://www.tribop.nl).

<sup>281</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO’, 21 oktober 2014.

<sup>282</sup> Interview wijkteammedewerkers, 25 april 2016.

voor de cliënt het meest urgent is. Bij elke cliënt is immers sprake van multiproblematiek. De rekenkamer stelt vast dat de wijkteammedewerkers hiermee rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt. De citaten in onderstaand kader illustreren dit.

#### **wijkteammedewerkers over de keuze voor hulpverlening**

"Als er sprake is van huiselijk geweld dan heeft veiligheid de eerste prioriteit. Als schulden prioriteit hebben, dan is het belangrijk dat inzicht verkregen wordt in de situatie en de administratie op orde wordt gebracht."

"In crisissituaties werkt het niet om tegen een cliënt te zeggen: 'Ga eerst je spullen in een mapje op orde brengen.' Dan moet je als hulpverlener handelen, door bijvoorbeeld bewindvoering aan te vragen of contact op te nemen met schuldeisers."

Afhankelijk van de situatie bepaalt de wijkteammedewerker wat er moet worden gedaan. Zijn taak is 'de basis op orde te krijgen'. "Zo is het bij een dreigende uithuiszetting belangrijk dat er zo snel mogelijk een moratorium wordt uitgesproken door de rechtbank."

*bron: interviews wijkteammedewerkers.<sup>283</sup>*

Een belangrijk aspect bij de hulpverlening is volgens verschillende wijkteammedewerkers het winnen van vertrouwen. Ook hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt. Zonder vertrouwen kan volgens de geïnterviewden geen goede hulp worden verleend.

#### **wijkteammedewerkers over vertrouwen winnen**

"De meeste tijd gaat zitten in de kennismaking met de cliënt. Vertrouwen winnen is belangrijk, maar kost veel tijd."

"In het algemeen is het in de hulpverlening van belang eerst een vertrouwensband met de cliënt op te bouwen."

"Aan het begin van de hulpverlening moet je 'breed uitvragen' naar problemen op verschillende leefgebieden, maar mensen vertellen dan nog niet alles, ze zijn voorzichtig, omdat het vertrouwen er nog niet is (...) Vertrouwen winnen duurt even, dan komen de echte problemen naar boven."

*bron: interviews wijkteammedewerkers<sup>284</sup> en focusgroep.<sup>285</sup>*

In de praktijk blijkt dat wijkteammedewerkers in drie van de vijf onderzochte gebieden er niet of nauwelijks aan toe komen aan het gedrag te werken van cliënten met schuldproblemen. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend. Zie onderstaand groene kader.

<sup>283</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 19 april 2016, 25 april 2016 en 12 april 2016.

<sup>284</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 18 april 2016, 12 april 2016 en 25 april 2016.

<sup>285</sup> Focusgroep, 14 juni 2016.



### wijkteammedewerkers over werken aan gedrag

Door medewerkers van twee wijkteams is aangegeven dat het werken aan gedragsverandering niet tot de taken van het wijkteam behoort.<sup>286</sup>

Een wijkteammedewerker geeft aan dat er geen tijd is om te werken aan het gedrag van een cliënt.<sup>287</sup>

Een andere medewerker laat weten dat zijn team maar voor een deel hieraan toekomt, gezien de beperkte tijd die het wijkteam heeft voor een cliënt.<sup>288</sup>

“Wij proberen dit ook, maar er is te weinig tijd. Om de problemen van mensen goed in beeld te krijgen is tijd nodig. Je moet eerst het vertrouwen van mensen winnen.”<sup>289</sup>

“Bovendien heb ik als wijkteamlid niet ‘de tools’ om mensen goed te begeleiden om zelfredzamer te worden.”<sup>290</sup>

De wijkteams in de overige twee onderzochte gebieden geven wel aan te kunnen werken aan gedrag. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door het uitgavepatroon bespreekbaar te maken als de medewerker op afschriften ziet dat er veel kleding wordt gekocht.<sup>291</sup> Ook worden vaardigheden aangeleerd zodat de cliënt zelf de financiën kan beheren, bijvoorbeeld door uitleg te geven over een huishoudboekje.<sup>292</sup>

### kennis en scholing

In meerdere interviews (met zowel wijkteammedewerkers zelf als met andere partijen, zoals Vraagwijzers en welzijnsorganisaties) is aangegeven dat wijkteammedewerkers vaak te veel vanuit hun eigen specialisme werken. Bij de meerderheid van de wijkteammedewerkers is dit specialisme niet schulddienstverlening. Ook is kennis op het gebied van financiën en schulden slechts mondjesmaat aanwezig. Aangezien iedereen in het wijkteam breed inzetbaar moet zijn, worden ook medewerkers die geen specifieke kennis hebben van schulddienstverlening daarvoor ingezet.

### wijkteammedewerkers over te weinig kennis

- “Bij veel collega’s in het wijkteam ontbreekt basiskennis. Men weet bijvoorbeeld niet wat er wordt verstaan onder de beslagvrije voet.”
- Niet alle collega’s in het wijkteam hebben veel verstand van schuldenproblematiek. “Het is net de vraag wie je treft.”
- “Voornamelijk collega’s van Jeugd hebben vaak vragen. Andere leden van het wijkteam Volwassenen weten wel veel van schuldhulpverlening.”

<sup>286</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016 en 19 april 2016.

<sup>287</sup> Interview wijkteammedewerker, 19 april 2016.

<sup>288</sup> Interview wijkteammedewerker, 18 april 2016.

<sup>289</sup> Medewerker wijkteam in focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>290</sup> Medewerker wijkteam in focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>291</sup> Interview wijkteammedewerker, 17 mei 2016.

<sup>292</sup> Interview wijkteammedewerkers, 25 april 2016.

- “De anderen in het wijkteam hebben niet voldoende kennis hebben van financiën en schuldenproblematiek.”
- “Als zij (collega's die minder van schulddienstverlening af weten) er niet uitkomen, vragen ze om hulp bij collega's die hier meer van weten.”
- “Als collega's in het wijkteam op huisbezoek moeten bij cliënten met schuldproblemen vragen ze vaak of ik mee wil gaan omdat ik er veel kennis van heb. Maar ik heb er niet genoeg tijd voor. Er zijn zoveel cliënten met schuldproblemen.”

bronnen: focusgroep<sup>293</sup> en interviews wijkteammedewerkers.<sup>294</sup>

#### andere betrokkenen over te weinig kennis bij het wijkteam

- “De collega's van het wijkteam moeten generalist zijn en zijn eigenlijk allemaal specialist op hun eigen gebied.” bron: interview Vraagwijzer.<sup>295</sup>
- “Ze (wijkteammedewerker) zitten nog te veel op hun eigen specialisme. Dit mag niet kunnen.” bron: interview beleidsmedewerker cluster MO.<sup>296</sup>
- “Er is een gebrek aan kennis van schuldhulpverlening in het wijkteam. Ze zijn wel bezig dit te verbeteren.” bron: focusgroep.<sup>297</sup>
- “De integrale aanpak van de wijkteams komt nu nog niet goed genoeg van de grond. Voor het goed kunnen functioneren van een wijkteam is het belangrijk dat de verschillende kennisgebieden (waaronder financiën, maar ook andere gebieden) goed vertegenwoordigd zijn.”

bron: interview welzijnsorganisatie.<sup>298</sup>

Scholing van wijkteammedewerkers vindt op dit moment plaats, maar verloopt in de praktijk nog niet goed. Een beleidsmedewerker van cluster MO geeft aan dat één van de problemen is dat de wijkteams bestaan uit professionals van verschillende organisaties. Deze organisaties vinden dat hun medewerkers al veel cursussen moeten volgen voor hun eigen specialisme en geen tijd hebben voor nog meer scholing.<sup>299</sup> Dit probleem wordt herkend door de wijkteammedewerkers zelf, zoals blijkt uit onderstaand kader.

#### wijkteammedewerker over te veel trainingen

“Wijkteamleden moeten vijftien verplichte trainingen volgen binnen 1,5 jaar over zeer veel uiteenlopende onderwerpen. Als er nog een verplichte training bijkomt voor schulddienstverlening is dit wéér een extra training. De grens is wel bereikt wat betreft het aantal trainingen dat wijkteamleden kunnen behappen.”<sup>300</sup>

<sup>293</sup> Focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>294</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 25 april 2016, 19 april 2016, 18 april 2016 en 17 mei 2016.

<sup>295</sup> Interview Vraagwijzer, 6 april 2016.

<sup>296</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 16 juni 2016.

<sup>297</sup> Focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>298</sup> Interview welzijnsorganisatie, 4 april 2016.

<sup>299</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 16 juni 2016.

<sup>300</sup> Focusgroep, 14 juni 2016.

Ten slotte wordt door de Kredietbank voorlichting gegeven aan de wijkteams over financiën en de ondersteuning bij schulden.<sup>301</sup> Wijkteammedewerkers zijn niet verplicht aan die voorlichting deel te nemen. De bevindingen over deze voorlichting zijn weergegeven in onderstaand groene kader.

#### voorlichting KBR aan wijkteams over schulddienstverlening

Een wijkteammedewerker: "Het is teleurstellend dat er onder collega's zo weinig belangstelling is voor de voorlichting door de KBR."<sup>302</sup>

Vanuit de KBR zelf wordt over de voorlichting aangegeven dat het jammer is om te ondervinden "dat ondanks meerdere voorlichtingen, veel van de medewerkers in het wijkteam nog altijd niet precies weten wat de KBR doet en hoe we dat doen."<sup>303</sup>

De rekenkamer stelt vast dat de kennisoverdracht van de KBR veel wijkteammedewerkers niet bereikt (zie ook paragraaf 6-4).

## 5-5 toeleiding naar andere hulp

### 5-5-1 afspraken

*Wijkteams kunnen mensen met schuldproblemen toeleiden naar verschillende andere hulpverlenende instanties. Evenals bij de hulpverlening door de wijkteams zelf, geldt ook voor de toeleiding naar andere hulp grotendeels het uitgangspunt van professionele vrijheid. Er zijn bijvoorbeeld geen specifieke afspraken gemaakt in welke situatie en op welke manier cliënten moeten worden geleid naar hulp van de Kredietbank, bewindvoerders of aanbieders van Wmo-arrangementen. Bovendien heeft de gemeente voor wijkteammedewerkers onvoldoende informatie beschikbaar om hen te ondersteunen bij de toeleiding naar specialistische schulddienstverlening.*

*Op één punt is er wel een specifieke afspraak gemaakt over toeleiding naar andere hulp. Dit is de afspraak dat wijkteammedewerkers cliënten naar het collectieve aanbod van de welzijnsorganisaties verwijzen voor hulp bij de voorbereidingen op aan aanvraag voor een traject van de KBR. Zoals vastgesteld in paragraaf 4-3 sluit het collectieve aanbod van welzijn niet aan bij bestaande wetenschappelijke inzichten over schulddienstverlening waaruit blijkt dat mensen met schuldproblemen juist individuele begeleiding nodig hebben. Dit geldt nog sterker voor mensen met schuldproblemen die cliënt zijn van het wijkteam.*

Zoals in paragraaf 5-2-1 is beschreven, is begeleiding door het wijkteam altijd tijdelijk van aard. In het functieprofiel van wijkteammedewerkers staat dat zij voor eventueel noodzakelijke aanvullende en specialistische hulpverlening andere partijen moeten inschakelen.<sup>304</sup> Een wijkteammedewerker heeft verschillende mogelijkheden bij de toeleiding van een cliënt met schuldproblemen naar andere hulp. Te denken valt aan het doorverwijzen van een cliënt naar de Kredietbank om een schuldregeling te

<sup>301</sup> Interview medewerkers KBR, 18 mei 2016.

<sup>302</sup> Focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>303</sup> Interview medewerkers KBR, 18 mei 2016.

<sup>304</sup> Gemeente Rotterdam, 'Factsheet: profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers', april 2016.

treffen of het verwijzen naar hulp van een welzijnsorganisatie bij de voorbereidingen op een Kredietbanktraject. Andere vormen van hulp die de medewerker kan regelen zijn het inschakelen van een externe bewindvoerder of het regelen van een Wmo-voorziening.

De rekenkamer heeft gekeken of er afspraken zijn vastgelegd in welke situatie wijkteammedewerkers bij schuldproblemen moeten doorverwijzen naar andere hulpverlenende instanties. De rekenkamer heeft geen documenten aangetroffen met informatie over in welke situatie en op welke manier de toeleiding naar de Kredietbank, een externe bewindvoerder of een Wmo-aanbieder moet plaatsvinden. De wijkteammedewerker heeft dus bij toeleiding en doorverwijzing de vrijheid om vanuit zijn professie een keuze te maken. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk op basis waarvan een wijkteammedewerker kan kiezen voor doorverwijzing naar de KBR of het inschakelen van een bewindvoerder om de financiën van een cliënt te beheren.<sup>305</sup> Volgens de gemeente zouden ondersteunende documenten voor wijkteammedewerkers te vinden moeten zijn op het intranet van de gemeente (in de RIO-groep 'MOW afdeling ABV'). De rekenkamer heeft op het intranet geen documenten aangetroffen die de medewerker zou kunnen helpen bij het maken van een keuze voor toeleiding naar specialistische schuldhulpverlening.

Wél is het de rekenkamer duidelijk geworden dat door cluster MO aan de wijkteams is voorgeschreven dat zij cliënten die ondersteuning nodig hebben bij het op orde brengen van de 'KBR-map', verwijzen naar het collectieve aanbod van de welzijnsorganisaties.<sup>306</sup> In paragraaf 4-3 heeft de rekenkamer vastgesteld dat dit collectieve aanbod (groepsbijeenkomsten) niet aansluit bij de inzichten uit onderzoeken over schulddienstverlening, omdat mensen met problematische schulden juist individuele begeleiding en maatwerk nodig hebben. Aangezien bij cliënten van het wijkteam met schuldenproblematiek altijd sprake is van multiproblematiek (deze cliënten hebben dus niet alleen schuldproblemen, maar zijn ook gebrekkig zelfredzaam op een of meer andere leefgebieden), gelden de bezwaren uit de literatuur nog sterker voor cliënten van het wijkteam.

#### 5-5-2 uitvoering

*Conform de professionele vrijheid die in hun functieprofiel staat, hebben wijkteammedewerkers ook in de praktijk vrijheid bij het bepalen naar welke andere hulpverlenende instantie zij cliënten met schuldproblemen toeleiden, zoals de Kredietbank, bewindvoerders en aanbieders van Wmo-arrangementen. Wijkteammedewerkers geven aan dat zij, bij het bepalen welke hulp nodig is, rekening met de mogelijkheden en beperkingen van cliënten. De keuze voor een bewindvoerder wordt bijvoorbeeld gemaakt als blijkt dat een cliënt niet in staat is zijn financiën zelf te beheren. Daarnaast worden cliënten alleen doorgestuurd naar de Kredietbank als een succesvol traject haalbaar blijkt. Een Wmo-voorziening wordt aangevraagd voor cliënten die langer hulp nodig hebben dan het wijkteam kan bieden.*

*Het voorschrift vanuit cluster MO om cliënten voor ondersteuning bij het orde maken van de KBR-map te verwijzen naar het collectieve aanbod van de welzijnsorganisaties wordt in het merendeel van de onderzochte gebieden niet (volledig) nageleefd. Als reden hiervoor geven*

<sup>305</sup> Interview wijkteammedewerker, 19 april 2016.

<sup>306</sup> Interview beleidsmedewerker MO, 1 februari 2016; e-mail beleidsmedewerker cluster MO, 7 juni 2016. Dit voorschrift is overigens niet schriftelijk vastgelegd.

wijkteammedewerkers aan dat de collectieve hulp niet (altijd) geschikt is voor hun cliënten. Zij kiezen er daarom voor om zelf de KBR-map op orde te maken, slechts een deel van de cliënten naar de welzijnsorganisaties te verwijzen, of extra begeleiding te bieden in aanvulling op de collectieve hulp. In twee gebieden geven de wijkteammedewerkers aan al hun cliënten door te verwijzen naar het collectieve aanbod, omdat zij zelf weinig tijd hebben.

Zoals vermeld in paragraaf 5-5-1, is de keuze om een cliënt toe te leiden naar hulpverlening door een andere organisatie, grotendeels aan de wijkteammedewerker zelf. In de interviews met wijkteammedewerkers gaven zij aan dat zij hierbij rekening houden met de problematiek van de cliënt en zijn of haar mogelijkheden, bijvoorbeeld bij de keuze voor het toeleiden naar de Kredietbank of het inschakelen van een bewindvoerder (zie onderstaand kader).

#### **wijkteammedewerkers over keuze voor KBR en bewindvoering**

“Niet altijd meteen bewindvoering, maar op basis van deskundigheid schatten wij in voor welke cliënten dit nodig is. Denk hierbij aan zorgmijders, ernstig zieke cliënten, verslaving, verstandelijke beperking en psychiatrische problematiek.”

“Naast de mogelijkheid om iemand met schulden door te laten stromen naar de KBR, kan er ook voor worden gekozen dat iemand een bewindvoerder krijgt. Hiervoor wordt gekozen als duidelijk is dat iemand echt niet goed in staat is om zijn financiën te regelen.” De wijkteammedewerker geeft hierbij aan dat het voor deze personen ook niet zinvol is om hen aan een traject bij de KBR te laten beginnen: “Als zij zich bij de KBR niet aan de afspraken houden, en uitvallen uit een traject, leidt dit er bovendien toe dat zij ook de komende jaren niet meer in aanmerking komen voor ondersteuning door de KBR.”

Lang niet alle cliënten worden doorgestuurd naar de KBR. Een cliënt wordt pas doorgestuurd als de wijkteammedewerker het idee heeft dat de cliënt het traject aan kan. “De cliënt krijgt bijvoorbeeld de opdracht op van 40 euro per week rond te komen. Dan merk je vanzelf of dit wel of niet gaat. In veel gevallen is bewindvoering beter.”

Als een traject bij de KBR niet haalbaar lijkt, probeert de wijkteammedewerker ervoor te zorgen dat de betreffende persoon beschermingsbewind krijgt. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de klant een laag IQ heeft of er sprake is van psychische problematiek.

*bron: interviews wijkteammedewerkers.<sup>307</sup>*

Een Wmo-arrangement wordt volgens wijkteammedewerkers ingezet indien de cliënt na de hulp van zes maanden en eventuele verlenging nog steeds hulpbehoevend is. Hierbij wordt gekeken wat de juiste oplossing is voor de problemen op de leefgebieden.<sup>308</sup> Afhankelijk van de problematiek kan het arrangement bijvoorbeeld bestaan uit ondersteuning om de aanmelding voor de KBR alsnog voor elkaar te krijgen of uit hulp bij verslaving.<sup>309</sup> Hiermee wordt dus rekening gehouden met de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt.

<sup>307</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 25 april 2016, 19 april 2016, 18 april 2016 en 17 mei 2016.

<sup>308</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016, 18 april 2016 en 19 april 2016.

<sup>309</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016 en 19 april 2016.

Uit gesprekken die de rekenkamer voerde met wijkteams blijkt dat het per wijkteam verschilt of er bij het op orde brengen van de KBR-map hulp in wordt geschakeld van de welzijnsorganisaties. Het verwijzen van de cliënt naar de collectieve hulp van een welzijnsorganisatie hangt grotendeels af van de mogelijkheden van de cliënt. Door medewerkers van drie wijkteams wordt aangegeven dat het collectieve aanbod niet aansluit op de mogelijkheden en/of beperkingen van hun cliënten. Deze wijkteams kiezen er daarom voor om cliënten extra te begeleiden in aanvulling op de collectieve hulp; alleen cliënten door te verwijzen indien dit geschikt voor hen is; of zo goed als geen van de cliënten gebruik te laten maken van het collectieve aanbod en zelf met hen aan de slag te gaan (zie onderstaand kader).

#### **collectieve hulp niet geschikt voor iedereen**

“Medewerkers van het wijkteam zijn veel tijd kwijt aan het op orde brengen van de map. De cliënten zijn niet in staat om met uitsluitend de ondersteuning van de welzijnsorganisatie de map in orde te maken.”

“Niet alle cliënten zijn in staat om gebruik te maken van het collectieve aanbod. Denk bijvoorbeeld aan zorgmijders of psychiatrische patiënten, die zullen niet deelnemen aan een activiteit in een groep. Voor dat type cliënten blijven de wijkteamleden zelf individueel helpen met dingen als post sorteren, ook al is dit formeel niet de taak van een wijkteamlid.”

“Deze doelgroep is meer gebaat bij een individuele aanpak. Bij gezinnen met kinderen kunnen via Bureau Frontlijn studenten worden ingezet om te helpen bij het op orde maken van de map. Dit werkt beter. Bij personen zonder kinderen gaat de wijkteammedewerker meestal zelf aan de slag om de map compleet te krijgen.”

*bron: interviews wijkteammedewerkers.<sup>310</sup>*

Door medewerkers van de twee overige wijkteams is aangegeven dat zij in alle gevallen gebruik maken van het collectieve aanbod, aangezien zij daar zelf geen tijd voor hebben vanwege de hoge caseload.<sup>311</sup>

## **5-6 outreachend werken en stimuleren vroegsignalering**

### **5-6-1 afspraken**

*Wijkteams hebben als taak om outreachend te werken. Dit houdt in dat zij zelf actief in contact komen met hun doelgroep en hulp aanbieden. Wijkteams zijn hierbij afhankelijk van signalen die zij ontvangen van organisaties in het wijknetwerk (zoals huisartsen en scholen) en schuldeisers (zoals woningcorporaties en het waterbedrijf). Er zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hoe wijkteams moeten handelen, indien dergelijke signalen over huishoudens met schuldproblemen bij hen binnenkomen. De afspraak is dat het wijkteam na ontvangst van een signaal zo snel mogelijk een huisbezoek aflegt. Bij signalen van de woningcorporaties en het waterbedrijf is de afspraak dat het wijkteam alleen een huisbezoek hoeft te brengen als er sprake is van een ‘kwetsbaar huishouden’ of als het huishouden al is afgesloten van water. Overige huishoudens (bijvoorbeeld alleenstaanden of echtparen zonder thuiswonende kinderen)*

<sup>310</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 19 april 2016, 25 april 2016 en 17 mei 2016.

<sup>311</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016 en 18 april 2016.

hoeven niet te worden bezocht door het wijkteam, ook niet als bij de gemeente wel bekend is dat bij die huishoudens een huisuitzetting of waterafsluiting dreigt. Dit betekent dat de wijkteams met deze afspraak minder outreachend werken dan op grond van de signalen die hen bereiken mogelijk is.

Wijkteams hebben volgens het schulddienstverleningsbeleid de taak om vroegsignalering door organisaties in het wijknetwerk te stimuleren, zodat signalen uit dit netwerk het wijkteam bereiken. Over het stimuleren van die vroegsignalering door het wijknetwerk zijn echter geen specifieke afspraken gemaakt met de wijkteams.

### outreachend werken

De wijkteams hebben de taak om outreachend te werken. Zoals eerder vermeld in hoofdstuk 2, betekent outreachend werken dat burgers actief benaderd worden en hen proactief hulp aan wordt geboden, in plaats van dat burgers zelf om hulp komen vragen. Om de wijkteams in staat te stellen outreachend te kunnen werken is het de bedoeling dat de wijkteams signalen over hulpbehoevende bewoners ontvangen van organisaties in het wijknetwerk of van schuldeisers. Het wijknetwerk bestaat uit formele partijen, zoals huisartsen, scholen en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), maar ook uit informele partijen zoals de kerk, voetbalvereniging of bewonersorganisatie.<sup>312</sup> In het functieprofiel van wijkteammedewerkers is vastgelegd dat het wijkteam na ontvangst van een signaal zo snel mogelijk een huisbezoek aflegt om uit te zoeken welke hulpvraag er precies is.<sup>313</sup>

Schuldeisers zijn bijvoorbeeld woningcorporaties (bij huurschuld) en het waterbedrijf.<sup>314</sup> De signalen van deze partijen komen niet direct vanaf deze schuldeisers bij het wijkteam binnen, maar worden door deze schuldeisers gemeld aan de gemeente, die de signalen vervolgens aan de wijkteams doorgeeft (in paragraaf 7-2 en 7-3 worden de afspraken toegelicht die de gemeente met de woningcorporaties en het waterbedrijf heeft gemaakt over vroegsignalering). Met de wijkteams is de afspraak gemaakt dat zij naar aanleiding van signalen van woningcorporaties en waterbedrijf alleen een huisbezoek doen bij huishoudens die behoren tot de doelgroep 'kwetsbare huishouden'. Dit zijn huishoudens met minderjarige inwonende kinderen, 65-plussers en burgers die al begeleiding ontvangen van een wijkteam.<sup>315</sup> Voor overige huishoudens is afgesproken dat zij niet worden bezocht door het wijkteam, maar van de gemeente een brief ontvangen waarin ze worden uitgenodigd zich te melden bij Vraagwijzer om huisuitzetting te voorkomen.<sup>316</sup> Over meldingen door het waterbedrijf is met de wijkteams afgesproken dat zij bij de kwetsbare huishoudens een bezoek afleggen als er sprake is van een acute waterafsluiting. Indien een huishouden al afgesloten is, moet het wijkteam, ongeacht of het huishouden kwetsbaar is of niet, een bezoek brengen.<sup>317</sup> Voor zowel de signalen door de woningcorporaties als het waterbedrijf geldt dat bepaalde huishoudens niet hoeven worden bezocht door het wijkteam. De gemeente doet dus minder met de ontvangen signalen dan mogelijk is,

<sup>312</sup> Gemeente Rotterdam, 'Factsheet: profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers', april 2016 en ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

<sup>313</sup> Gemeente Rotterdam, 'Factsheet: profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers', april 2016.

<sup>314</sup> Gemeente Rotterdam, 'Convenant preventie huisuitzettingen', 20 mei 2016; Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst gegevensverstrekking Gemeente Rotterdam', 5 november 2014.

<sup>315</sup> Gemeente Rotterdam, 'Convenant preventie huisuitzettingen', 20 mei 2016.

<sup>316</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies', online database geraadpleegd op 15 november 2016.

<sup>317</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 11 mei 2016.

ondanks dat bekend is dat bij deze huishoudens een huisuitzetting of waterafsluiting dreigt.

#### **stimuleren vroegsignalering**

De gemeente vindt het belangrijk dat Rotterdammers met schulden in een zo vroeg mogelijk stadium opgespoord en geholpen worden, zodat wordt voorkomen dat problemen uit de hand lopen. Dit wordt ook wel 'vroegsignalering' genoemd (zie hoofdstuk 2).<sup>318</sup> Vroegsignalering komt uiteraard niet vanzelf van de grond. Over vroegsignalering door schuldeisers zijn op stedelijk niveau afspraken gemaakt met woningcorporaties en waterbedrijf Evides (zie paragraaf 7-2). Deze schuldeisers moeten signalen doorgeven aan de gemeente. Die afspraak hoeven de wijkteams dus zelf niet meer te maken.

Wijkteams moeten over vroegsignalering wél zelf afspraken maken met het wijknetwerk. De wijkteams hebben hierin volgens het Wmo-kader 2015 een belangrijke rol.<sup>319</sup> In verschillende gemeentelijke documenten staat dat het belangrijk is dat het wijkteam de partijen in het wijknetwerk stimuleert om signalen door te geven. Het wijkteam moet daartoe actief naar buiten gaan en contacten leggen met organisaties.<sup>320</sup> Wijkteammedewerkers worden onder meer "de voelsprietten in de wijk" genoemd.<sup>321</sup> In een ander document over de inrichting van de wijkteams staat: "Het integrale wijkteam onderhoudt pro-actief een nauw en intensief contact met het wijknetwerk (...), zodat signalen en meldingen, in een zo vroeg mogelijk stadium worden toegeleid naar het wijkteam."<sup>322</sup> De rekenkamer heeft echter geen specifieke afspraken aangetroffen hoe de wijkteammedewerkers de samenwerking met het wijknetwerk precies moeten vormgeven.<sup>323</sup>

#### **5-6-2 uitvoering**

*Volgens wijkteammedewerkers voeren zij de afspraken uit die zijn gemaakt over outreachend werken op basis van binnenkomende signalen. Zij geven aan dat zij op huisbezoek gaan als zij signalen ontvangen van organisaties (zoals de politie en het waterbedrijf) over huishoudens met problematische schulden. Signalen van woningcorporaties komen echter in de praktijk niet bij de wijkteams terecht. Ook zijn wijkteammedewerkers niet op de hoogte van de afspraken die hierover zijn gemaakt met woningcorporaties. Signalen die de wijkteam wel bereiken, komen meestal niet in een vroegtijdig stadium, maar pas als de schuldproblemen hoog opgelopen zijn. Wijkteams zijn er nog niet in geslaagd om vroegsignalering van schuldproblemen door partijen in het wijknetwerk te stimuleren. De wijkteams en de organisaties in het wijknetwerk weten elkaar nog onvoldoende te vinden.*

#### **outreachend werken**

Uit interviews met de wijkteams in de onderzochte gebieden blijkt dat het outreachend werken door de wijkteams wordt uitgevoerd zoals afgesproken. Vanuit verschillende organisaties komen signalen binnen, zoals de politie, scholen,

<sup>318</sup> Gemeente Rotterdam, presentatie 'Integrale wijkteams', 1 oktober 2014.

<sup>319</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsstuk 'Rotterdammers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat', 1 oktober 2014.

<sup>320</sup> Gemeente Rotterdam, 'Factsheet: Profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers', april 2016.

<sup>321</sup> Gemeente Rotterdam, 'Elke wijk een eigen wijkteam: informatieblad voor professionals', januari 2015.

<sup>322</sup> Gemeente Rotterdam, 'Productieplaat: inrichting 42 integrale wijkteams & aanpassing dienstenaanbod Vraagwijzer', 16 juli 2014.

<sup>323</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat in de doorontwikkeling meer zal worden vastgelegd over de samenwerking met het wijknetwerk.



huisartsen en het waterbedrijf.<sup>324</sup> Door medewerkers in de onderzochte wijkteams is aangegeven dat als een dergelijke signaal bij het wijkteam binnenkomt het wijkteam hier op af gaat. Signalen die binnenkomen, worden beoordeeld door de wijkteamleider of een groep van wijkteammedewerkers.<sup>325</sup> Hierbij kijkt men onder ander naar de ernst van de situatie, omdat er, zoals vermeld in paragraaf 5-3-2, vaak wachtlijsten zijn. Spoedgevallen, bijvoorbeeld een huisuitzetting, krijgen hierbij voorrang.<sup>326</sup> Nadat een cliënt is toegewezen aan een wijkteammedewerker, legt deze medewerker een huisbezoek af om de problematiek in kaart te brengen en verdere hulp aan te bieden.

Uit interviews met wijkteammedewerkers uit verschillende gebieden blijkt echter wel dat signalen vanuit woningcorporaties niet doorkomen bij de wijkteams.<sup>327</sup> Ook bestaat er bij wijkteammedewerkers onduidelijkheid over of er momenteel afspraken met woningcorporaties zijn over het doorgeven van deze signalen.<sup>328</sup> In het jaarverslag van het UVO wordt dit beeld bevestigd en wordt aangegeven dat 2015 een jaar is geweest waarin de communicatie tussen corporaties en wijkteams nog op gang moest komen.<sup>329</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat de onbekendheid van wijkteammedewerkers met het convenant met de woningcorporaties, wordt veroorzaakt door het feit dat het convenant in 2015 nog niet was ondertekend. Er was op dat moment echter wel al een vorig convenant met de corporaties, op basis waarvan ook in 2015, en zelfs in de jaren vóór 2015, al een meldpunt preventie huisuitzettingen operationeel was. Uit de interviews met de wijkteammedewerkers komt naar voren dat de afspraken met het meldpunt ten tijde van het rekenkameronderzoek in 2016 kennelijk bij de wijkteammedewerkers niet bekend waren.

#### **stimuleren vroegsignalering**

In de praktijk blijkt dat er van vroegtijdig signaleren van schuldproblemen door het wijkteam geen sprake is. Meerdere wijkteammedewerkers geven in de interviews aan dat op het moment dat het wijkteam in beeld komt de problemen al hoog zijn opgelopen en er bijna altijd problematische schulden zijn.<sup>330</sup> Uit de gesprekken met wijkteammedewerkers komt naar voren dat het de wijkteams in de onderzochte gebieden nog niet is gelukt om vroegsignalering vanuit het wijknetwerk te stimuleren. In onderstaand kader worden enkele problemen geciteerd die door wijkteammedewerkers zijn aangegeven.

#### **wijkteammedewerkers over samenwerking met het wijknetwerk**

“Outreachend werken kan bijvoorbeeld door af te gaan op signalen van ‘sleutelfiguren in de wijk’, zoals mensen van de kerk of de voedselbank. De contacten met die sleutelfiguren naar het wijkteam zijn nog niet goed. Probleem is onder meer dat het wijkteam telefonisch niet goed bereikbaar is.”<sup>331</sup>

<sup>324</sup> Verschillende interviews wijkteammedewerkers.

<sup>325</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016, 18 april 2016, 19 april 2016 en 17 mei 2016.

<sup>326</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016 en 25 april 2016.

<sup>327</sup> Interview wijkteammedewerkers, 18 april 2016, 25 april 2016 en 17 mei 2016.

<sup>328</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016, 18 april 2016, 19 april 2016 en 25 april 2016.

<sup>329</sup> Uitvoeringsoverleg (UVO), ‘Jaarverslag Convenant Preventie Huisuitzetting 2015’, ongedateerd.

<sup>330</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016, 18 april 2016, 19 april 2016 en 25 april 2016.

<sup>331</sup> Interview wijkteammedewerkers, 25 april 2016.

“De welzijnsorganisaties in het gebied kennen de rol van het wijkteam goed, maar andere aanbieders weten het vaak niet.”<sup>332</sup>

“Scholen weten vaak niet wat de rol van het wijkteam is.”<sup>333</sup>

Op grond van het bovenstaande stelt de rekenkamer vast dat organisaties in de wijk en de wijkteams elkaar in de onderzochte gebieden nog niet goed weten te vinden.

## 5-7 bereik en resultaten

### 5-7-1 bereik

*De gemeente heeft geen inzicht in hoeveel inwoners met problematische schulden de wijkteams bereiken. Het huidige registratiesysteem dat de wijkteams gebruiken (MensCentraal) biedt deze informatie namelijk niet. Naar schatting van de gemeente heeft 80% van de cliënten in de wijkteams schulden. Op basis van die schatting heeft de rekenkamer berekend dat de wijkteams in de periode van een jaar (tussen september 2015 en augustus 2016) mogelijk bijna 5.000 Rotterdammers met schuldproblemen hebben bereikt.*

De gemeente heeft geen cijfers beschikbaar over het aantal cliënten van de wijkteams dat schuldproblemen heeft. Het is alleen mogelijk om op individueel cliëntniveau het registratiesysteem MensCentraal te raadplegen om te kijken of er bij een cliënt sprake is van schulden.<sup>334</sup> De gemeente heeft hierdoor geen inzicht in het totaal aantal schuldenaren dat door de wijkteams wordt bereikt.

De gemeente zelf schat dat bij ongeveer 80% van de mensen die ondersteuning krijgt van de Vraagwijzers of de wijkteams er sprake is van schulden.<sup>335</sup> Medewerkers uit de door de rekenkamer onderzochte wijkteams schatten dat zo'n 80 tot 95% van hun cliënten schulden heeft.<sup>336</sup> Het gaat daarbij vaak om ernstige schuldproblematiek.<sup>337</sup> De rekenkamer kan niet vaststellen of de geschatte percentages juist zijn.

Op basis van de schatting van de gemeente (80% van de cliënten heeft schuldproblemen) en beschikbare gegevens over het totale aantal cliënten van de wijkteams, heeft de rekenkamer inzichtelijk gemaakt wat het mogelijke bereik is van de wijkteams wat betreft burgers met schuldproblemen. Gegevens over het totaal aantal cliënten dat de wijkteams bereikt (de instroom) zijn namelijk wel beschikbaar.

<sup>332</sup> Wijkteammedewerker in focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>333</sup> Wijkteammedewerker in focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>334</sup> In het registratiesysteem MensCentraal dat de wijkteams gebruiken, kan bij cliënten niet 'aangevinkt' worden of er sprake is van een (problematische) schuld. Er kan daarom geen managementinformatie uit het systeem worden gehaald over het aantal schuldenaren in de wijkteams. In de nieuwste handleiding van MensCentraal (7 juni 2016) staat wel vermeld dat er bij elk dossier in een apart veld moet worden aangegeven of er sprake is van een problematische schuld. De gemeente heeft echter geen informatie aan kunnen leveren over het aantal cliënten met schuldproblemen binnen de wijkteams. Of momenteel in MensCentraal wordt bijgehouden of er sprake is van problematische schulden is onduidelijk.

<sup>335</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016.

<sup>336</sup> Verschillende interviews wijkteammedewerkers.

<sup>337</sup> Interviews wijkteammedewerkers, 12 april 2016 en 25 april 2016.

De rekenkamer heeft hiertoe het concerndashboard geraadpleegd.<sup>338</sup> Uit het concerndashboard blijkt dat de wijkteams tussen september 2015 en augustus 2016, 6.077 nieuwe cliënten hebben bereikt.<sup>339</sup> Uitgaande van de schatting van de gemeente dat 80% van die cliënten schuldproblemen heeft, is het aantal door de wijkteams bereikte cliënten met schuldproblemen in een jaar tijd 4.862 cliënten, dus iets minder dan 5.000.

#### casuslijsten

Naast de registratie in MensCentraal moet elke wijkteammedewerker een zogenoemde 'casuslijst' bijhouden waarop gegevens over cliënten worden geregistreerd. Tot juli 2016 werkte elk wijkteam in een eigen versie van deze lijst. Onlangs is een uniforme lijst opgesteld die door elk wijkteam gebruikt moet worden. Op deze lijst moet onder andere worden aangegeven op welk leefgebied de cliënt problemen heeft. Eén van deze leefgebieden is 'werk en inkomen'. Schulden worden niet specifiek geregistreerd. Ook kan er maar één leefgebied worden geregistreerd, waardoor eventuele schuldproblemen (onder het leefgebied werk en inkomen) mogelijk niet worden aangegeven.<sup>340</sup> Ook deze nieuwe casuslijsten geven hiermee ook geen inzicht in het aantal schuldenaren binnen de wijkteams.

#### 5-7-2 resultaten

*Informatie over de resultaten van de schulddienstverlening van de wijkteams ontbreekt nagenoeg geheel. De rekenkamer kan niet vaststellen of de hulp van de wijkteams heeft geleid tot een stabilisatie of verbetering van de financiële zelfredzaamheid van cliënten. De gemeente beschikt namelijk niet aantoonbaar over de scores op de Zelfredzaamheidsmatrix. Zelfs als deze scores beschikbaar zouden zijn, is het de vraag of hiermee inzicht wordt verkregen in de resultaten van de schulddienstverlening door de wijkteams, omdat de scores op de ZRM geen inzicht bieden in concreet bereikte resultaten. Daarnaast heeft de gemeente geen cijfers beschikbaar over hoeveel cliënten zijn toegeleid naar verdere hulp door de Kredietbank, bewindvoerders, welzijnsorganisaties en aanbieders van Wmo-arrangementen. Deze gegevens worden door de wijkteams namelijk niet geregistreerd.*

#### hulp bij schuldenproblematiek

Het doel van de hulpverlening door het wijkteam is in de eerste plaats ervoor zorgen dat een cliënt voldoende zelfredzaam wordt en als dat niet lukt te zorgen voor een stabiele situatie (zie paragraaf 5-2-1). In het geval van schulden zal er moeten worden gewerkt aan de financiële zelfredzaamheid. Om te beoordelen wat de resultaten van de schuldhulpverlening door de wijkteams zijn, heeft de rekenkamer getracht te achterhalen of de wijkteams dit doel hebben bereikt. Zijn cliënten voldoende financieel zelfredzaam geworden of is hun zelfredzaamheid op zijn minst stabiel gebleven?

<sup>338</sup> In het Concerndashboard zijn op het moment van schrijven (september 2016) alleen instroomcijfers beschikbaar vanaf september 2015 tot en met augustus 2016. De rekenkamer merkt op dat de instroomcijfers in 2015 mogelijk niet correct zijn, aangezien in meerdere interviews is aangegeven dat de registratie in 2015 niet optimaal was vanwege de veranderingen binnen het sociaal domein.

<sup>339</sup> Het getal 6.077 is een optelling van de totale instroom van de wijkteams per maand zoals vermeld in het Concerndashboard: sep 2015 566, okt 2015 517, nov 2015 421, dec 2015 418, jan 2016 458, feb 2016 566, mrt 2016 576, apr 2016 525, mei 2016 526, jun 2016 588, juli 2016 491, aug 2016 425.

<sup>340</sup> E-mail wijkteamleider, 1 augustus 2016.

Wijkteammedewerkers moeten bij elke cliënt zowel aan het begin als aan het eind van de hulpverlening de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) afnemen.<sup>341</sup> Beide scores kunnen worden gebruikt om iets te zeggen over de mate waarin de financiële zelfredzaamheid is gedaald, stabiel is gebleven of is gestegen.<sup>342</sup> De gemeente is er, ondanks herhaald verzoek hiertoe van de rekenkamer, niet in geslaagd gegevens hierover te leveren. De rekenkamer kan daarom niet vaststellen of de ZRM twee maal wordt afgenomen en wat de resultaten zijn van de hulp door de wijkteams bij schuldenproblematiek.

Daarnaast is het de vraag wat 'financieel zelfredzaam' precies inhoudt. Zelfs als de scores op de ZRM beschikbaar zouden zijn, is hiermee nog geen inzicht in welke resultaten concreet bereikt zijn bij cliënten met schuldproblemen. Is de cliënt bijvoorbeeld in staat om zelf zijn administratie bij te houden of is bijvoorbeeld de schuld gestabiliseerd of verminderd?

De gemeente heeft naast de ZRM-scores ook geen andere rapportages beschikbaar die inzicht kunnen bieden in de resultaten van de hulp door de wijkteams op het gebied van schuldproblemen. Er is alleen algemene informatie beschikbaar over de wijkteams, zoals de 4- en 8-maandsrapportages die de directeur MOW ontvangt. Deze rapportages bevatten geen specifieke informatie over hulp bij schulden (zie paragraaf 5-8). Ook in de laatste twee voortgangsrapportages van het schulddienstverleningsbeleid (van 22 juni 2015 en 27 september 2016) staat niets vermeld over de resultaten van de wijkteams op het gebied van schulddienstverlening. De gemeente heeft hiermee geen inzicht in de resultaten van de hulpverlening door het wijkteam.

#### **toeleiding naar andere hulp**

Als wijkteams zelf niet alle hulp kunnen bieden die nodig is, kunnen zij een cliënt toeleiden naar andere specialistische schulddienstverlening (zie paragraaf 5-2-1). Zoals beschreven in paragraaf 5-5 kan de cliënt met schuldproblemen bijvoorbeeld worden toegeleid naar de Kredietbank, een bewindvoerder, een welzijnsorganisatie of een aanbieder van Wmo-arrangementen. De gemeente heeft geen informatie beschikbaar over het aantal cliënten dat is toegeleid naar deze vormen van hulpverlening. Dit wordt niet geregistreerd door de wijkteams.<sup>343</sup> De rekenkamer kan hierdoor niet vaststellen wat het resultaat is van het wijkteam op het gebied van toeleiding naar andere hulpverlening. De gemeente heeft hierdoor zelf ook geen inzicht in de resultaten van deze doelstelling.

### **5-8 regie wijkteams**

*De gemeente heeft de regievoering op de wijkteams belegd bij de wijkteamleiders, de rayonmanagers en de directeur MOW. Deze regievoerders beschikken echter niet over managementinformatie over schulddienstverlening door de wijkteams. Zo is in zowel de 4- 8- en 12-maandsrapportages van de wijkteams als het Concerndashboard geen informatie te*

<sup>341</sup> Gemeente Rotterdam, 'Handleiding SWT en VWL Rotterdam MensCentraal', 7 juni 2016.

<sup>342</sup> De rekenkamer heeft geen documenten aangetroffen waarin is uitgelegd wat het doel is van het twee maal afnemen van de ZRM. Het is logisch te veronderstellen dat dit moet worden gedaan om een vergelijking te kunnen maken tussen beide scores.

<sup>343</sup> Interview beleidsambtenaar cluster MO, 23 juni 2016; interview beleidsambtenaar cluster MO, 14 juli 2016; e-mail wijkteamleider, 20 juli 2016; e-mail wijkteamleider, 1 augustus 2016.

*vinden over de schulddienstverlening door de wijkteams. Doordat er weinig concrete afspraken zijn gemaakt met de wijkteams over schulddienstverlening en er niet of nauwelijks informatie beschikbaar is over de resultaten hiervan, kan de gemeente onvoldoende regie voeren op de uitvoering van de schulddienstverlening door de wijkteams. De gemeente erkent het gebrek aan managementinformatie en is momenteel bezig te bepalen welke gegevens geregistreerd moeten worden in de toekomst.*

De regie op de wijkteams is belegd bij de wijkteamleiders, de rayonmanagers en de directeur MOW. Elk wijkteam wordt “functioneel en operationeel aangestuurd door een wijkteamleider<sup>344</sup>”. De wijkteamleider is onder andere verantwoordelijk voor het resultaat en de kwaliteit. De 42 wijkteams zijn verdeeld in vier rayons. Elk wijkteam valt onder een van die vier rayons. De vier rayonmanagers sturen binnen hun rayon de wijkteamleiders zowel functioneel als operationeel aan.<sup>345</sup> Rayonmanagers zijn onder andere verantwoordelijk voor het overleggen met de organisaties die medewerking leveren aan het wijkteam<sup>346</sup> en het aanpakken van zaken waar verbetering nodig is.<sup>347</sup> De rayonmanagers vallen onder de directeur MOW.

Uit de eerdere paragrafen in dit hoofdstuk blijkt dat de gemeente weinig concrete afspraken heeft gemaakt met de wijkteams op het gebied van schulddienstverlening. Ook is geen informatie beschikbaar over het precieze aantal cliënten met schuldproblemen en de resultaten die de wijkteams hebben behaald bij deze cliënten.

Bevindingen over het functioneren van de wijkteams worden door de wijkteamleiders en rayonmanagers vastgelegd in 4-, 8- en 12-maandsrapportages. De rapportages hebben echter betrekking op de wijkteams in het algemeen en gaan niet zozeer over de hulp die het wijkteam biedt aan cliënten met schuldproblemen.<sup>348</sup> Zo wordt bijvoorbeeld informatie gegeven over de caseload en de bezetting in de wijkteams.<sup>349</sup> Een ander instrument dat wordt gebruikt bij de sturing op de wijkteams is het zogenoemde ‘Concerndashboard’. Deze applicatie verzamelt gegevens uit andere systemen, waaronder MensCentraal. Wat betreft de wijkteams zijn er verschillende KPI’s opgesteld in het Concerndashboard. Zo is er onder andere informatie beschikbaar over het aantal ingestroomde en uitgestroomde cliënten en het aantal openstaande zaken. Deze informatie is op te vragen per rayon en per wijkteam.<sup>350</sup> Gedetailleerde informatie over schulddienstverlening (bijvoorbeeld het aantal cliënten met een problematische schuld) kan echter niet uit het Concerndashboard worden gehaald. Hier zijn geen KPI’s voor opgesteld. Daarnaast ontbreekt deze informatie in het onderliggende systeem MensCentraal, zoals eerder bleek in paragraaf 5-7-1.

Het gebrek aan managementinformatie wordt erkend door de gemeente. Dit wordt mede veroorzaakt door de verschillende systemen die worden gebruikt. Zo worden binnen het wijkteam de gegevens voor volwassenen verwerkt in MensCentraal, terwijl bij de jeugd het systeem ‘TOP’ wordt gebruikt. Daarnaast werken andere organisaties,

<sup>344</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO’, 21 oktober 2014.

<sup>345</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO’, 21 oktober 2014.

<sup>346</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO’, 21 oktober 2014.

<sup>347</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 16 juni 2016.

<sup>348</sup> Interview directeur MOW, 7 september 2016.

<sup>349</sup> De rekenkamer heeft van de gemeente de laatste 8-maandsrapportages van september 2016 ontvangen van alle rayons.

<sup>350</sup> De rekenkamer heeft het Concerndashboard MO geraadpleegd op 18 juli 2016.

zoals het Jongerenloket, Centraal Onthaal en de welzijnsorganisaties, ook in andere systemen.<sup>351</sup>

Ook de directeur MOW geeft aan dat er weinig managementinformatie over de wijkteams beschikbaar is. Momenteel is de gemeente bezig na te denken over wat er wel en niet geregistreerd moet worden door de wijkteams. De directeur MOW merkt hier bij op dat alles wat door hulpverleners extra moet worden geregistreerd, extra tijd kost die ten koste gaat van hulp aan cliënten. De gemeente kiest er daarom bewust voor de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden.<sup>352</sup>

## 5-9 meerjarenbeleid 2016-2019

*In het nieuwe beleid wordt niet onderkend dat de wijkteams te weinig personele capaciteit hebben om alle inwoners met problematische schulden te helpen die hulp van het wijkteam nodig hebben. In het nieuwe beleid is geen maatregel opgenomen om te realiseren dat wijkteams werken aan gedragsverandering van mensen met schuldproblemen, terwijl de gemeente dit wel beoogt. In het nieuwe beleid wordt brede scholing van wijkteammedewerkers aangekondigd, maar het wordt niet duidelijk hoe de gemeente het probleem oplost dat wijkteammedewerkers geen tijd en/of geen interesse hebben voor extra scholing bovenop hun eigen specialisatie. In het nieuwe beleid is niet duidelijk aangegeven op welke wijze de gemeente, tegen de achtergrond van de huidige overbelasting van de wijkteams, wil realiseren dat wijkteams meer gaan investeren in de samenwerking met het wijknetwerk om daarmee de vroegsignalering van schuldproblemen te bevorderen. De gemeente heeft geen inzicht in de resultaten van de schulddienstverlening van de wijkteams en het beleid voor de doorontwikkeling van de wijkteams bevat geen maatregelen om monitoring van de resultaten van de wijkteams op het gebied van schulddienstverlening te realiseren.*

### **onvoldoende personele capaciteit voor schulddienstverlening**

In paragraaf 5-4-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat wijkteammedewerkers in de onderzochte gebieden in de praktijk nauwelijks toe komen aan hun taak om bij mensen met schuldproblemen te werken aan gedragsverandering, onder meer wegens tijdgebrek. In paragraaf 3-4 heeft de rekenkamer vastgesteld dat Vraagwijzer cliënten met problematische schulden meestal niet doorleedt naar het wijkteam, terwijl aannemelijk is dat zij multiproblematiek hebben en dus eigenlijk wel hulp van het wijkteam nodig hebben. Gelet op deze bevindingen concludeert de rekenkamer dat de personele capaciteit van de wijkteams op het gebied schulddienstverlening onvoldoende is om alle mensen met problematische schulden die hulp van het wijkteam nodig hebben adequaat te helpen. Uit het nieuwe beleidsplan schulddienstverlening blijkt niet dat de gemeente dit capaciteitsprobleem onderkent en aan gaat pakken. Het gemeentelijk beleid met betrekking tot de wijkteams voor de komende jaren maakt onderdeel uit van de doorontwikkeling van het sociaal domein. Ook in het plan van de gemeente voor die doorontwikkeling wordt geen capaciteitsprobleem van wijkteams op het gebied van schulddienstverlening genoemd. De nota over de doorontwikkeling bevat geen aanwijzingen dat de gemeente het voornemen heeft om de personele capaciteit van wijkteams op het gebied van schulddienstverlening uit te breiden. De financiële paragraaf van de nota wijst hier ook niet op. In die paragraaf staat namelijk dat de doorontwikkeling van het sociaal domein tot 2018 moet worden gerealiseerd in een “context van dalende

<sup>351</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 16 juni 2016.

<sup>352</sup> Interview, 6 september 2016.

budgetten”.<sup>353</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat “gekeken gaat worden naar het verhogen van de inzet in het volwassendomein”. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente daarmee nog geen concreet besluit heeft genomen om de capaciteit van wijkteams uit te breiden, noch in het algemeen, noch specifiek voor schulddienstverlening.

#### **werken aan gedragsverandering niet geborgd**

In het nieuwe beleidsplan staat dat de wijkteams een taak hebben bij “op gedragsverandering gerichte begeleiding” van mensen met schuldproblemen.<sup>354</sup> In het beleidsplan staat echter niet hoe de gemeente wil bewerkstelligen dat wijkteams aan gedragsverandering van mensen met schuldproblemen gaan werken. In de nota over de doorontwikkeling van het sociaal domein staat wel dat de gemeente voor schulddienstverlening streeft naar een “sterke ketenaanpak” die is gericht op “structurele gedragverandering”.<sup>355</sup> Uit de nota komt naar voren dat de gemeente gedragsverandering van mensen met schuldproblemen vooral wil realiseren door de samenwerking tussen KBR, wijkteams, welzijn en andere bij schulddienstverlening betrokken partijen te verbeteren. Uit de nota blijkt niet dat de gemeente het door de rekenkamer gesignaleerde probleem onderkent dat wijkteammedewerkers in de praktijk nauwelijks aan gedrag van mensen met schuldproblemen werken (onder meer door tijdgebrek). De aangekondigde maatregel om de samenwerking van het wijkteam met andere partijen te verbeteren kan naar het oordeel van de rekenkamer logischerwijs niet bijdragen aan het oplossen van dit probleem.

#### **onvoldoende kennis en scholing**

In paragraaf 5-4-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat adequate kennis van schulddienstverlening in de wijkteams in de onderzochte gebieden onvoldoende aanwezig is en dat wijkteammedewerkers te weinig tijd hebben voor scholing op het gebied van schuldproblemen en er deels ook weinig interesse in hebben. In het nieuwe beleidsplan schulddienstverlening wordt dit probleem niet genoemd. In de nota over doorontwikkeling in het sociaal domein staat dat de gemeente streeft naar “training, casuïstiekoverleg en intervisie” van onder meer wijkteammedewerkers.<sup>356</sup> Verder staat in de nota dat in het kader van professionalisering van de wijkteams de medewerkers zullen worden geschoold om meer generalistisch te werken op uiteenlopende gebieden, waaronder schulddienstverlening.<sup>357</sup> Uit de nota blijkt niet dat de gemeente het door de rekenkamer gesignaleerde probleem onderkent dat wijkteammedewerkers aangeven nauwelijks tijd te hebben voor extra scholing bovenop de scholing die zij al volgen vanuit hun eigen specialisme.

<sup>353</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, 13 oktober 2016, pag.54.

<sup>354</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag. 11.

<sup>355</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, 13 oktober 2016, pag.29.

<sup>356</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, 13 oktober 2016, pag.29.

<sup>357</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’, 13 oktober 2016, pag.18.

**investering in samenwerking met wijknetwerk onduidelijk.**

In paragraaf 5-6-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat wijkteam en wijknetwerk elkaar in de praktijk nog onvoldoende weten te vinden. Dit heeft onder meer tot gevolg dat vroegsignalering van schuldproblemen uit het wijknetwerk naar de wijkteams nog niet van de grond komt. Vanaf de invoering van de wijkteams op 1 januari 2015 heeft de gemeente steeds aangegeven dat het leggen van verbindingen met het wijknetwerk een van de taken is van de wijkteams. In paragraaf 2-4-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat in het vorige beleidsplan niet concreet is aangegeven hoe de wijkteams de aan hen toebedeeld outreachende rol naar organisaties in de wijk moeten vervullen. In het nieuwe beleidsplan wordt opnieuw de outreachende rol genoemd van de wijkteams richting partijen in de wijk zoals huisartsen en scholen. Volgens het beleidsplan is het van belang dat deze 'ketenpartners' signaleren herkennen en doorverwijzen naar de wijkteams.<sup>358</sup> Ook in het nieuwe beleidsplan is echter niet concreet aangegeven op welke wijze de wijkteams de aan hen toebedeelde outreachende rol naar organisaties in de wijk moeten vervullen om de vroegsignalering door deze organisaties te stimuleren. In de nota over doorontwikkeling van de wijkteams staat dat de gemeente streeft naar versterking van de samenwerking met het wijknetwerk en moeten "investeren in de verbinding met informele partners in de wijk".<sup>359</sup> Het wordt echter niet duidelijk op welke wijze de gemeente deze investering nu wel wil realiseren, mede tegen de achtergrond van de hierboven genoemd overbelasting van de wijkteams.

**geen concrete maatregel om monitoring te realiseren**

In paragraaf 5-7 heeft de rekenkamer vastgesteld dat de gemeente nauwelijks inzicht heeft in de resultaten van de wijkteams op het gebied van schulddienstverlening. Noch in het nieuwe beleidsplan schulddienstverlening, noch in de nota over doorontwikkeling in het sociaal domein heeft de gemeente concrete maatregelen aangekondigd om die monitoring te realiseren.

<sup>358</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag. 13.

<sup>359</sup> Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 13 oktober 2016, pag.17.



## 6 Kredietbank

### 6-1 inleiding

De Kredietbank Rotterdam (KBR) is verantwoordelijk voor het 'technisch regelen' van schuldproblemen, bijvoorbeeld in de vorm van schuldbemiddeling. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, richt dit onderzoek zich primair op de fase van de schulddienstverlening voordat burgers in een schuldhulpverleningstraject van de KBR zijn opgenomen. De rekenkamer heeft dan ook niet getoetst of de KBR haar taken met betrekking tot het technisch regelen van schulden op adequate wijze uitvoert. Dit hoofdstuk bevat, voor zover het gaat om het beoordelen van de uitvoering van taken, uitsluitend bevindingen over de rol van de KBR bij de toeleiding tot haar dienstverlening en de samenwerking hierbij met Vraagwijzer, welzijnsorganisaties en wijkteams. In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- 3 *Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?*
- 4 *In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?*
- 5 *Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?*
- 7 *In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?*

Met de invoering van de verbrede Vraagwijzer per 1 januari 2015 voert de KBR de toeleidingstaken voornamelijk uit in de Vraagwijzers. Uit bestudeerde documenten en gesprekken met betrokken ambtenaren leidt de rekenkamer af dat de KBR-medewerkers in Vraagwijzer globaal drie taken hebben,<sup>360</sup>

- verzorgen van een (groeps-)oriëntatie;
- voeren van inlevergesprekken;
- vraagbaak voor de overige medewerkers in de Vraagwijzer en wijkteams.

In de paragrafen 6-2 tot en met 6-4 worden deze drie taken elk afzonderlijk toegelicht en wordt de uitvoering ervan beoordeeld. Voor toeleiding en ondersteuning van dak- en thuislozen, mensen die zorg ontvangen van de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en voor jongeren heeft de KBR twee gespecialiseerde teams.<sup>361</sup> Ook is er een team voor ambtenaren, randgemeenten en klanten in beschermingsbewind.<sup>362</sup> De wijze waarop de toeleiding voor die groepen plaatsvindt, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

<sup>360</sup> De geraadpleegde bronnen zijn: Gemeente Rotterdam, 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015: Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid', 20 december 2012; Gemeente Rotterdam, KBR 'Proces en werkinstructies', online database geraadpleegd op 5 juli 2016; Gemeente Rotterdam, brief van de wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezegging 16bb3069 Wachttijsten schulddienstverlening', 7 juni 2016; interviews met coördinatoren van Vraagwijzers in de onderzochte gebieden; interviews met medewerkers van de KBR (18 mei 2016) en de directeur van de KBR (15 februari 2016).

<sup>361</sup> Interview KBR, 29 juni 2016.

<sup>362</sup> Ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

In de paragraaf 6-5 wordt ingegaan op het bereik en de resultaten van de KBR (de onderzoeksvragen 4 en 5). In paragraaf 6-6 beschrijft de rekenkamer welke tekortkomingen in uitvoering van schulddienstverlening door de KBR zich ook in het nieuwe beleid kunnen voordoen en daarmee de te verwachten effectiviteit van dit nieuwe beleid negatief beïnvloeden. Tabel 6-1 geeft een overzicht van de onderzoeksvragen en normen en de paragrafen waarin deze beantwoord en getoetst worden.

**tabel 6-6-1: leeswijzer normen en onderzoeksvragen hoofdstuk 6**

onderzoeksvraag	norm	paragraaf
3. Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?	Met uitvoerders binnen en buiten de gemeentelijke organisatie zijn duidelijke afspraken vastgelegd over hun taken.	6-2-1, 6-3-1, 6-4-1
	De afspraken met uitvoerders zijn consistent met het geformuleerde beleid.	6-2-1, 6-3-1, 6-4-1
	Uitvoerders vervullen hun taken zoals is afgesproken.	6-2-2, 6-3-2, 6-4-2
	Uitvoerders hebben bij de uitvoering van de dienstverlening voldoende oog voor de mogelijkheden en beperkingen van cliënten.	6-2-2, 6-3-2, 6-4-2
4. In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?	Geen normen. Het gerealiseerde bereik van de KBR wordt beschreven.	6-5
5. Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?	Geen normen. De resultaten van de schulddienstverlening van de KBR worden beschreven.	6-5
7. In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?	Geen normen. De rekenkamer heeft gekeken welke bevindingen in dit hoofdstuk ook op het nieuwe schulddienstverleningsbeleid van toepassing zijn of zich bij de uitvoering ervan opnieuw kunnen voordoen.	6-6

Op basis van de verzamelde data bleek het niet mogelijk om alle gestelde normen voor de uitvoering volledig te toetsen. De rekenkamer heeft zich bij elk van de drie bovengenoemde taken (groepsoriëntatie, inlevergesprekken en kennisdelen met Vraagwijzers en wijkteams) beperkt tot het toetsen van de normen waarvoor de benodigde informatie wel uit het onderzoek naar voren komt. Verder is de norm over gemeentelijke regievoering over de uitvoering in dit hoofdstuk niet van toepassing, omdat de KBR zelf een centrale gemeentelijke dienst is.

Voor het beoordelen van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer gesproken met verschillende medewerkers van de Kredietbank. Daarnaast heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van informatie uit verzamelde documenten en interviews met andere actoren in de vijf onderzochte gebieden, zoals Vraagwijzers, welzijnsorganisaties en wijkteams. Uitgebreide informatie over de dataverzameling en -analyse is te vinden in bijlage 1 'onderzoeksverantwoording'.

## 6-2 (groeps-)oriëntatiegesprekken

### 6-2-1 afspraken

*In de werkinstructies van de KBR is de mogelijkheid opgenomen om oriëntatiegesprekken met cliënten te houden in de vorm van een groepsbijeenkomst. Aan die groepsoriëntatie zijn twee nadelen verbonden. Ten eerste kan zij cliënten demotiveren, omdat schuldenaren in de groepsoriëntatie voornamelijk wordt gewezen op drempels en voorwaarden om voor de dienstverlening in aanmerking te komen, zonder dat hierbij aandacht is voor hun persoonlijke situatie. Sommige zaken die eventueel een belemmering kunnen zijn voor schuldbemiddeling, zoals een echtscheiding of verslavingsproblemen, zijn juist persoonlijk van aard en daardoor minder geschikt om in een groepsvoorlichting te bespreken. Uit onderzoeken naar schulddienstverlening komt naar voren dat mensen met schuldproblemen vaak mentaal overbelast zijn en juist persoonlijke ondersteuning nodig hebben om hen te motiveren hun problemen aan te pakken. Ten tweede kunnen mensen die gebrekkig Nederlands spreken de informatie die tijdens de voorlichting wordt gegeven waarschijnlijk niet begrijpen. Dit nadeel is des te meer relevant aangezien allochtonen oververtegenwoordigd zijn onder de inwoners met problematische schulden.*

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, bepalen Vraagwijzerconsulenten aan de hand van een brede uitvraag op welke leefgebieden burgers die zich melden, ondersteuning nodig hebben. Als er sprake is van problematische schulden, dan komt de burger mogelijk in aanmerking voor ondersteuning door de KBR en moet er een afspraak worden gemaakt voor een oriëntatiegesprek met een schuldbemiddelaar van de KBR.<sup>363</sup> De wijze waarop deze oriëntatiegesprekken plaats moeten vinden is vastgelegd in proces- en werkinstructies van de KBR. Hierin is de mogelijkheid uitgewerkt om burgers met schulden voor te lichten tijdens een groepsoriëntatie.<sup>364</sup> In de praktijk (zie paragraaf 6-2-2) werkt de KBR in bijna alle gebieden met deze groepsoriëntaties. De procedure voor individuele oriëntatiegesprekken laat de rekenkamer daarom verder hier buiten beschouwing.

In de proces- en werkinstructies van de KBR is een powerpointpresentatie opgenomen die bij de groepsoriëntaties gebruikt moet worden.<sup>365</sup> Hierin wordt onder andere ingegaan op welke ondersteuning de KBR wel of juist niet biedt. Ook worden de voorwaarden voor toegang tot schulddienstverlening en de mogelijke belemmeringen voor schuldbemiddeling genoemd. Onderstaand groen kader geeft een overzicht van deze voorwaarden en belemmeringen. Tevens is beschreven dat de burger tijdens het oriëntatiegesprek de zogenaamde KBR-map meekrijgt. Hierin kunnen de informatie en documenten verzameld worden die nodig zijn om de toegang tot de KBR te kunnen bepalen. Deze gegevens zijn daarnaast nodig om een correct budgetplan op te kunnen stellen en de schulden efficiënt te kunnen regelen.<sup>366</sup>

<sup>363</sup> Gemeente Rotterdam, brief van de wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezegging 16bb3069 Wachtljsten schulddienstverlening', 7 juni 2016.

<sup>364</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.

<sup>365</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.

<sup>366</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies', online database geraadpleegd op 5 juli 2016 en ambtelijk wederhoor, 13 januari 2017.

#### voorwaarden voor toegang tot schulddienstverlening

- U staat ingeschreven in het bevolkingsregister van Rotterdam
- U heeft (voldoende) inkomsten
- U bent gemotiveerd
- U heeft een geldig legitimatiebewijs
- U bent niet uitgesloten voor een bepaalde periode

#### mogelijke belemmeringen voor schuldbemiddeling

- Echtscheiding
- Niet eens zijn met een schuld
- Auto
- Boetes
- Fraudeschuld
- Vermogen
- Ingeschreven bij de Kamer van Koophandel
- Gedrag (bijvoorbeeld een verslaving)

bron: Kredietbank Rotterdam, powerpointpresentatie groepsoriëntatie, 26 juni 2014.

Aan groepsoriëntaties zijn naar het oordeel van de rekenkamer twee nadelen verbonden. Een eerste nadeel heeft betrekking op de noodzaak om cliënten te motiveren. Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet komt uit de literatuur naar voren dat mensen met problematische schulden vaak last hebben van stress. Door mentale overbelasting kunnen zij informatie minder goed tot zich nemen en zijn zij gebaat bij persoonlijke ondersteuning. Zij moeten gemotiveerd worden, onder meer in de vorm van aandacht voor hun persoonlijke situatie.<sup>367</sup> De werkwijze van de groepsoriëntatie is echter eerder demotiverend, aangezien vooral gewezen wordt op de drempels en de voorwaarden waaraan de schuldenaren moeten voldoen om voor dienstverlening in aanmerking te komen, zonder dat daarbij aandacht is voor de persoonlijke situatie van de cliënt. Sommige onderwerpen die van belang zijn bij de toelating tot de KBR, zoals een echtscheiding of verslavingsproblemen, zijn echter juist wel persoonlijk van aard. Die problemen zijn echter niet geschikt om in een groepsvoorlichting te bespreken. Daarmee vergroot de werkwijze met groepsoriëntaties naar het oordeel van de rekenkamer het risico dat mensen met schuldproblemen meteen in deze fase van de dienstverlening afhaken. Uit de proces- en werkinstructies van de KBR komt overigens naar voren dat de KBR erkent dat de groepsoriëntatie niet geschikt is voor het bespreken van de persoonlijke situatie van de cliënt. In de instructie staat namelijk: "Klanten die hebben deelgenomen aan een groepsoriëntatie, zijn niet of maar beperkt in staat geweest om hun persoonlijke situatie toe te lichten."<sup>368</sup> Volgens de instructies van de KBR is het daarom belangrijk dat de medewerkers van de KBR in een latere fase wel aandacht besteden aan de persoonlijke situatie van de cliënt, namelijk tijdens het inlevergesprek (zie paragraaf 6-3).<sup>369</sup> Naar het oordeel van de

<sup>367</sup> Jungmann, N. e.a., 'Onoplosbare schuldsituaties', Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014, pag.10 en pag.13; Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers'. Zoetermeer: Panteia, 2015, pag.11. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tiemeijer, W. 'Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden'. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016, pag.8; Nationale Ombudsman, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016, pag.60 en pag.63.

<sup>368</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies. Bedoelingdocument inlevergesprek', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.

<sup>369</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies. Bedoelingdocument inlevergesprek', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.

rekenkamer wordt het risico op het afhaken van de cliënt hiermee niet voldoende ondervangen, aangezien de cliënt mogelijk na de groepsoriëntatie al is afgehaakt en het dan dus helemaal niet tot een inlevergesprek komt.

Een tweede nadeel van groepsoriëntaties heeft betrekking op taalproblemen. Het is bekend dat allochtonen zijn oververtegenwoordigd onder de groep Rotterdammers met schulden (zie paragraaf 2-2). Een gedeelte van hen spreekt niet of gebrekkig Nederlands en de rekenkamer vindt het daarom niet aannemelijk dat dit deel van de doelgroep goed genoeg in staat is om de voorlichting te begrijpen. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat het een politieke keuze is om de Nederlandse taal te hanteren.

In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente daarnaast aangegeven dat de kwaliteit van de groepsoriëntatie inmiddels wordt beoordeeld op verbeteringen ten aanzien van de inhoud en inrichting.

#### 6-2-2 uitvoering

*In alle onderzochte gebieden zijn medewerkers van de KBR aanwezig in de Vraagwijzer. In vier van de vijf onderzochte gebieden verzorgt de KBR een groepsoriëntatie. In één gebied worden burgers individueel voorgelicht door de Vraagwijzerconsulent. Observaties van de rekenkamer van de groepsoriëntaties zijn in lijn met de nadelen die uit de literatuur naar voren komen. Het is niet goed mogelijk om in de groepsoriëntaties in te gaan op de persoonlijke situatie van cliënten en om voldoende rekening te houden met voorkomende (taalkundige) beperkingen van cliënten.*

In de vijf door de rekenkamer onderzochte gebieden zijn KBR-medewerkers aanwezig op locatie in de Vraagwijzer en worden burgers voorgelicht in de vorm van een groepsoriëntatie.<sup>370</sup> In het vijfde gebied worden burgers individueel voorgelicht door een Vraagwijzerconsulent. Deze verstrekt tijdens het intakegesprek de KBR-map aan de betreffende burger en geeft hierbij uitleg over het vervolgtraject.<sup>371</sup> Maar ook in dit ene gebied (Hoogvliet) zijn plannen om te gaan werken met een groepsoriëntatie verzorgd door de KBR. Een brief van de wethouder Werkgelegenheid en Economie uit juni 2016 wekt overigens onterecht de indruk dat sprake is van individuele oriëntatiegesprekken van de KBR (zie onderstaand kader).

#### **informatie over oriëntatiegesprek KBR in brief wethouder Werkgelegenheid en Economie**

In een brief van juni 2016 van de wethouder Werkgelegenheid en Economie aan de raad staat onder meer dat Vraagwijzer "een afspraak maakt met een schuldbemiddelaar van de KBR (...). De schuldbemiddelaar stelt vast dat er sprake is van een problematische schuldsituatie."<sup>372</sup> Naar het oordeel van de rekenkamer wordt met deze brief ten onrechte de indruk gewekt dat er sprake is van een individueel oriëntatiegesprek tussen schuldbemiddelaar en cliënt. In vier van de vijf onderzochte gebieden is immers sprake van een groepsoriëntatie.

De groepsbijeenkomst is volgens de KBR een goede mogelijkheid om aan burgers uit te leggen waarom er moet worden voldaan aan bepaalde voorwaarden, waarom het bijvoorbeeld noodzakelijk is om bepaalde gegevens in de KBR-map te verzamelen of

<sup>370</sup> Dit betreft de gebieden Charlois, Delfshaven, IJsselmonde en Prins Alexander en Hoogvliet.

<sup>371</sup> Dit betreft de Vraagwijzer Hoogvliet.

<sup>372</sup> Gemeente Rotterdam, brief van de wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezegging 16bb3069, 7 juni 2016, pag.2.

waarom de schuldenaar zijn auto van de hand moet doen.<sup>373</sup> De rekenkamer heeft twee groepsoriëntaties van de KBR bijgewoond. De observaties tijdens deze oriëntaties bevestigen in grote lijnen de in de paragraaf 6-2-1 beschreven nadelen van het voeren van groepsoriëntaties in plaats van een individueel voorlichtingsgesprek.<sup>374</sup> Door de opzet van de bijeenkomst was het voor de betreffende uitvoerders slechts zeer beperkt mogelijk om met individuele aanwezigen in gesprek te gaan, op persoonlijke situaties in te gaan en zich ervan te vergewissen dat men goed begreep wat er werd verteld.

### 6-3 inlevergesprek

#### 6-3-1 afspraken

*In de werkinstructies van de KBR is niets vastgelegd over begeleiding van burgers waarvan na het indienen van de aanvraag blijkt dat de KBR hen nog niet kan helpen. Het ontbreken van die begeleiding is in lijn met het gemeentelijk beleidsuitgangspunt van eigen kracht, maar niet met bestaande inzichten uit de literatuur waaruit naar voren komt dat schuldenaren juist gebaat zijn bij persoonlijke ondersteuning en begeleiding.*

Nadat de cliënt de benodigde documenten in de KBR-map heeft verzameld, moet er een afspraak worden gemaakt voor een inlevergesprek bij een schuldbemiddelaar van de KBR.<sup>375</sup> Tijdens dit inlevergesprek, ook wel 'pre-intake' genoemd, moet de schuldbemiddelaar van de KBR beoordelen of de informatie volledig is. Indien de klant niet alle benodigde documenten compleet aanlevert, dan krijgt hij "alle stukken mee terug en dient zich opnieuw te melden op het inloopsprekuren en/of daartoe een afspraak te maken bij Vraagwijzer, zodra alle stukken voorhanden zijn."<sup>376</sup> Uit de werkinstructies van de KBR komt naar voren dat de schuldbemiddelaar enige vrijheid heeft bij het beoordelen of de map compleet is. Zo staat in de instructie: "Als schuldbemiddelaar bepaal jij wat goed is."<sup>377</sup> De rekenkamer heeft in de werkinstructies van de KBR niets gevonden over ondersteuning van burgers waarvan de map nog niet in orde is bevonden (bijvoorbeeld over de overdracht naar Vraagwijzer of de welzijnsorganisatie die met de burger aan de slag moet om deze te helpen de map alsnog compleet te krijgen).

Als de map naar het oordeel van de schuldbemiddelaar wel compleet is, neemt hij de aanvraag in en maakt een afspraak voor een volgend gesprek. Dit is het zogenoemde gesprek 'bepalen dienstverlening'. Hierin moet worden vastgesteld of de burger aan alle voorwaarden voldoet om een succesvolle schuldbemiddeling uit te kunnen voeren. In de werkprocessen van de KBR is niets vastgelegd over begeleiding van burgers, als in deze fase blijkt dat zij (nog) niet voldoen aan de overige voorwaarden van de KBR. Er is dus niets vastgelegd over hulp aan deze burgers om te bewerkstelligen dat zij alsnog aan de voorwaarden van de KBR kunnen voldoen.<sup>378</sup>

<sup>373</sup> Interview medewerkers KBR, 18 mei 2016.

<sup>374</sup> Groepsoriëntaties op 6 juni 2016 en 15 juni 2016.

<sup>375</sup> Gemeente Rotterdam, brief van de wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezegging 16bb3069 Wachtlijsten schulddienstverlening', 7 juni 2016, pag.2; Gemeente Rotterdam – KBR 'Proces en werkinstructies', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.

<sup>376</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies. Bedoelingsdocument inlevergesprek', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.

<sup>377</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies. Bedoelingsdocument inlevergesprek', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.

<sup>378</sup> Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies. Bedoelingsdocument inlevergesprek', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.

Het ontbreken van afspraken over begeleiding bij het compleet maken van de aanvraag en bij het ondernemen van acties om te kunnen voldoen aan de voorwaarden is in lijn met het gemeentelijk beleidsuitgangspunt van eigen kracht. Het betekent immers dat de cliënt zelf aan de slag moet. Deze beleidslijn strookt echter niet met bestaande inzichten uit de literatuur waaruit naar voren komt dat schuldenaren juist gemotiveerd moeten worden en gebaat zijn bij persoonlijke ondersteuning en begeleiding (zie hoofdstuk 2).

### 6-3-2 uitvoering

*In het aanvraagproces bij de KBR is sprake van een spanningsveld. Enerzijds is een compleet dossier van groot belang om tot een geslaagde schuldregeling te kunnen komen, terwijl anderzijds hoge eisen bij het innemen van de map ertoe kunnen leiden dat schuldenaren afhaken. KBR-medewerkers wijzen in dezen op het belang van het gemotiveerd houden van burgers waarvan de map niet in orde is bevonden. KBR-medewerkers bieden echter geen begeleiding of ondersteuning aan de cliënt bij het op orde brengen van de map, terwijl die ondersteuning wel van belang is om te voorkomen dat cliënten afhaken.*

Volgens betrokken professionals komt het regelmatig voor dat tijdens het inlevergesprek blijkt dat de map niet op orde is.<sup>379</sup> Als dit het geval is moet de betreffende burger de gegevens die ontbreken alsnog verzamelen en moet er een tweede en soms zelfs een derde inlevergesprek worden ingepland. Zoals in de proces- en werkinstructies is aangegeven, maken schuldbemiddelaars van de KBR hun eigen afweging met betrekking tot het al dan niet innemen van de map.<sup>380</sup> Er zijn bijvoorbeeld gegevens en documenten waarvan het ontbreken niet altijd een reden hoeft te zijn om de map niet in te nemen. KBR-medewerkers geven aan dat de stelregel bij het al dan niet innemen van de map is, dat er op basis van de aanwezige informatie een besluit moet kunnen worden genomen over de dienstverlening aan de betreffende burger.<sup>381</sup>

Schuldbemiddelaars van de KBR geven aan dat het beschikken over een compleet dossier van groot belang is om tot een geslaagde schuldregeling te komen.<sup>382</sup> De meeste medewerkers van wijkteams en welzijnsorganisaties die de rekenkamer heeft gesproken, onderschrijven het belang van een compleet dossier voor het slagen van een regeling. Anderzijds plaatsen zij hierbij de kanttekening dat hoge eisen bij het innemen van de KBR-map ertoe kunnen leiden dat schuldenaren gedemotiveerd raken en afhaken.<sup>383</sup> Ook KBR-medewerkers wijzen op het belang van het gemotiveerd houden van schuldenaren van wie de KBR-map in eerste instantie niet wordt ingenomen.<sup>384</sup> Zij geven hierbij aan dat het in deze gevallen belangrijk is om duidelijk aan de cliënt te communiceren dat de map bijna compleet is en dat men nog slechts een paar laatste zaken hoeft te verzamelen. Hiernaast plant men soms alvast een afspraak in voor het volgende inlevergesprek. Medewerkers willen hiermee bevorderen dat de cliënt gemotiveerd blijft en niet afhaakt. KBR-medewerkers bieden echter geen begeleiding aan cliënten bij het op orde brengen van de map. Het uitgangspunt van 'eigen kracht' geldt dus niet alleen in de werkinstructies (zie

<sup>379</sup> Focusgroep met schuldbemiddelaars van de KBR en medewerkers van wijkteams, welzijnsorganisaties en Vraagwijzer, 14 juni 2016.

<sup>380</sup> Interview medewerkers KBR, 15 juni 2016; focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>381</sup> Interview medewerkers KBR, 18 mei 2016.

<sup>382</sup> Focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>383</sup> Focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>384</sup> Interview medewerkers KBR, 18 mei 2016.

paragraaf 6-3-1), maar ook in de praktijk. Daarmee sluit die praktijk niet aan bij bestaande inzichten waaruit blijkt dat die begeleiding wel nodig is om te voorkomen dat de cliënt afhaakt.

## 6-4 kennis delen met ketenpartners

### 6-4-1 afspraken

*De aanwezigheid van KBR-medewerkers in de Vraagwijzer sluit aan bij het beleidsplan, waarin staat dat hun kennis en ervaring in de front office moet worden ingebracht. Er zijn geen afspraken vastgelegd over de wijze waarop KBR-medewerkers hun rol als vraagbaak voor andere medewerkers in de Vraagwijzer en de wijkteams moeten vormgeven.*

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven, geeft de gemeente in het meerjarenbeleidsplan 2012-2015 aan dat het, om een goede diagnose te kunnen stellen, van belang is om “de kennis en de ervaring van de schulddienstverlening in te brengen in de frontoffice”.<sup>385</sup> Ook in het organisatieplan van de directie Gebiedsoriëntatie MO uit 2014 wordt gewezen op de taak die de KBR heeft met betrekking tot kennisdeling met haar partners, waaronder wijkteammedewerkers.<sup>386</sup> Er is niet centraal vastgelegd op welke wijze KBR-medewerkers deze taken op het gebied van kennisdeling met andere medewerkers in de Vraagwijzer en de wijkteams vorm moeten geven.

### 6-4-2 uitvoering

*Schuldbemiddelaars van de KBR delen kennis over financiën en schulden met andere medewerkers in de Vraagwijzer en overleggen over individuele casussen. Betrokken partijen geven aan dat deze samenwerking over het algemeen goed verloopt. De samenwerking en kennisdeling met de wijkteams verloopt echter minder goed. De KBR organiseert voorlichtingsbijeenkomsten voor wijkteammedewerkers, maar de animo van wijkteammedewerkers voor deze bijeenkomsten is beperkt (zie paragraaf 5-4).*

Er zijn verschillende manieren waarop KBR-medewerkers kennis delen met de andere medewerkers van de Vraagwijzer. Zij beantwoorden niet alleen inhoudelijke vragen van Vraagwijzerconsulenten, maar ook van Wmo-consulenten en Sociaal Raadslieden. Naast het vergroten van kennis over financiën en schulden vindt er ook kennisdeling plaats in de vorm van overleg en informatie-uitwisseling over individuele klanten.<sup>387</sup> De KBR-consulent wordt dan bijvoorbeeld bij een gesprek met een klant geroepen of een klant wordt besproken tijdens casuïstiekoverleg.

Schuldbemiddelaars van de KBR en vertegenwoordigers van Vraagwijzers en welzijnsorganisaties geven aan dat de samenwerking goed loopt en de afgelopen periode is verbeterd.<sup>388</sup> Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met professionals in de uitvoering, blijkt dat de kennisdeling en samenwerking met

<sup>385</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015: Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid', 20 december 2012, pag.15.

<sup>386</sup> Gemeente Rotterdam, 'Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO', 21 oktober 2014, pag.29.

<sup>387</sup> Interview medewerkers KBR, 15 juni 2016.

<sup>388</sup> Interview medewerkers KBR, 15 juni 2016.



wijkteams echter minder goed verloopt.<sup>389</sup> Er wordt aangegeven dat er geen sprake is van structureel overleg en dat de mate van contact sterk verschilt per individuele wijkteammedewerker. Zoals in paragraaf 5-4 is vastgesteld, beschikken niet alle wijkteammedewerkers over gedegen kennis op het gebied van schulden. De KBR probeert hierop in te spelen door voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren, maar het probleem lijkt hierdoor vooralsnog niet opgelost te zijn. Zoals eveneens is geconstateerd in paragraaf 5-4 is de animo van wijkteammedewerkers om deze voorlichtingsbijeenkomsten bij te wonen namelijk beperkt.

## 6-5 bereik en resultaten

### 6-5-1 bereik

Het aantal mensen dat een (groeps-)oriëntatiegesprek voert met de KBR is de afgelopen jaren met 13% afgenomen (van 5.709 in 2013 tot 4.993 in 2015). Slechts een derde van de schuldenaren die een (groeps-)oriëntatiegesprek bijwonen, dient later ook daadwerkelijk een aanvraag voor dienstverlening in. In 2015 is dit aandeel zelf nog iets gedaald tot 30%. In 2015 betrof het aantal aanvragen 2.093, een lichte daling ten opzichte van de twee hieraan voorafgaande jaren. Daarmee komt jaarlijks slechts 8% van het totaal aantal Rotterdammers met problematische schulden tot een aanvraag bij de KBR.

Het aantal cliënten dat de KBR bereikt is weergegeven in tabel 6-2.

tabel 6-2: overzicht bereik activiteiten KBR (2013-2015)

	2013	2014	2015
oriëntatiegesprekken <sup>390</sup>	5.709	5.482	4.993
inlevergesprekken <sup>391</sup>	2.920	2.893	2.563
aanvraag dienstverlening (Wgs) <sup>392</sup>	2.130	2.155	2.093

bron: analyse rekenkamer op basis van de registratiegegevens KBR.

Uit de tabel komt naar voren dat het aantal cliënten dat een (groeps-)oriëntatiegesprek voert bij de KBR is afgenomen van 5.709 in 2013 tot 4.993 in 2015. Het aantal personen dat een of meerdere inlevergesprekken bijwoonde, nam in deze periode af van 2.920 tot 2.563. Het aantal personen dat daadwerkelijk klant werd bij de KBR (dus waarvoor een aanvraag voor de dienstverlening is gedaan) bedroeg in 2015 2.093. Dit is een lichte daling ten opzichte van de twee voorgaande jaren. Zoals in paragraaf 2-2 is beschreven zijn er in Rotterdam per eind 2015 naar schatting circa 27.000 inwoners met problematische schulden. Dit betekent dat de KBR met 2.093 aangevraagde schuldregelingen in 2015 slechts ongeveer een kleine 8% van de Rotterdammers met problematische schulden bereikte.

<sup>389</sup> Interview medewerkers KBR, 15 juni 2016; focusgroep, 14 juni 2016.

<sup>390</sup> In de jaren 2011 tot en met 2014 betreft dit individuele oriëntatiegesprekken. Vanaf 2015 is de KBR hiernaast in verschillende gebieden begonnen met groepsoriëntaties. De waarde voor 2015 in de tabel betreft het aantal personen dat een individuele oriëntatie of een groepsoriëntatie heeft bijgewoond.

<sup>391</sup> Waarden betreffen het aantal personen waarmee in het betreffende jaar één of meer inlevergesprekken zijn gevoerd.

<sup>392</sup> Wgs staat voor Wet gemeentelijke Schuldhulpverlening.

#### **aanvraag dienstverlening**

Bij de aanvraag voor dienstverlening wordt in de eerste plaats geprobeerd een *minnelijke regeling* te treffen. Dit houdt in dat de Kredietbank probeert een akkoord te bereiken met de schuldeisers.

Als dit niet lukt, kan de cliënt bij de rechtbank een verzoek indienen om toegelaten te worden tot het *wettelijk schuldsaneringstraject* (WSNP).<sup>393</sup> De KBR verstrekt hiertoe een zogenoemde '285-verklaring' waarin staat uitgelegd waarom het treffen van een minnelijke regeling niet is gelukt.<sup>394</sup>

Het aantal deelnemers aan (groeps-)oriëntatiegesprekken dat via toeleiding door Vraagwijzer is gerealiseerd, is lager dan de aantallen die zijn weergegeven in tabel 6-2. De aantallen in die tabel omvatten namelijk ook de oriëntatiegesprekken van de KBR voor mensen die tot de speciale doelgroepen van de KBR behoren, zoals GGZ-cliënten en jongeren. Als de aantallen voor deze doelgroepen niet worden meegeteld dan komt het aantal oriëntatiegesprekken in 2015 uit op 3.251 (dus veel lager dan het totaal van 4.993 oriëntatiegesprekken dat jaar) en het aantal aanvragen op 1.345 (dus ook veel lager dan het totaal van 2.093 aanvragen dat jaar).<sup>395</sup>

De gerealiseerde omvang van in totaal 2.093 aanvragen in 2015 bedraagt ongeveer 42% van de 4.993 gevoerde oriëntatiegesprekken in dat jaar. Hieruit mag echter niet de conclusie worden getrokken dat genoemd percentage van het aantal oriëntatiegesprekken leidt tot een aanvraag. Een deel van de aanvragen komt namelijk tot stand via een andere 'route' dan de (groeps-)oriëntatie, bijvoorbeeld via toeleiding door het wijkteam. Om te achterhalen welk percentage van de deelnemers aan een (groeps-)oriëntatie uiteindelijk een aanvraag indient, heeft de rekenkamer een andere analyse uitgevoerd, waarvan de resultaten zijn weergegeven tabel 6-3.

**tabel 6-3: percentage van het aantal deelnemers aan een (groeps-) oriëntatie dat later een aanvraag indient voor een schuldregeling van de KBR (2013-2015)**

	2013	2014	2015
wel een aanvraag ingediend	37%	36%	30%
geen aanvraag ingediend	63%	64%	70%
totaal	100%	100%	100%

bron: analyse rekenkamer op basis van de registratiegegevens KBR.

In tabel 6-3 is te zien dat in 2013 en 2014 slechts iets meer een derde van de personen die een oriëntatiegesprek bijwonen, uiteindelijk een aanvraag voor ondersteuning doet bij de KBR. In 2015 is dit aandeel zelfs gedaald tot 30%. Bij de tabel dient aangemerkt te worden dat de resultaten voor 2015 enigszins vertekend kunnen zijn doordat een gedeelte van de personen die in 2015 een oriëntatiegesprek voerden

<sup>393</sup> Bureau WSNP, brochure 'Schulden oplossen met de WSNP'. Verkregen op 13 december 2016 van:

<http://www.bureauwsnp.nl/binaries/content/assets/wsnp/overig/wsnp-brochure-sept-2013-def.pdf>.

<sup>394</sup> Bureau WSNP, 'Wat kan ik doen als de gemeente weigert een verklaring ex art. 285 Faillissementswet af te geven?'. Verkregen op 13 december 2016 van: <http://www.bureauwsnp.nl/voor-burgers/veelgestelde-vragen/toetreding-tot-de-wsnp/wat-kan-ik-doen-als-de-gemeente-weigert-een-verklaring-ex-art-285-faillissementswet-af-te-given.html>.

<sup>395</sup> Ook voor 2013 en 2014 zijn de gerealiseerde aantallen lager als de speciale doelgroepen van de KBR niet worden meegeteld. Zo gezien waren er in 2013 4.447 oriëntatiegesprekken en 1.686 aanvragen. In 2014 waren er 3.922 oriëntatiegesprekken en 1638 aanvragen.

waarschijnlijk pas in 2016 is ingestroomd.<sup>396</sup> Anderzijds is een deel van de aanvragen in 2015 gedaan door mensen die al in 2014 een aanvraag hebben gedaan. Aangenomen mag worden dat deze aantallen elkaar in grote mate compenseren. In veel gevallen vindt de aanvraag ondersteuning binnen zestig dagen na het bijwonen van een oriëntatiegesprek plaats.<sup>397</sup>

De gegevens uit de door de rekenkamer uitgevoerde analyse bevestigen in grote lijnen een analyse van Onderzoek en Business Intelligence (OBI).<sup>398</sup> Hieruit komt naar voren dat van de personen die tussen 1 januari 2013 en 1 februari 2014 een oriëntatiegesprek hebben gevoerd 66% niet binnen een half jaar doorstroomde naar de KBR.

### 6-5-2 resultaten

*De gemeentelijke ombudsman concludeerde in 2014 dat de dienstverlening en resultaten van de KBR waren verbeterd ten opzichte van de voorgaande jaren. De gegevens die het college in 2016 aan de raad heeft gerapporteerd duiden erop dat de resultaten in 2015 stabiel zijn ten opzichte van 2013 en 2014. Het aantal schuldregelingen is in 2015 licht gestegen ten opzichte van 2.015. Zowel in 2013 als in 2015 is het percentage aanvragen waarbij geen schuldregeling werd getroffen en ook geen verklaring werd afgegeven om het wettelijk Wsnp-traject aan te kunnen vragen 8%.*

In 2014 concludeerde de gemeentelijke ombudsman dat de dienstverlening en de resultaten van de KBR waren verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. De rekenkamer heeft gekeken naar de resultaten waarin ook het jaar 2015 is opgenomen (dit kon ten tijde van het onderzoek van de ombudsman in 2014 uiteraard nog niet). De rekenkamer is hierbij uitgegaan van de gegevens die het college in 2016 aan de raad heeft gerapporteerd.<sup>399</sup> Uit die gegevens komt naar voren dat het aantal overeengekomen minnelijke overeenkomsten in 2015 licht is gestegen is ten opzichte van 2014.<sup>400</sup> Naast minnelijke overeenkomsten kan een ander resultaat zijn dat een Wsnp-verklaring wordt afgegeven. Als beide resultaten bij elkaar worden opgeteld, dan blijkt dat niet alle aanvragen bij de KBR ertoe leiden dat daadwerkelijk een schuldregeling wordt gestart. In 2015 kwam het volgens de gegevens van de gemeente bij 1.978 cliënten tot een resultaat (860 Wsnp-verklaringen en 1.118 overeengekomen minnelijke overeenkomsten). Dat is 92% van het aantal gestarte schulddienstverleningstrajecten in dat jaar. Dat percentage is gelijk aan het resultaat in 2013.<sup>401</sup> Bij circa 8% van de aanvragen in 2013 en 2015 werd dus geen resultaat bereikt.<sup>402</sup>

<sup>396</sup> De analyse is uitgevoerd op een bestand met hierin gegevens van 1 januari 2011 tot en met 31 december 2015.

<sup>397</sup> Analyse rekenkamer op basis van de registratiegegevens KBR

<sup>398</sup> OBI, onderzoek 'Niet-instromers in de schulddienstverlening', 4 februari 2015, pag.14.

<sup>399</sup> Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016, pag.25

<sup>400</sup> In 2014 1.066 overeengekomen minnelijke overeenkomsten, in 2015 waren dit er 1.118.

<sup>401</sup> In 2013 waren er volgens gegevens van de gemeente 1.110 Wsnp-verklaringen en 1.050 overeengekomen minnelijk overeenkomsten. Dat zijn in totaal 2.150 resultaten op een totaal van 2.350 gestarte schulddienstverleningstrajecten in dat jaar, dat is 92%.

<sup>402</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat mogelijk in de jaren daarna alsnog een resultaat wordt geboekt, die kan volgens de gemeente in bepaalde situaties zes jaar duren.

#### **schuldbemiddeling of saneringskrediet**

Er zijn bij de KBR twee mogelijkheden voor het treffen van een schuldregeling: schuldbemiddeling of een saneringskrediet. Voor beide mogelijkheden is noodzakelijk dat hierover een akkoord wordt bereikt met de schuldeisers.

Bij *schuldbemiddeling* wordt eerst berekend hoeveel de cliënt gedurende drie jaar maximaal kan aflossen aan de schuldeisers. De cliënt spaart vervolgens maandelijks bij de KBR voor de aflossing en de KBR betaalt jaarlijks een zo groot mogelijk deel van de schulden af aan de schuldeisers. Elk jaar wordt opnieuw berekend hoeveel de cliënt kan aflossen. Dit middel wordt vooral ingezet bij cliënten waarvan wordt verwacht dat het inkomen nog zal stijgen. De schuldeisers ontvangen in dat geval meer geld naarmate de tijd verstrekt.

Ook bij een *schuldsaneringskrediet* wordt eerst gekeken naar hoeveel de cliënt kan aflossen in drie jaar tijd. Een verschil met schuldbemiddeling is dat dit slechts eenmalig wordt berekend. De KBR maakt vervolgens het totaalbedrag meteen over aan de schuldeisers. De cliënt heeft daarna nog maar één schuldeisers, namelijk de KBR. De cliënt lost maandelijks de lening bij de KBR af. Een saneringskrediet wordt volgens de KBR vooral ingezet bij cliënten waarvan wordt verwacht dat het inkomen niet zal stijgen, bijvoorbeeld mensen die als enig inkomen AOW hebben.<sup>403</sup>

## **6-6 meerjarenbeleid 2016-2019**

*In het nieuwe beleid continueert de KBR de werkwijze om oriëntatiegesprekken met cliënten te houden in de vorm van een groepsoriëntatie. De rekenkamer heeft vastgesteld dat deze werkwijze cliënten kan demotiveren en informatie niet goed kan worden overgebracht aan cliënten met een gebrekkige taalbeheersing. In het nieuwe beleid is niet voorzien in ondersteuning van mensen van wie de KBR de aanvraag niet compleet acht. In het nieuwe beleid wordt niet expliciet ingegaan op de problemen die de rekenkamer heeft vastgesteld in kennisdeling tussen KBR en wijkteams.*

### **groepsoriëntatie blijft**

In paragraaf 6-2 is beschreven dat in vier van de vijf onderzochte gebieden de oriëntatiegesprekken van cliënten met de KBR worden uitgevoerd in de vorm van groepsbijeenkomsten. In die paragraaf heeft de rekenkamer vastgesteld dat de groepsoriëntaties cliënten kunnen demotiveren, niet geschikt zijn om persoonlijke problemen van cliënten te bespreken en dat in groepsbijeenkomsten informatie niet goed kan worden overgebracht aan mensen met een gebrekkige (Nederlandse) taalbeheersing. Uit het nieuwe beleidsplan blijkt dat de gemeente doorgaat met deze groepsoriëntaties.<sup>404</sup>

### **geen ondersteuning bij incomplete aanvraag**

In paragraaf 6-3 heeft de rekenkamer vastgesteld dat in de werkinstructies van de KBR niets is vastgelegd over begeleiding of ondersteuning van burgers waarvan de aanvraag niet compleet is, waardoor deze (nog) niet in behandeling wordt genomen door de KBR. Die ondersteuning is, zoals vastgesteld in paragraaf 6-3, van belang om te voorkomen dat cliënten gedemotiveerd worden en afhaken als hun aanvraag niet in

<sup>403</sup> Interview KBR, 15 februari 2016.

<sup>404</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, pag.30.

behandeling kan worden genomen. In het nieuwe beleidsplan wordt dit probleem niet onderkend. In het plan staat geen maatregel om mensen te ondersteunen van wie de aanvraag nog niet compleet wordt bevonden.

**geen aanpak voor problemen kennisdeling**

In paragraaf 6-4 heeft de rekenkamer vastgesteld dat de samenwerking en kennisdeling van de KBR met de wijkteam nog niet goed verloopt. Onder meer omdat de animo van wijkteams gering is voor de voorlichting die de KBR biedt aan wijkteams. De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen die erop duidt dat de gemeente dit probleem onderkent en gaat aanpakken.



# De bank die geen bank is



Gemeente Rotterdam

## Verklaring rechten en plichten schulddienstverlening

oktober 2014

- meewerk aan een doorverwijzing van de zaak naar Algemeen Maatschappelijk Werk, Raadslieden of andere instanties;
- meewerk aan het oplossen van psychosociale problemen als dat volgens de KBR nodig is voor de aanpak van mijn schuldenproblematiek;
- meewerk aan het volgen van een budgetplan als de KBR dit noodzakelijk acht;
- gezinsleden of andere personen die opgeschreven, maar daar feitelijk niet verblijven.

### schulddienstverlening

In te vullen door de gemeente

teamnaam \_\_\_\_\_  
naam medewerker \_\_\_\_\_  
datum ontvangst \_\_\_\_\_

Invullen in blokletters. Alleen met een correct ingevuld burgerservicenummer neemt de gemeente deel aan de schulddienstverlening.

#### Ondergetekende

achternaam (gehuwden hier geboortenaam invullen)

burgerservicenummer \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 7 overige actoren

### 7-1 inleiding

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken naar voren komt, zijn Vraagwijzer, wijkteams, welzijnsorganisaties en de KBR zelf, verantwoordelijk voor de toeleiding naar de KBR. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de overige partijen die een rol spelen in de keten van schulddienstverlening. Het betreft voornamelijk actoren die betrokken zijn bij vroegsignalering. De rekenkamer heeft op basis van de bestudeerde beleidsdocumenten en gesprekken met ambtenaren geconstateerd dat de gemeente (naast de rol van Vraagwijzer, wijkteams en het wijknetwerk) streeft naar vroegsignalering door de volgende actoren:

- woningcorporaties;
- waterbedrijf (Evides);
- energiebedrijf (Eneco);
- cluster W en I;
- werkgevers van mensen met schuldproblemen.

In dit hoofdstuk worden onderzoeksvraag 3, 4, 5 en 7 beantwoord voor zover deze betrekking hebben op de rol van bovengenoemde actoren in de gemeentelijke schulddienstverlening. Deze onderzoeksvragen luiden:

- 3 *Wordt schulddienstverlening adequaat uitgevoerd?*
- 4 *In hoeverre bereikt schulddienstverlening inwoners met schuldproblemen?*
- 5 *Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?*
- 7 *In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?*

In de paragrafen 7-2 tot en met 7-6 worden de afspraken die de gemeente met de genoemde partijen heeft gemaakt over vroegsignalering beschreven en waar mogelijk beoordeeld. Op basis van de verzamelde data bleek het niet mogelijk om voor de actoren die in dit hoofdstuk worden behandeld alle normen met betrekking tot uitvoering en resultaten te toetsen. De rekenkamer formuleert in dit hoofdstuk dan ook alleen oordelen voor zover de verzamelde informatie daartoe aanleiding vormt. In paragraaf 7-7 wordt de rol van het Centrum voor Dienstverlening (CVD) in het gemeentelijk schulddienstverleningsbeleid toegelicht. Deze organisatie heeft, in afwijking van de andere actoren die in dit hoofdstuk worden behandeld, geen rol bij vroegsignalering, maar wel in de begeleiding van cliënten tijdens een schuldbemiddelingstraject van de KBR. In de genoemde paragraaf worden de betreffende afspraken beoordeeld die de gemeente met deze organisatie heeft gemaakt. In paragraaf 7-8 beschrijft de rekenkamer welke tekortkomingen in uitvoering van schulddienstverlening door de in dit hoofdstuk behandelde actoren zich ook in het nieuwe beleid kunnen voordoen en daarmee de te verwachten effectiviteit van dit nieuwe beleid negatief beïnvloeden.

## 7-2 woningcorporaties

### 7-2-1 afspraken

*De gemeente heeft met woningcorporaties een convenant gesloten over het doorgeven van gegevens van huurders met een betalingsachterstand. Het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen moet de meldingen doorgeven aan het wijkteam.*

Om problematische schulden bij bewoners van huurwoningen in een vroeg stadium te signaleren en huisuitzettingen te voorkomen, heeft de gemeente met verschillende partijen afspraken vastgelegd in het 'Convenant Preventie Huisuitzettingen'.<sup>405</sup> Hierin is vastgelegd dat woningcorporaties huurders met een huurachterstand van drie maanden melden bij het hiertoe ingestelde 'Meldpunt Preventie Huisuitzettingen (MPH)'.<sup>406</sup> Bij een dergelijke huurachterstand is er volgens de gemeente vrijwel altijd sprake van multiproblematiek.<sup>407</sup> Daarom worden deze meldingen altijd doorgezet naar het wijkteam.<sup>408</sup>

Het meest recente convenant is tot stand gekomen op 20 mei 2016 en heeft betrekking op de periode 2016 tot en met 2018.<sup>409</sup> Het convenant dat hieraan vooraf ging liep van 2011 tot en met 2014.<sup>410</sup> De introductie van de wijkteams op 1 januari 2015 is de reden dat het huidige convenant niet onmiddellijk na het aflopen van het voorgaande convenant van kracht is geworden. Door de nieuwe werkwijze heeft het langer geduurd om tot afspraken te komen.<sup>411</sup> In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat er niettemin geen periode is geweest zonder convenant. Het oude convenant "liep door" tot het sluiten van het nieuwe convenant.

### 7-2-2 uitvoering en resultaten

*Woningcorporaties hebben in 2015 meer meldingen gedaan dan in 2013 en 2014. Ten opzichte van 2014 nam het aantal verzoeken tot bemiddeling bij het Meldpunt Preventie Huisuitzetting toe van 327 tot 1.056.*

In 2015 heeft het Meldpunt Preventie Huisuitzetting 1056 verzoeken om bemiddeling ontvangen van woningcorporaties.<sup>412</sup> Dit is een verdrievoudiging ten opzichte van 2013 en 2014, toen woningcorporaties voor respectievelijk 352 en 327 klanten om bemiddeling verzochten. In het jaarverslag van het uitvoeringsoverleg (UVO) van het convenant preventie huisuitzetting wordt deze stijging verklaard door "het beter nakomen van bestaande afspraken rond de aanmeldingsprocedure". In paragraaf 5-6 heeft de rekenkamer beschreven hoe de wijkteams acteren op de meldingen die door het meldpunt aan hen worden doorgegeven.

<sup>405</sup> Gemeente Rotterdam, 'Convenant preventie huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018', 20 mei 2016.

<sup>406</sup> Gemeente Rotterdam, 'Convenant preventie huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018', 20 mei 2016.

<sup>407</sup> Gemeente Rotterdam, 'Convenant preventie huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018', 20 mei 2016.

<sup>408</sup> Gemeente Rotterdam, 'Convenant preventie huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018', 20 mei 2016.

<sup>409</sup> Gemeente Rotterdam, 'Convenant preventie huisuitzettingen Rotterdam 2016 tot en met 2018', 20 mei 2016.

<sup>410</sup> Gemeente Rotterdam, 'Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam 2011 tot en met 2014', 15 december 2010.

<sup>411</sup> Uitvoeringsoverleg (UVO), 'Jaarverslag Convenant Preventie Huisuitzetting 2015', ongedateerd, pag. 2.

<sup>412</sup> Uitvoeringsoverleg (UVO), 'Jaarverslag Convenant Preventie Huisuitzetting 2015', ongedateerd, pag. 6.



### 7-3 waterbedrijf

#### 7-3-1 afspraken

*De gemeente heeft met waterbedrijf Evides een overeenkomst gesloten over het doorgeven van gegevens van klanten waarbij wegens een betalingsachterstand afsluiting van het water dreigt of die afgesloten zijn. De gemeente geeft die gegevens door aan het wijkteam.*

Met waterbedrijf Evides is een overeenkomst gesloten over het aanleveren van NAW-gegevens van klanten waarbij acuut afsluiting dreigt.<sup>413</sup> Waterbedrijf Evides moet wekelijks een lijst aanleveren bij de gemeente met deze huishoudens.<sup>414</sup> De gemeente zet die meldingen vervolgens daar naar het wijkteam in de betreffende wijk.

#### 7-3-2 uitvoering en resultaten

*De afspraken met het waterbedrijf Evides worden volgens de gemeente ook uitgevoerd door het waterbedrijf. De gemeente zet de signalen van het waterbedrijf over (dreigende) afsluitingen door aan de wijkteams.*

Volgens de gemeente verloopt de uitvoering van de afspraken met Evides goed. Evides levert aan de gemeente niet alleen een lijst met huishoudens waarvan afsluiting van het water dreigt, maar ook van huishoudens waarvan het water daadwerkelijk afgesloten is. De gemeente zegt te beschikken over een lijst met 451 personen die momenteel afgesloten zijn en maandelijks een update van deze lijst te ontvangen.<sup>415</sup> In paragraaf 5-6 heeft de rekenkamer beschreven hoe de wijkteams acteren op de meldingen die Evides aan de gemeente heeft doorgegeven.

### 7-4 energiebedrijf

*De gemeente werkt op beperkte schaal samen met energiebedrijf Eneco. Afspraak is dat cliënten met betalingsachterstanden na signalen van Eneco een brief krijgen van de gemeente met informatie waar zij terecht kunnen om financiële problemen aan te pakken.*

Met energiemaatschappij Eneco heeft de gemeente afspraken gemaakt over het aanleveren van gegevens van klanten met een betalingsachterstand. Aan deze personen wordt door de gemeente een brief gestuurd waarin wordt aangegeven waar zij kunnen aankloppen bij financiële problemen.<sup>416</sup> De rekenkamer heeft niet onderzocht hoe de uitvoering van de samenwerking met Eneco verloopt.

### 7-5 vroegsignalering via werkgevers

*Het beleid om werkgevers actief te betrekken bij vroegsignalering van problematische schulden is niet van de grond gekomen.*

In het meerjarenbeleidsplan 2012-2015 is aangegeven dat de gemeente werkgevers gaat benaderen om een grotere rol te spelen bij het (vroeg-)signaleren van

<sup>413</sup> Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst gegevensverstrekking Gemeente Rotterdam – Evides Waterbedrijf', 5 november 2014.

<sup>414</sup> Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst gegevensverstrekking Gemeente Rotterdam – Evides Waterbedrijf', 5 november 2014.

<sup>415</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 11 mei 2016 (betreft de situatie ten tijde van het interview). De rekenkamer is niet nagegaan of de gemeente daadwerkelijk beschikt over deze lijst.

<sup>416</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 11 mei 2016.

schuldsituaties.<sup>417</sup> Een beleidsmedewerker van de gemeente geeft echter aan dat dit niet van de grond is gekomen.<sup>418</sup> Wel heeft de gemeente als werkgever het afgelopen jaar zelf een aantal initiatieven genomen. Zo is er bij de salarisstrook informatie verstrekt over waar ambtenaren met schuldproblemen terecht kunnen.<sup>419</sup>

## 7-6 vroegsignalering cluster W en I

*Er is niet structureel sprake van het signaleren van schuldenproblematiek bij uitkeringsgerechtigden door cluster W en I. Cluster W en I verricht wel taken die bijdragen aan schulddienstverlening (het verstrekken van bijzondere bijstand en het verrichten van derdenbetalingen), maar deze betreffen geen vroegsignalering.*

Zoals uit paragraaf 2-2 naar voren komt, ontvangt een relatief groot gedeelte van de klanten van de KBR een bijstandsuitkering. Hiernaast is uit de literatuur over het ontstaan van problematische schulden bekend dat life-events, zoals het verliezen van een baan, hier een belangrijke rol bij kunnen spelen.<sup>420</sup> Om deze redenen is het dan ook voor de hand liggend om de afdeling Werk en Inkomen te betrekken bij (vroeg-) signalering van schuldenproblematiek. Uit interviews met ambtenaren komt naar voren dat dit de afgelopen jaren niet van de grond is gekomen.<sup>421</sup> Er is bij W en I niet structureel sprake van een praktijk waarbij klanten met schulden worden doorverwezen naar Vraagwijzer of de KBR. Ook wanneer er door schuldeisers loonbeslag wordt gelegd op een bijstandsuitkering wordt door W en I geen actie ondernomen om de betreffende uitkeringsgerechtigde toe te leiden naar hulp bij het aanpakken van diens schuldproblemen.

Wel voert cluster W en I enkele andere taken uit die schuldhelpverlening ondersteunen, maar die betreffen geen vroegsignalering. Deze worden toegelicht in onderstaande groene kaders.

### code rood

Code rood is een escalatieprocedure waar wijkteams een beroep op kunnen doen bij een crisissituatie. Het kan bijvoorbeeld gaan om een dreigende ontruiming of afsluiting van energie of water. Er moet daarnaast een beslissing nodig zijn binnen 48 uur. Code rood is een samenwerkingsafspraken tussen MOW en W&I. W&I verstrekt hierbij bijzondere bijstand in de vorm van een lening. Het verstrekken van bijzondere bijstand is een laatste redmiddel. De crisissituatie moet niet op een andere manier opgelost kunnen worden. Een aanvraag kan ingediend worden nadat er overleg met de KBR heeft plaatsgevonden.

<sup>417</sup> Gemeente Rotterdam, 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015: Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid', 20 december 2012, p. 10.

<sup>418</sup> Interview beleidsmedewerker cluster MO, 30 juni 2016.

<sup>419</sup> Gemeente Rotterdam (2016), brief verstrekt bij salarisstrook: 'Schulddienstverlening voor ambtenaren van de gemeente Rotterdam'.

<sup>420</sup> Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers'. Zoetermeer: Panteia, 2015, pag.69. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

<sup>421</sup> Onder meer interview beleidsmedewerker cluster MO, 30 juni 2016, interviews medewerkers cluster W en I, 29 juni 2016 en 18 augustus 2016.

### derdenbetalingen

Hiernaast verricht de afdeling Werk en Inkomen derdenbetalingen voor ongeveer 8.000 klanten.<sup>422</sup> Hierbij machtigt de cliënt de gemeente om vanuit de uitkering geld af te dragen aan een crediteur, bijvoorbeeld een woningcorporatie. Derdenbetalingen worden ingezet om schulden te voorkomen bij burgers die beperkt zelfredzaam zijn.<sup>423</sup>

## 7-7 Centrum voor Dienstverlening

### 7-7-1 afspraken

*De gemeente heeft in een overeenkomst met het Centrum voor Dienstverlening (CVD) jaarlijks 500 trajecten ingekocht om cliënten te begeleiden tijdens een schuldregelingstraject bij de KBR. Met de trajecten wordt beoogd de kans op uitval tijdens het KBR-traject te verkleinen en de financiële zelfredzaamheid van cliënten te vergroten. Het aantal ingekochte trajecten is niet voldoende om alle cliënten die jaarlijks instromen bij de KBR begeleiding te bieden. Met het aantal ingekochte trajecten kan bijna de helft van de cliënten die in de periode 2013-2015 jaarlijks instroomden bij de KBR niet worden geholpen. In welke mate dit een probleem is, kan niet op voorhand worden geconcludeerd, omdat niet alle cliënten van de KBR gebaat zijn bij begeleiding van het CVD, bijvoorbeeld omdat voor een deel van de cliënten de verwachting is dat zij ook met begeleiding nooit zelfredzaam zullen kunnen worden.*

In het meerjarenbeleidsplan 2012-2015 wordt aangegeven dat de oorzaak van schulden voor het overgrote gedeelte ligt in gedrag.<sup>424</sup> Om, naast het technisch regelen van schulden, cliënten van de KBR ook op dit gebied te ondersteunen, koopt de gemeente trajecten in bij het CVD. Het doel van deze trajecten is om “de kans op uitval te verkleinen en de versterking van de eigen financiële zelfredzaamheid/eigen kracht te vergroten.”<sup>425</sup> Hiernaast dient deze ondersteuning om ervoor te zorgen dat ondersteuning door de KBR middels budgetbeheer niet langer hoeft te duren dan strikt noodzakelijk is. Als de financiële zelfredzaamheid van een klant weer voldoende op orde is, dan krijgt de KBR hier een terugkoppeling van en kan er gestart worden met de afbouw of beëindiging van het budgetbeheer.

Zoals uit paragraaf 6-6 naar voren komt, starten in de periode 2013-2015 jaarlijks respectievelijk 976 (2013), 1.042 (2014) en 875 (2015) cliënten een schuldregeling bij de KBR, dat wil zeggen gemiddeld 964 cliënten per jaar. Het aantal trajecten dat de

<sup>422</sup> Interview medewerkers cluster W en I, 29 juni 2016.

<sup>423</sup> De verwachting van de gemeente is dat het aantal personen met een derdenbetaling de komende periode af zal gaan nemen door de inzet van een nieuw instrument: budgetbeheer basis. Hierbij gaat het inkomen van de cliënt naar de KBR en de KBR betaalt hiervan vier vaste lasten (huur, energie, water en de zorgverzekeringspremie). Net als derdenbetalingen, is budgetbeheer basis bedoeld ter preventie van het ontstaan van schulden en het voorkomen van maatschappelijke kosten die hiermee verband houden. Belangrijke verschillen zijn echter dat budgetbeheer basis – in tegenstelling tot derdenbetalingen – en tijdelijk karakter heeft. In IJsselmonde heeft de gemeente een pilot uitgevoerd waarbij personen met een derdenbetaling zijn aangeschreven met de vraag of zij in plaats hiervan gebruik willen maken van budgetbeheer basis. Volgens de gemeente zal budgetbeheer basis in de tweede helft van 2016 op meer plaatsen in de stad worden uitgerold.

<sup>424</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015: Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid’, 20 december 2012, p. 11.

<sup>425</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Verleningsbeschikking CVD Inkomen en Schulden’, 5 augustus 2015, pag.1.

gemeente jaarlijks inkoop bij het Centrum voor Dienstverlening bedraagt 500.<sup>426</sup> Daarmee kan jaarlijks ruim de helft van de instromende cliënten begeleiding worden geboden. Bij bijna de helft van de cliënten van de KBR kan dus geen begeleiding worden geboden. In welk mate dit een probleem is, kan niet op voorhand worden geconcludeerd, omdat niet alle cliënten van de KBR gebaat zijn bij begeleiding van het CVD. Zo is voor een deel van de cliënten de verwachting dat zij nooit financieel zelfredzaam kunnen worden, ook niet na begeleiding door het CVD. Dit geldt bijvoorbeeld voor cliënten die geestelijk onvoldoende in staat zijn hun financiën zelf te regelen en deze permanent moeten laten beheren door een bewindvoerder. Of het aantal ingekochte CVD-trajecten voldoende is om alle KBR-clieënten te begeleiden die deze begeleiding nodig hebben, zal vooral moeten blijken uit de ervaringen van de schuldbemiddelaars van de KBR in de uitvoering (zie paragraaf 7-7-2 hierna).

#### 7-7-2 uitvoering en resultaten

*Schuldbemiddelaars van de KBR maken steeds vaker gebruik van de ondersteuning van het CVD, waardoor het aantal ingekochte trajecten van 500 per jaar in 2016 in de praktijk niet voldoende is gebleken. Bij 36% van de cliënten die tijdens het KBR-traject begeleiding hebben ontvangen van de CVD was na afloop van de begeleiding de financiële zelfredzaamheid toegenomen.*

Medewerkers van het CVD geven aan dat alleen cliënten die budgetbeheer hebben en behoren tot de zogenoemde 'cliënttypen 2 en 3' door schuldbemiddelaars van de KBR naar het CVD worden doorverwezen. Dit zijn cliënten die hun financiën nog niet zelfstandig kunnen regelen, maar waarvoor het op termijn wel haalbaar lijkt om (weer) financieel zelfredzaam te worden, waardoor dan het budgetbeheer door de KBR kan worden afgebouwd.<sup>427</sup> Schuldbemiddelaars weten hun weg naar het CVD steeds beter te vinden. In heel 2015 zijn er 486 cliënten van de KBR aangemeld bij het Centrum voor Dienstverlening, terwijl begin augustus 2016 al 430 cliënten waren aangemeld, terwijl in 2016 volgens de gemeente in totaal circa 600 cliënten zijn aangemeld voor deze begeleiding. Het ingekochte aantal van 500 aanmeldingen bleek dus in 2016 niet voldoende te zijn.

Uit de eerste halfjaarrapportage 2016 van het CVD komt naar voren dat 36% van de cliënten na afloop van de begeleiding financieel zelfredzamer is geworden.<sup>428</sup>

### 7-8 meerjarenbeleid 2016-2019

#### 7-8-1 opvolgen signalen beperkt tot specifieke doelgroepen

*Op het gebied van (vroeg-)signalering zijn in het nieuwe beleidsplan enkele concrete maatregelen geformuleerd. Die maatregelen zijn de Pilot Vindplaats Schulden, de samenwerking met woningcorporaties in het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen en een convenant met waterbedrijf Evides. Al deze maatregelen hebben als strekking dat naar aanleiding van signalen van schuldeisers, de gemeente (wijkteam of bureau Frontlijn) op huisbezoek gaat om hulp aan te bieden. Een substantieel deel van de Rotterdammers met*

<sup>426</sup> Gemeente Rotterdam, 'Verlengingsbeschikking CVD Inkomen en Schulden', 8 april 2016; gemeente Rotterdam, 'Verlengingsbeschikking CVD Inkomen en Schulden', 5 augustus 2015.

<sup>427</sup> Interview medewerkers CVD, 10 augustus 2016.

<sup>428</sup> CVD, 'Halfjaar rapportage 2016', 29 juli 2016, pag.4. Bij 60 van de 165 afgesloten casussen (36%) in de eerste helft van 2016 was sprake van een stijging.

schuldproblemen wordt echter niet bereikt door deze maatregelen. In het nieuwe beleidsplan is namelijk aangegeven dat het opvolgen van signalen beperkt is tot door de gemeente benoemde kwetsbare groepen. Dit betekent dat de gemeente personen die niet tot deze kwetsbare doelgroepen behoren, zoals alleenstaanden, dus niet thuis bezoekt, ook niet als er concrete signalen zijn die duiden op problematische schulden. Alleenstaanden zijn echter juist oververtegenwoordigd onder de Rotterdammers met problematische schulden. Zo is 54% van de cliënten van de KBR en het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR) alleenstaand.

Net als in het vorige beleidsplan worden ook in het nieuwe beleidsplan vroegsignalering en outreachend werken als uitgangspunten genoemd.<sup>429</sup> Als maatregel voor vroegsignalering staat in het nieuwe beleidsplan onder meer de Pilot Vindplaats Schulden die in 2016 wordt uitgevoerd. In deze pilot worden signalen van betalingsachterstanden van verschillende vaste lasten (huur, water, energie en zorgverzekering) gecombineerd. Op basis van die signalen gaat volgens het beleidsplan Bureau Frontlijn op huisbezoek. Naar aanleiding van de pilot zal volgens het beleidsplan onder meer worden gekeken of de werkwijze van de pilot wordt overgedragen aan de wijkteams.<sup>430</sup> Andere concrete maatregelen op het terrein van vroegsignalering die in nieuwe beleidsplan staan zijn de samenwerking met woningcorporaties in het Meldpunt Preventie Huisuitzettingen (MPH) en het convenant dat in 2015 is gesloten met waterbedrijf Evides om bij dreigende afsluiting van het water een signaal door te geven aan de gemeente. Zowel bij de signalering door de corporaties als bij die door het waterbedrijf gaat het wijkteam vervolgens op bezoek bij de huishoudens die het betreft.<sup>431</sup>

In paragraaf 5-6 heeft de rekenkamer vastgesteld dat wijkteams zich bij het opvolgen van signalen in de vorm van een huisbezoek beperken tot doelgroepen die de gemeente heeft gedefinieerd als kwetsbaar (ouders met kinderen, ouderen en huishoudens die al bekend zijn bij de wijkteams). Ook in het nieuwe beleidsplan is aangegeven dat het opvolgen van signalen beperkt is tot deze door de gemeente benoemde kwetsbare groepen. De rekenkamer stelt vast dat ook in het nieuwe beleidsplan bij personen die niet tot deze doelgroepen behoren (zoals alleenstaanden) dus niet op huisbezoek wordt gegaan als er concrete signalen zijn die duiden op problematische schulden. Zoals aangegeven in paragraaf 2-2-2, zijn alleenstaanden juist oververtegenwoordigd zijn onder Rotterdammers met problematische schulden. Zo is 54% van de cliënten van de KBR en het Fonds Bijzondere Noden Rotterdam (FBNR) alleenstaand.<sup>432</sup> Dit betekent dit dat een substantieel deel van de Rotterdammers met schuldproblemen niet wordt bereikt door vroegsignalering.

#### **7-8-2 geen concrete maatregelen vroegsignalering W en I**

*Nieuw ten opzichte van het vorige beleidsplan is dat de gemeente nu streeft naar versterking van de rol van cluster W en I bij vroegsignalering. De rekenkamer vindt dit een logisch streven, onder meer omdat onder schuldenaren mensen met een uitkering oververtegenwoordigd zijn. In*

<sup>429</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, onder meer op pag.7 en pag.11.

<sup>430</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, onder meer op pag. 12.

<sup>431</sup> Gemeente Rotterdam, 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 2 juni 2016, onder meer op pag. 13.

<sup>432</sup> Zie tabel 2-2 in dit rapport.

*het plan is echter geen concrete maatregel geformuleerd om vroegsignalering door W en I te realiseren.*

Zoals de rekenkamer verder heeft vastgesteld in paragraaf 2-4, zou het logisch zijn als in het schulddienstverleningsbeleid aan het cluster W en I een signalerende rol was toebedeeld (onder meer omdat onder schuldenaren mensen met een uitkering oververtegenwoordigd zijn). In het vorige beleidsplan was dit echter niet het geval. De rekenkamer stelt vast dat in het nieuwe beleidsplan wel een signalerende rol is toebedeeld aan het cluster W en I. In het beleidsplan staat dat de gemeente streeft naar “intensivering samenwerking met W en I en UWV in het kader van vroegsignalering”. In het plan is echter geen concrete maatregel geformuleerd hoe die samenwerking wordt versterkt.

### **7-8-3 onvoldoende begeleiding tijdens KBR-traject**

*In het NRW heeft de gemeente met welzijnsorganisaties geen afspraken vastgelegd om te bewerkstelligen dat zij ook mensen ondersteunen tijdens het traject bij de KBR. Het ontbreken van die begeleiding vergroot het risico dat cliënten afhaken tijdens het traject.*

De ondersteuning die welzijnsorganisaties bieden aan mensen met schuldproblemen stopt nadat de cliënt is aangemeld bij de KBR. Daarmee is geen sprake van een structureel ondersteuningsaanbod van welzijn voor cliënten van de KBR (zie paragraaf 4-4-2). Een gebrek aan begeleiding kan ertoe leiden dat cliënten afhaken gedurende het traject bij de KBR. Ook in het nieuwe beleidsplan is niet vastgelegd dat welzijnsorganisaties begeleiding blijven bieden aan cliënten nadat zij zijn aangemeld bij de KBR. Ook in de aanbesteding van het NRW zijn hierover geen afspraken vastgelegd. In paragraaf 7-7 heeft de rekenkamer vastgesteld dat de gemeente jaarlijks 500 begeleidingstrajecten heeft ingekocht bij het CVD voor de begeleiding van cliënten tijdens het KBR-traject, maar dat 500 trajecten voor 2016 in de praktijk niet voldoende bleek om alle cliënten van de KBR te helpen die begeleiding nodig hebben om zelfredzamer te worden op financieel gebied. De gemeente heeft aangegeven dat voor 2017, 800 trajecten zijn ingekocht. Zoals beschreven in paragraaf 9-2-3 heeft de gemeente in het nieuwe beleidsplan wel aangegeven begeleidingstrajecten te gaan inkopen gericht op gedragsverandering, maar daarbij is niet concreet aangegeven om welke trajecten het gaat en hoeveel cliënten hiermee geholpen kunnen worden.

## 8 cliëntervaringen

### 8-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de ervaringen van burgers met de schulddienstverlening van de gemeente beschreven. Hierbij heeft de rekenkamer in het bijzonder gekeken naar de ervaringen met de toeleiding naar schulddienstverlening en de organisaties die daarbij betrokken zijn. De rekenkamer heeft niet de ervaringen onderzocht van cliënten schulddienstverlening met het technisch regelen van de schulden door de KBR. Die ervaringen vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek. De volgende onderzoeksvragen worden behandeld in dit hoofdstuk:

- 6 *Wat zijn de ervaringen van burgers met schuldproblemen met de gemeentelijke schulddienstverlening?*
- 7 *In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?*

Onderzoeksvraag 6 is een beschrijvende onderzoeksvraag, De rekenkamer hanteert daarom bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag geen normen. Ook voor de beantwoording van onderzoeksvraag 7 hanteert de rekenkamer geen normen. De rekenkamer heeft voor de beantwoording van deze vraag gekeken welke bevindingen over cliëntervaringen zich bij de uitvoering van het nieuwe beleidsplan opnieuw kunnen voordoen.

In paragraaf 8-2 wordt een toelichting gegeven op de dataverzameling voor dit deel van het onderzoek. Daarna worden in paragraaf 8-3 de cliëntervaringen met de gemeentelijke schulddienstverlening in het algemeen beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de cliëntervaringen met verschillende organisaties afzonderlijk die een rol hebben bij de schulddienstverlening. Dit zijn Vraagwijzer (paragraaf 8-4), welzijnsorganisaties (paragraaf 8-5), wijkteams (paragraaf 8-6) en de Kredietbank (paragraaf 8-7). In paragraaf 8-8 beschrijft de rekenkamer welke cliëntervaringen zich ook in het nieuwe beleid kunnen voordoen en daarmee de te verwachten effectiviteit van dit nieuwe beleid negatief beïnvloeden.

### 8-2 toelichting dataverzameling

#### 8-2-1 vooraf

Om de cliëntervaringen in kaart te brengen heeft de rekenkamer drie methoden gehanteerd. Ten eerste is een telefonische enquête afgenomen onder burgers die ervaring hebben met de gemeentelijke schulddienstverlening. Ten tweede heeft de rekenkamer mystery guestbezoeken laten uitvoeren bij de Vraagwijzers in de onderzochte gebieden. Ten derde heeft de rekenkamer gesproken met uitvoerende professionals. Deze drie vormen van dataverzameling worden hieronder toegelicht.

### 8-2-2 telefonische enquête

De rekenkamer heeft een telefonische enquête laten afnemen onder burgers die ervaring hebben met de (toeleiding naar) gemeentelijke schulddienstverlening. De enquête is gehouden in juni 2016. De burgers die zijn benaderd hebben tussen juni 2015 en mei 2016 hulp gezocht bij Vraagwijzer en/of zijn in die periode als cliënt geregistreerd bij een wijkteam. In de enquête zijn alleen die cliënten benaderd van wie door Vraagwijzer of wijkteam is vastgesteld dat zij problemen hebben met financiële zelfredzaamheid (concreet betekent dit dat het gaat om cliënten die bij de brede uitvraag een 1 of een 2 scoren op het leefgebied 'financiële zelfredzaamheid' van de Zelfredzaamheidsmatrix). De keuze om alleen cliënten te benaderen bij wie een brede uitvraag is gedaan, komt voort uit de veronderstelling dat elke burger met problematische schulden breed wordt uitgevraagd door Vraagwijzer of het wijkteam. Uit hoofdstuk 3 blijkt echter dat de brede uitvraag door Vraagwijzer bij slechts maximaal een derde van de cliënten wordt uitgevoerd. Dit betekent dat de rekenkamer de ervaringen van cliënten waarbij geen brede uitvraag is gedaan, niet heeft meegenomen in het onderzoek.

#### rekening houden met opleidingsniveau respondenten

Zoals eerder bleek in hoofdstuk 2, heeft een groot deel van de mensen met schuldproblemen een laag opleidingsniveau. De rekenkamer heeft hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden bij het uitvoeren van de enquête. Zo is bewust gekozen voor een telefonische enquête in plaats van een papieren of digitale enquête. Het voordeel van een telefonische enquête is dat de respondent geen tekst hoeft te lezen en er extra uitleg kan worden gegeven als de respondent een vraag niet begrijpt.

Daarnaast heeft de rekenkamer zoveel mogelijk rekening gehouden met het gegeven dat de keten van schulddienstverlening vrij complex is. Er zijn veel verschillende 'loketten' waar de burger naar toe kan (Vraagwijzer, wijkteam, welzijnsorganisaties, Kredietbank etc.). Deze verschillende instanties zijn mogelijk niet altijd goed van elkaar te onderscheiden voor de gemiddelde burger met schuldproblemen. De rekenkamer heeft daarom de vragen in de enquête zo eenvoudig mogelijk geformuleerd en waar mogelijk toegelicht. Een voorbeeld:

*"Als u hulp zoekt bij de gemeente voor schulden, komt u meestal eerst bij de Vraagwijzer in uw gebied. Bent u bij de Vraagwijzer geweest? De Vraagwijzer in uw gebied zit aan de <adres>."*

Tot slot heeft de rekenkamer de enquête voor de uitvoering getest middels een pilot waarbij eerst tien personen zijn benaderd. Op basis van de ervaringen in de pilot zijn verschillende vragen aangepast.

De antwoorden van 81 respondenten zijn meegenomen in de analyse. Onder die respondenten was de verdeling tussen mannen en vrouwen nagenoeg gelijk. 39 mannen hebben meegedaan aan de enquête en 42 vrouwen. De helft van de geënquêteerden is laagopgeleid (n=41). 26 respondenten hebben een middelbaar opleidingsniveau en acht respondenten een hoog opleidingsniveau.<sup>433</sup> De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 50 jaar, waarbij de jongste respondent 21 is en de oudste 81.

<sup>433</sup> Van zes respondenten is niet duidelijk tot welk opleidingsniveau zij behoren. De rekenkamer heeft bij de opleidingsniveaus de indeling van het CBS gehanteerd. Laagopgeleid: lagere schaal, lbo, mavo, vmbo & mbo-1. Middelbaar opgeleid: havo, vwo, mbo-2-4. Hoogopgeleid: hbo & wo.



### 8-2-3 mystery guestbezoeken

De rekenkamer heeft, in overleg met cluster MO en de coördinatoren van de betreffende Vraagwijzers, zogenoemde ‘mystery guestbezoeken’ uit laten voeren bij de vijf Vraagwijzers in de geselecteerde gebieden.<sup>434</sup> Elk van deze Vraagwijzers is bezocht door twee acteurs die zich met een gefingeerd verhaal en een gefingeerde identiteit voordeden als cliënten met problematische schulden. Dit betekent dat in totaal tien mystery guestbezoeken zijn uitgevoerd. Aan de hand van een door de rekenkamer opgestelde checklist hebben de mystery guests hun ervaringen met de dienstverlening van Vraagwijzer in kaart gebracht.

#### beschrijving mystery guests

##### *mystery guest 1*

Rachida (35 jaar) is alleenstaand en werkt als verkoopster in een schoenenwinkel. In 2014 heeft Rachida een wijziging in haar woonsituatie niet doorgegeven aan de belastingdienst. Hierdoor heeft ze ongeveer een jaar lang ten onrechte huurtoeslag ontvangen en moet ze nu een bedrag van ruim 1.400 euro terugbetalen. Hiernaast heeft zij een betalingsachterstand op haar creditcard en forse openstaande rekeningen bij een aantal postorderbedrijven. Het is onduidelijk hoe hoog de schulden in totaal zijn. Recent heeft een deurwaarder bij haar werkgever beslag laten leggen op haar loon.

##### *mystery guest 2*

Bert (55 jaar) is als gevolg van een reorganisatie in 2010 zijn baan kwijtgeraakt en sindsdien aangewezen op een uitkering. Een jaar geleden is zijn vrouw bij hem weggegaan. Bert is erg terneergeslagen en hierdoor is hij niet zo goed in staat om overzicht te houden over de rekeningen die hij nog moet betalen. Het gevolg hiervan is dat er achterstanden zijn ontstaan in het betalen van zijn vaste lasten als de huur, energie en zorgpremie. Inmiddels is de scheiding rond en meldt Bert zich ten einde raad bij Vraagwijzer.

Meer informatie over de dataverzameling en -analyse van zowel de enquête als de mystery guestbezoeken is te vinden in bijlage 1 ‘Onderzoeksverantwoording’.

### 8-2-4 gesprekken met uitvoerende professionals

De rekenkamer heeft gesproken met uitvoerende professionals over de cliëntervaringen die zij in de praktijk constateren. Er is gesproken met medewerkers van Vraagwijzer, welzijnsorganisaties, wijkteams en de KBR. De ervaringen zijn aanbod gekomen in zowel de focusgroep met professionals van deze organisaties, als de individuele interviews.

### 8-3 cliëntervaringen met schulddienstverlening in het algemeen

*Een meerderheid van de geënquêteerde burgers met schuldproblemen (57%) is niet of deels tevreden over de schulddienstverlening van de gemeente in het algemeen. 27% van de respondenten geeft aan geen of onvoldoende hulp te krijgen bij het aanpakken van hun schuldproblemen. Factoren die bijdragen aan de ontevredenheid van cliënten zijn de traagheid van het schulddienstverleningsproces en de strenge voorwaarden waaraan zij moeten voldoen om hulp te krijgen. Ook het grote aantal organisaties dat betrokken is bij de gemeentelijke*

<sup>434</sup> Dit zijn de Vraagwijzers Charlois, Delfshaven, Hoogvliet, IJsselmonde en Prins Alexander.

schulddienstverlening wordt door zowel cliënten als professionals benoemd als belemmerende factor. Cliënten ervaren dat zij hierdoor ‘van het kastje naar de muur gestuurd worden’ en hun verhaal bij elke instantie steeds opnieuw moeten vertellen.

Cliënten die geen begeleiding krijgen van het wijkteam zijn minder tevreden over de gemeentelijke schulddienstverlening dan cliënten die wel begeleiding van het wijkteam krijgen. Van de respondenten die niet begeleid worden door het wijkteam, is een ruime meerderheid (twee derde) ontevreden over de gemeentelijke schulddienstverlening. Van de cliënten die wél begeleid worden door het wijkteam is de meerderheid wel tevreden.

Geënquêteerden die wel tevreden zijn over de gemeentelijke schulddienstverlening vinden het van groot belang voor hun leefsituatie dat hun schuldproblemen worden aangepakt.

De rekenkamer heeft respondenten in de enquête gevraagd wat zij vinden van de schulddienstverlening door de gemeente in het algemeen. Een meerderheid van de respondenten (57%) is ontevreden, of maar voor een deel tevreden, over de schulddienstverlening van de gemeente.<sup>435</sup> Een deel van de respondenten die niet tevreden zijn, geeft aan onvoldoende hulp te krijgen bij de aanpak van schuldproblemen. Het gaat hierbij om meer dan een kwart (27%) van het totale aantal respondenten.<sup>436</sup> Onderstaande citaten van geënquêteerden illustreren de ontevredenheid.

#### respondenten die ontevreden zijn over schulddienstverlening

- “We hebben weinig van hulp gemerkt. Ik vind de vraagwijzer, DOCK en de kredietbank ondermaats. Het duurt veel te lang en ze kunnen alsnog niks voor je doen.”
- “Ik heb geen hulp. Ik probeer door te zoeken naar waar ik hulp kan krijgen. Ik ben daar dus niet erg tevreden over.”
- “Je zit er nu eenmaal in en daar kan je niet veel aan doen. De gemeente doet zijn ding wat eraan gedaan moet worden, ze helpen wel. Maar als iemand diep in de schulden zit, zou bepaalde hulp wel aangenamer zijn. Individuele hulp zou beter zijn dan groepsgesprekken.”

Uit de antwoorden blijkt dat verschillende factoren bijdragen aan de ontevredenheid. Zo geven sommige cliënten aan dat het proces traag verloopt. Ook worden er volgens cliënten hoge eisen gesteld aan schuldenaren om in aanmerking te komen voor hulp en kunnen zij niet altijd aan de voorwaarden voldoen die de gemeente stelt. Verder hebben cliënten moeite met het grote aantal organisaties dat betrokken is bij het schulddienstverleningsproces.

<sup>435</sup> Van 70 respondenten is bekend of ze tevreden of ontevreden zijn over de gemeentelijke schulddienstverlening. Acht respondenten hadden geen mening. Drie respondenten hebben deze vraag niet beantwoord. De meerderheid, namelijk 40 van die 70 cliënten (57%), is niet tevreden of deels tevreden, deels ontevreden.

De rekenkamer hanteert op overeenkomstige wijze ook in andere paragrafen in dit hoofdstuk steeds het percentage ten opzichte van het aantal cliënten waarvan het betreffende gegeven duidelijk is geworden in de interviews. In voetnoten wordt daarbij steeds aangegeven over welk aantal het percentage is berekend.

<sup>436</sup> 22 van de 81 cliënten.

#### factoren die bijdragen aan ontevredenheid

##### *traag proces (9x genoemd)*

- “Ik kan niet spreken voor andere mensen maar voor mij is het een beetje traag. Het moet sneller gaan.”

##### *streng voorwaarden (7x genoemd)*

- “Dit is de vierde keer dat ik hulp vraag, maar elke keer word ik afgewezen. Bij de rechtbank zeggen ze dat ik nieuwe schulden heb gemaakt, maar het blijft zo als ze me niet helpen. Dan komen er nieuwe schulden want de hoeveelheid geld die binnenkomt is te weinig.”

##### *veel verschillende betrokken organisaties (6x genoemd)*

- “Ik ben zo vaak van het kastje naar de muur gestuurd en niemand heeft me geholpen. Nog dieper in de schulden.”

In de focusgroep die de rekenkamer heeft georganiseerd, is het grote aantal organisaties binnen het schulddienstverleningsproces ook genoemd als belemmering voor de cliënt. Door het grote aantal betrokken organisaties wordt de cliënt bijvoorbeeld heen en weer gestuurd tussen organisaties en moet de cliënt steeds zijn verhaal opnieuw doen. In onderstaand kader staan enkele uitspraken van professionals hierover.

#### professionals over grote aantal betrokken organisaties

“De schuldhulpverlening gaat over veel schijven. Burgers met een schuldprobleem willen snel terecht kunnen met hun hulpvraag, maar ze moeten naar te veel organisaties, ze worden van de ene organisatie door naar de andere gestuurd. De cliënten staan door hun problemen onder stress en worden boos dat ze steeds van de ene naar de andere organisatie moeten en steeds opnieuw hun verhaal moeten doen.” *Vraagwijzerconsulent*

“De cliënt is het best geholpen als hij met zo weinig mogelijk hulpverleners te maken heeft. Maar de gemeente heeft de schuldhulpverlening bureaucratisch georganiseerd, je moet eerst stap 1 door en dan naar een andere organisatie voor stap 2, etc. Mensen krijgen het gevoel dat ze in een soort ‘pingpongspel’ heen en weer gaan van de ene naar de andere organisatie. Dit terwijl hun stressniveau al hoog is. Als het dan met het op orde maken van ‘de map’ voor de KBR niet lukt, dan worden cliënten soms moedeloos en haken af.” *medewerker welzijnsorganisatie*

“De Vraagwijzer vraagt verbreed uit, maar de klant wordt er moe van om in de stappen daarna bij andere organisaties steeds weer dezelfde informatie te moeten geven: “Dit heb ik toch al zo vaak verteld?” *medewerker Kredietbank*

De rekenkamer heeft daarnaast onderzocht of er een verband is tussen de mate van tevredenheid over de schulddienstverlening en de organisatie van wie de respondent begeleiding heeft gekregen bij de aanpak van diens schuldproblemen. Hierbij heeft de rekenkamer in het bijzonder gekeken of een cliënt wel of geen begeleiding van het wijkteam ontvangt. Cliënten die niet door het wijkteam worden geholpen, zijn voor de toeleiding naar schulddienstverlening aangewezen op de groepsbijeenkomsten van welzijnsorganisaties. De resultaten van de analyse staan in tabel 8-1.

tabel 8-1: (on)tevredenheid & intensiteit begeleiding

	ontevreden	tevreden	totaal
geen hulp van wijkteam	67%	33%	39 cliënten
wel hulp van wijkteam	45%	55%	31 cliënten
alleen hulp van welzijn	67%	33%	29 cliënten
alleen hulp van wijkteam	54%	45%	13 cliënten
hulp van welzijn & wijkteam	47%	53%	17 cliënten

In het bovenste deel van tabel 8-1 is te zien dat twee derde van de geënquêteerde cliënten die géén hulp ontvangt van het wijkteam ontevreden is over de schulddienstverlening van de gemeente. Van de cliënten die wél hulp ontvangen van het wijkteam, is de meerderheid wel tevreden. De gevonden samenhang is significant.<sup>437</sup>

In het onderste deel van tabel 8-1 is te zien dat cliënten die alleen hulp van een welzijnsorganisatie ontvangen, vaker ontevreden zijn dan cliënten die hulp van het wijkteam ontvangen en cliënten die hulp van zowel wijkteam als welzijnsorganisatie ontvangen. Dit verschil in tevredenheid is echter statistisch niet significant, omdat de absolute aantallen cliënten in het onderste deel van de tabel te laag zijn.

Uit de enquête blijkt dat een minderheid (43% van de cliënten) tevreden is over de schulddienstverlening van de gemeente.<sup>438</sup> Uit de antwoorden is niet goed op te maken over welk onderdeel men tevreden is. Wel blijkt dat cliënten het van groot belang vinden voor hun leefsituatie om schulden aan te pakken en dat zij blij zijn dat de gemeente hierbij helpt.

#### tevreden respondenten

"Het gaat goed. Er helpen mensen. Voor mij is het goed. Ze proberen je uit de goot te halen."

"Mijn ervaring is dat je altijd een tweede kans kan krijgen in je leven. De gemeente kan dat voor je betekenen. Dat vind ik heel aangenaam."

"Heel goed. Het is uiteindelijk een instantie die helpt. Zonder die hulp zou je alles kwijtraken. Dat is fijn."

#### 8-4 cliëntervaringen Vraagwijzer

Uit de enquête blijkt dat respondenten die een bezoek hebben gebracht aan Vraagwijzer veelal zijn doorverwezen naar een welzijnsorganisatie in de wijk. Het merendeel van de respondenten (70%) is tevreden over het bezoek aan Vraagwijzer. Deze respondenten zijn vooral van mening

<sup>437</sup> Chikwadraattoets,  $p=0,071$ . Deze uitkomst betekent dat er 7% kans is dat het verschil tussen de groepen op toeval berust.

<sup>438</sup> Dertig van de 70 cliënten.

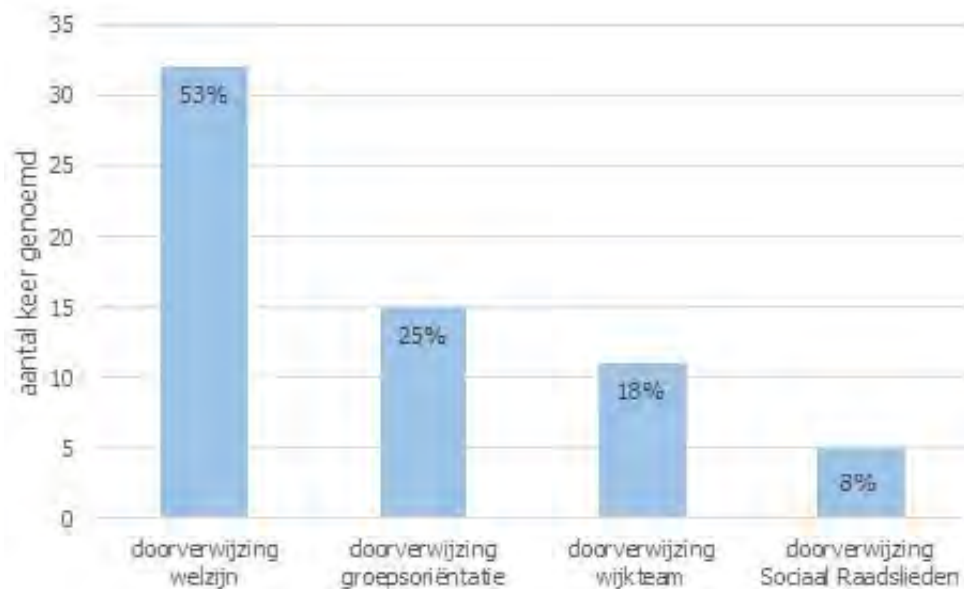
dat zij goede informatie en goed advies hebben ontvangen. Niettemin is een op de vier respondenten niet tevreden of deels tevreden. De meerderheid van de ontevreden respondenten geeft aan dat Vraagwijzer hen geen hulp heeft kunnen bieden.

De mystery guestbezoeken laten zien dat er grote verschillen bestaan tussen de vijf bezochte Vraagwijzers onderling en de manier waarop burgers met schuldproblemen binnen deze Vraagwijzers worden geholpen. Gelijke gevallen zijn niet op gelijke wijze behandeld. Van de tien bezoeken kwam het in acht gevallen tot een gesprek met een Vraagwijzerconsulent. Bij slechts drie van die acht gesprekken werd een brede uitvraag gedaan. De intensiteit van de begeleiding die naar aanleiding van het gesprek werd aangeboden verschilde per gesprek. Bij sommige gesprekken werd volledig ingezet op de eigen kracht van de mystery guest, terwijl bij andere gesprekken aanvullende hulp werd aangeboden of meteen werd doorverwezen naar intensievere begeleiding door het wijkteam. Adviezen van de consulenten bestonden veelal uit doorverwijzingen naar een combinatie van hulp door verschillende instanties. De rekenkamer acht het niet aannemelijk dat cliënten goed overweg kunnen met een dergelijk complex advies, gezien hun lage niveau van eigen kracht, de stress die zij ervaren en de begeleiding die zij nodig hebben. Over het algemeen zijn de mystery guests wel te spreken over de bejegening door de consulenten bij alle Vraagwijzers.

#### 8-4-1 enquête

Driekwart van de cliënten die heeft meegedaan aan de rekenkamerenquête zegt bij de Vraagwijzer te zijn geweest.<sup>439</sup> De dienstverlening door Vraagwijzer blijkt vooral te bestaan uit doorverwijzingen naar verschillende instanties, zoals te zien is in figuur 8-1.<sup>440</sup>

figuur 8-2 type doorverwijzingen Vraagwijzer bij schuldproblemen



Uit figuur 8-2 komt naar voren dat het merendeel van de cliënten is doorverwezen naar een welzijnsorganisatie. Aanzienlijk minder cliënten zijn doorverwezen naar de

<sup>439</sup> Zestig van de 80 cliënten.

<sup>440</sup> Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Hierdoor tellen de percentages niet op tot 100%.

groepsoriëntatie van de Kredietbank, het wijkteam en sociaal raadslieden. Een enkele cliënt geeft aan dat Vraagwijzer niets voor hem of haar heeft kunnen betekenen (die laatste categorie is niet zichtbaar in de tabel).

Het merendeel van de geënquêteerde cliënten (74%) tevreden is over het bezoek aan Vraagwijzer.<sup>441</sup> Cliënten zijn met name tevreden omdat ze vinden dat ze goede informatie of goed advies hebben ontvangen van de Vraagwijzer. Ook zijn veel cliënten positief over de manier waarop zij zijn behandeld door de Vraagwijzerconsulent. Het goed doorverwijzen en de tijd nemen om naar het verhaal te luisteren, wordt ook gewaardeerd door cliënten.

#### redenen om tevreden te zijn over Vraagwijzer

##### *goede informatie & goed advies (34x genoemd)*

- “Ze hebben goed mijn vragen beantwoord, waren heel behulpzaam en alles was heel duidelijk uitgelegd. Dat is alles om tevreden te zijn.”

##### *positieve bejegening (16x genoemd)*

- “Toegankelijk. Ik kon makkelijk praten. Goede afspraak gemaakt en ze waren snel. Ik vond ze vriendelijk.”

##### *goede doorverwijzing (13x genoemd)*

- “Ze hebben me de weg gewezen en me daarmee goed doorverwezen. Dat is goed gegaan.”

##### *tijd genomen voor verhaal (6x genoemd)*

- “Ik heb mijn verhaal kunnen doen. Verleden jaar was ik er al geweest maar toen was ik gaan werken en toen heb ik het zelf laten verlopen. Daarna heb ik weer problemen gekregen met gokken en drank en opnieuw hulp gezocht. Ze hebben de tijd genomen en mijn vragen beantwoord.”

Een omvangrijke minderheid van 26% van de cliënten is ontevreden of deels tevreden over de hulp die zij van Vraagwijzer hebben gekregen.<sup>442</sup> De meest genoemde reden van ontevreden cliënten is dat Vraagwijzer hen niet heeft kunnen helpen.

#### reden om niet tevreden te zijn over Vraagwijzer

##### *geen hulp kunnen bieden (9x genoemd)*

“Ze zeggen dat ze je gaan helpen maar ze blijven je maar doorsturen en ze doen niks en niemand helpt.”

#### 8-4-2 mystery guestbezoeken

Bij de mystery guestbezoeken aan Vraagwijzer is door de mystery guests gelet op de wachttijd, de bejegening, de inhoud van het intakegesprek en de brede uitvraag, en de

<sup>441</sup> Van 57 respondenten is bekend of ze tevreden of ontevreden zijn over de Vraagwijzer. Drie respondenten hadden geen mening. De meerderheid, namelijk 42 van die 57 cliënten (74%), is tevreden.

<sup>442</sup> Vijftien van de 57 cliënten.

uitkomst van het gesprek. Deze punten worden in deze paragraaf achtereenvolgens toegelicht.

#### **wachttijd**

De wachttijd varieerde per Vraagwijzer en per bezoek. Bij vijf van de tien bezoeken was er zo goed als geen wachttijd. Bij één van deze bezoeken was er geen wachttijd, omdat de mystery guest meteen werd weggestuurd omdat ze aangaf haar BSN-nummer niet te weten (zie hieronder). Bij twee bezoeken was de wachttijd rond de tien minuten. Bij de overige drie bezoeken die werden afgelegd, bedroeg de wachttijd langer dan een half uur, bij één bezoek zelfs 70 minuten. Eén van de mystery guests geeft over de wachttijd aan:

“Ik was er al om 08.30 uur, daar het behoorlijk lange wachttijden kunnen zijn. Ik was gister ook geweest rond 09.30 uur en toen waren er rijen van mensen en moest ik minimaal een uur wachten.”

#### **bejegening**

Over het algemeen hebben de mystery guests de bejegening door de Vraagwijzerconsulenten als positief ervaren. De onderstaande citaten illustreren dit.

##### **positieve bejegening**

“Het gesprek met Vraagwijzer was open. Er werd naar mijn probleem geluisterd. Consulent vroeg ook of ik met deze onrust en paniek wel in staat was om te werken. Er was ook begrip voor mijn situatie en de ernst van mijn zaak.”

“De Vraagwijzerconsulent keek mij veel aan en leefde non-verbaal mee met mijn emoties. Ze nodigde uit tot praten: ‘Wat betekent deze situatie voor u want ik merk dat u heel erg gespannen bent.’ ”

Tijdens bezoeken aan twee van de vijf Vraagwijzers werden beide mystery guests gewezen op het feit dat ze hun BSN-nummer niet bij zich hadden. Bij twee van deze bezoeken werden de mystery guests vervolgens wel geholpen door een Vraagwijzerconsulent. Bij de andere twee bezoeken werden zij weggestuurd.

##### **weggestuurd zonder BSN-nummer**

###### *bezoek mystery guest 1*

“Ik moest een formulier invullen. Heb ik gedaan, echter had ik mijn BSN-nummer niet bij me. Ze zeiden dat dat wel moest anders konden ze mij niet helpen. Ik zei dat ik speciaal vrij had genomen om hier te zijn en of ze mij van advies konden voorzien. Toen heeft de meneer van de balie een Vraagwijzermedewerker gehaald die mij te woord stond. Deze consulent nam nog de tijd om mij uit te leggen dat ze mij niet konden helpen zonder BSN-nummer. Hier waren ze heel streng. Zonder BSN-nummer konden ze niets.”

###### *bezoek mystery guest 2*

“Ik kwam binnen en meldde me. Bij de balie moest ik een briefje invullen. Op mijn reactie dat ik geen BSN-nummer had, zei de dame: ‘Als u uw gegevens invult, ga ik het even bij mijn collega's vragen.’

(De mystery guest heeft vervolgens 70 minuten moeten wachten op een gesprek met een Vraagwijzerconsulent). De mystery guest geeft aan dat het gesprek met de consulent vervolgens "kort en resoluut" was. "Goedemiddag, heeft u een BSN-nummer?" Ik zei nee en ik deed mijn verhaal. 'Dan kan ik u helaas niet helpen. Ik kan uw verhaal niet registreren.' Na mijn verhaal waarbij ik licht emotioneel vertelde dat de dokter mij gestuurd had naar aanleiding van mijn spanningen was de reactie van de Vraagwijzerconsulent: 'Ja... U krijgt ook nog een bekeuring als u aangehouden wordt door de politie. Wij moeten de registratie doen met BSN-nummer, want dan kan ik het in de registratie verwerken. Heel vervelend. Nee ik kan u echt niet helpen. U kan donderdag terugkomen.' "

### **intakegesprek & brede uitvraag**

De inhoud en het verloop van de gesprekken verschilde per bezoek. Tijdens de gesprekken is bijvoorbeeld uitgelegd wat Vraagwijzer kan doen, is praktische hulp geboden of is uitleg gegeven over procedures.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 moet de Vraagwijzerconsulent een brede uitvraag doen over verschillende leefgebieden. Deze brede uitvraag heeft niet bij elke Vraagwijzer en elk bezoek plaatsgevonden. Bij slechts drie van de tien bezoeken (bij drie verschillende Vraagwijzers) deed de consulent een brede uitvraag. Tijdens drie bezoeken (bij twee verschillende Vraagwijzers) bleek dat de brede uitvraag volgens de consulent niet kon plaatsvinden omdat de mystery guest geen BSN-nummer bij zich had. Tijdens deze gesprekken werd wel een vervolgspraak ingepland of werden notities gemaakt voor een volgend bezoek.

Daarnaast vond bij twee bezoeken (bij twee verschillende Vraagwijzers) zonder duidelijke reden geen brede uitvraag plaats. Bij de overige twee bezoeken (bij twee verschillende Vraagwijzers) vond er überhaupt geen gesprek plaats, omdat er geen BSN-nummer overlegd kon worden (zie vorige paragraaf).

### **uitkomst van het intakegesprek**

De mystery guestbezoeken laten zien dat er verschillen bestaan in de uitkomst van de gesprekken. De intensiteit van de aangeboden hulpverlening loopt uiteen van laag tot hoog. Zo werd bij enkele gesprekken de verantwoordelijkheid voor het aanpakken van de problemen volledig neergelegd bij de mystery guest zelf ('eigen kracht'). Tijdens andere gesprekken is zowel hulp geboden, als ingezet op de eigen kracht van de mystery guest. Tijdens één gesprek werd meteen een afspraak ingepland bij het wijkteam, bij een ander gesprek werd gewezen op de mogelijkheid hiervoor. In geen van de tien bezoeken is de mystery guest is doorverwezen naar de groepsoriëntatie van de Kredietbank.

#### **intensiteit van de aangeboden hulpverlening**

##### *laag (eigen kracht)*

- De mystery guest werd verteld: "Als u inkomen heeft dan komt u hier dan gaan we kijken naar uw schulden en waarschijnlijk gaat u dan in de schuldfinanciering. Maar eerst moet u een inkomen hebben. Als u rekeningen krijgt dan gaat u bellen en zegt: 'Ik heb geen inkomen en ben niet in staat deze rekening te betalen.' "

##### *middel (combinatie van hulp bieden en eigen kracht)*



- “De uitkomst van het gesprek was mij in contact brengen met een raadsman/vrouw om de ‘beslagvrije voet’ uit te rekenen. Ze gaf mij ook een formulier met adres en tijden van ‘STOP DE SCHULDEN’, een instantie die mij zou kunnen helpen om mijn zaken in orde te maken. Ze zei dat het belangrijk is dat ik de eerste stap moet zetten, de enveloppen openmaken en kijken naar de hoeveelheid schuld die ik heb.”

*hoog (intensieve begeleiding door wijkteam)*

- “Ze heeft een afspraak voor mij gemaakt om meteen aan de slag te gaan. Eerst de beslagvrije voet regelen en een afspraak maken met het wijkteam zodat zij mij kunnen helpen om mijn administratie op orde te brengen. Daarnaast eventuele hulp om te kijken hoe het zover heeft kunnen komen.”

De mystery guests hebben aangegeven dat de doorverwijzingen veelal concreet zijn (“U moet hier heen en dit doen.”). Het was voor de mystery guests echter niet altijd duidelijk waarom zij precies zijn doorverwezen naar een specifieke instantie. Het was dan ook voor de mystery guests niet altijd duidelijk hoe de doorverwijzing kan bijdragen aan het oplossen van het schuldprobleem.

De rekenkamer stelt daarnaast vast dat de adviezen van consulenten veelal bestaan uit een doorverwijzing naar een combinatie van hulp door verschillende instanties. Gelet op de lage eigen kracht van schuldenaren, de stressvolle situatie waarin zij verkeren en de begeleiding die zij nodig hebben (zie hoofdstuk 2), is het niet aannemelijk dat de cliënt met een dergelijk complex advies goed uit de voeten kan.

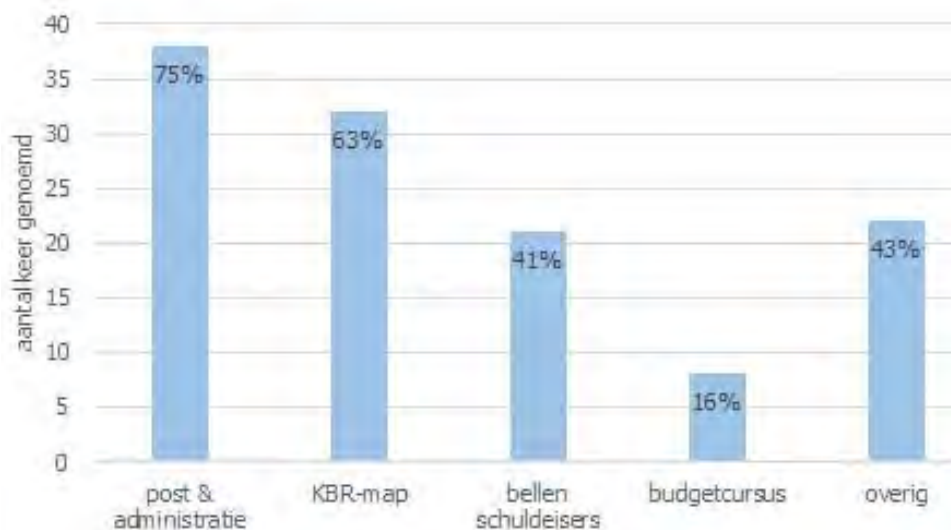
## 8-5 cliëntervaringen welzijnsorganisaties

*Een groot deel van de respondenten (64%) krijgt hulp van een welzijnsorganisatie bij het aanpakken van de schuldproblemen. Cliënten worden met name geholpen bij hun administratie en het op orde maken van de map voor de Kredietbank. Het werken aan gedrag door een welzijnsorganisatie komt in beperkte mate voor. Slechts 16% van de cliënten geeft aan een budgetcursus te volgen. Veel cliënten (69%) zijn tevreden over de hulp die zij ontvangen. Zij vinden vooral goed geholpen te zijn bij hun schuld- en andere problemen. Een omvangrijke minderheid van de cliënten (31%) is ontevreden of deels tevreden. Veel ontevreden respondenten geven aan dat ze naar hun mening te weinig hulp krijgen en te veel zelf moeten doen. Dit is meer dan een kwart (27%) van alle respondenten die hulp heeft ontvangen van een welzijnsorganisatie.*

Een ruime meerderheid van de respondenten (64%) zegt hulp te (hebben) ontvangen van een welzijnsorganisatie.<sup>443</sup> Figuur 8-3 geeft een overzicht van de hulp die deze cliënten hebben ontvangen.

<sup>443</sup> 51 van de 80 cliënten.

figuur 8-3 hulpverlening welzijnsorganisaties bij schuldproblemen<sup>444</sup>



Hulp bestaat voornamelijk uit ondersteuning bij het sorteren van de post en administratie en het op orde maken van de map voor de Kredietbank. Een groot aantal cliënten is ook geholpen bij het bellen met schuldeisers. Het werken aan gedrag, in de vorm van een budgetcursus, komt in veel mindere mate voor. Overige hulp bestaat uit praktische hulp, zoals het regelen van een uitkering, doorverwijzingen naar Sociaal Raadslieden en het wijkteam en contact zoeken met andere instanties zoals het UWV, woningcorporaties en de Voedselbank.

Ongeveer 70% van de respondenten die hulp van een welzijnsorganisatie heeft ontvangen, is hier tevreden over.<sup>445</sup> De meest genoemde reden hierbij is dat cliënten vinden goed geholpen te zijn bij hun schuld- en andere problemen. Daarnaast geven enkele cliënten aan dat zij de manier waarop zij zijn bejegend, als positief hebben ervaren.

#### redenen om tevreden te zijn over welzijnsorganisaties

##### *goed geholpen bij problemen (35x genoemd)*

- "Ik ben deze mensen heel dankbaar. Ze hebben alles voor me gedaan en oplossingen gezocht voor alles."
- "Ze geven persoonlijke begeleiding. Ik ben anders gaan leven en kijk naar prijzen. Daar hebben ze goed bij geholpen."

##### *positieve bejegening (5x genoemd)*

- "Zeer tevreden. Geen problemen mee gehad gedurende traject. Vriendelijk, altijd correct behandeld en ze hebben goed contact gezocht met de kredietbank, en met uvw en de belastingdienst en dergelijke."

<sup>444</sup> Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Hierdoor tellen de percentages niet op tot 100%.

<sup>445</sup> 35 van de 51 cliënten.

Iets minder dan een derde van de cliënten is minder tevreden over de hulp door welzijnsorganisaties. 31% van de cliënten geeft aan ontevreden te zijn of is deels tevreden, deels ontevreden.<sup>446</sup> De meest genoemde reden is dat er te weinig hulp wordt geboden en cliënten te veel zelf moeten doen. Dit betreft 27% van het totaal aantal respondenten dat hulp heeft gekregen van een welzijnsorganisatie.<sup>447</sup>

#### reden om ontevreden te zijn over welzijnsorganisaties

*te weinig hulp bij aanpakken schuldproblemen (14x genoemd)*

- “Er wordt niks geregeld. Alleen de voedselbank geregeld. Ik wil graag in de schuldsanering of kwijtschelding aanvragen. De schuld is maar 2200,- euro. Dat is een telefoonrekening doordat mijn zoon stiekem ging bellen.”
- “Er wordt weinig geregeld, je moet het alsnog zelf doen. Je weet niet meer hoe je het moet oplossen en daar heb je begeleiding bij nodig en dat doen ze niet. Ze zijn 's avonds niet bereikbaar en ik werk juist om de schulden te beperken.”

### 8-6 cliëntervaringen wijkteams

*Een minderheid van de respondenten (43%) wordt geholpen door het wijkteam bij het aanpakken van de schuldproblemen. Deze hulp bestaat voornamelijk uit het op orde brengen van de administratie en de map voor de Kredietbank. Dit is opmerkelijk, aangezien wijkteammedewerkers hun cliënten voor deze hulp eigenlijk moeten doorverwijzen naar de welzijnsorganisaties. Veel cliënten (81%) geven aan tevreden te zijn over de ontvangen hulp. Deze cliënten worden in hun ogen goed geholpen bij hun schuld- en andere problemen en zijn positief over de bejegening door de wijkteammedewerkers. Ontevreden cliënten vinden met name dat de communicatie met hen vanuit het wijkteam niet goed verloopt.*

Minder dan de helft van de cliënten (43%) waar de rekenkamer mee heeft gesproken, is in het verleden, of wordt op dit moment, geholpen door het wijkteam bij het aanpakken van hun schuldproblemen.<sup>448</sup> In figuur 8-4 zijn de verschillende vormen van hulp weergegeven die cliënten hebben ontvangen.<sup>449</sup>

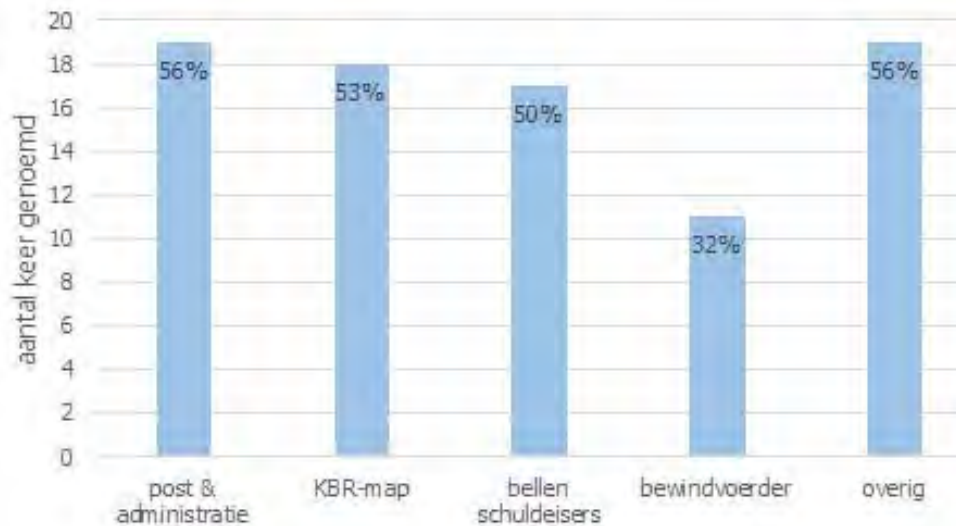
<sup>446</sup> Zestien van de 51 cliënten.

<sup>447</sup> Veertien van de 51 cliënten.

<sup>448</sup> 34 van de 80 cliënten.

<sup>449</sup> Wijkteams bieden uiteraard niet alleen ondersteuning bij schuldproblemen, maar ook bij problemen die spelen op andere leefgebieden. De rekenkamer heeft niet specifiek gevraagd naar de ervaring met hulp op andere leefgebieden.

figuur 8-4 hulpverlening wijkteams bij schuldbproblemen<sup>450</sup>



De meest voorkomende hulp is het sorteren van de post of administratie en in orde maken van de map ter voorbereiding op een Kredietbanktraject. Dit is opmerkelijk, aangezien het de bedoeling is dat cliënten hiervoor worden doorverwezen naar de collectieve hulp door de welzijnsorganisaties (zie hoofdstuk 5). Overige hulp die cliënten van het wijkteam hebben ontvangen, bestaat voornamelijk uit verwijzingen naar andere partijen, zoals Humanitas, de Voedselbank of een welzijnsorganisatie. Daarnaast worden cliënten geholpen bij praktische zaken zoals het regelen van een computer, een fiets voor een kind en structuur in het huishouden. Ook is door sommige cliënten aangegeven dat het wijkteam meegaat naar afspraken bij de Kredietbank, een bewindvoerder of de rechtbank.

Veel cliënten (81%) zijn tevreden over de hulp die zij (hebben) ontvangen van het wijkteam.<sup>451</sup> Cliënten zijn zowel tevreden over de praktische hulp die zij krijgen, als de manier waarop ze bejegend worden.

#### redenen om tevreden te zijn over wijkteams

##### *goed geholpen bij problemen (22x genoemd)*

- “Deze jongen doet netjes zijn werk. Veel hulpverleners hebben geen verstand van zaken. Deze kent de klappen van de zweep en weet hoe je alles moet invullen en in de map moet stoppen.”

##### *positieve bejegening (5x genoemd)*

- “Ja, absoluut. Voelde me vervelend over de schulden maar ze stellen me goed op mijn gemak en het was heel open.”

<sup>450</sup> Bij deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Hierdoor tellen de percentages niet op tot 100%.

<sup>451</sup> Van 32 respondenten is bekend of ze tevreden of ontevreden zijn over het wijkteam. Eén respondent had geen mening en één respondent heeft deze vraag niet beantwoord. De meerderheid, namelijk 26 van de 32 cliënten (81%), is tevreden.

Een deel van de cliënten is minder tevreden over de ontvangen hulp door het wijkteam.<sup>452</sup> 19% is ontevreden of deels tevreden, deels ontevreden.<sup>453</sup> Deze cliënten ervaren vooral de communicatie door het wijkteam als onprettig.

#### reden om ontevreden te zijn over het wijkteam

*slechte communicatie met cliënt (3x genoemd)*

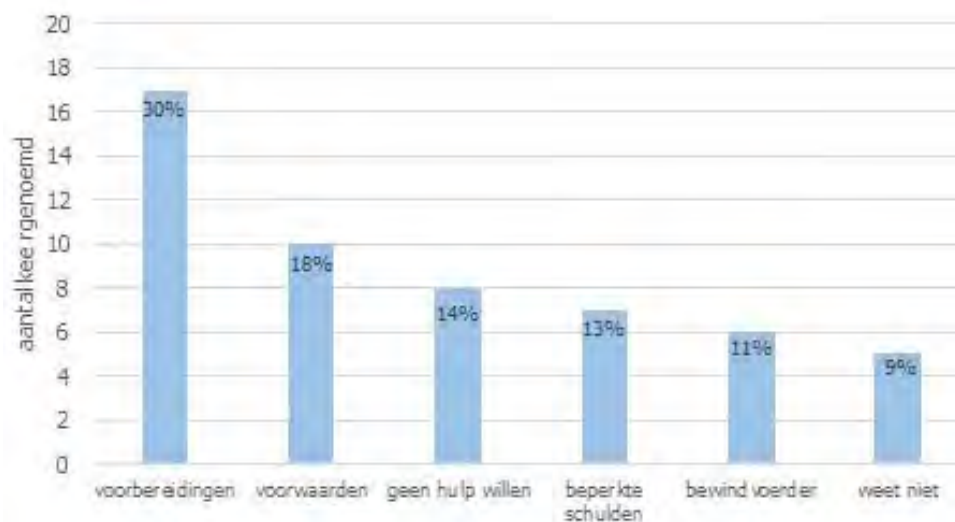
- “Ze heeft goed geholpen. Maar nu is ze al een tijd ziek en we horen niks meer. We willen ook niet graag iemand anders.”

### 8-7 cliëntervaringen Kredietbank

Een minderheid van de respondenten (29%) krijgt hulp van de Kredietbank. Respondenten die geen hulp ontvangen geven vooral aan dat zij nog bezig zijn met de voorbereidingen op het traject of dat zij niet voldoen aan de voorwaarden die de Kredietbank stelt. De meerderheid (63%) van de respondenten die momenteel geen hulp ontvangt, zou dit wel graag willen. Van de cliënten die hulp willen, heeft meer dan de helft zes maanden na aanmelding bij Vraagwijzer of een wijkteam nog geen hulp van de Kredietbank ontvangen.

29% van de mensen die mee heeft gedaan aan de rekenkamerenquête, krijgt op dit moment hulp of heeft eerder hulp ontvangen van de Kredietbank.<sup>454</sup> Er zijn uiteenlopende redenen waarom de overige respondenten (nog) geen hulp van de Kredietbank krijgen. In figuur 8-4 is een overzicht van deze redenen weergegeven.

figuur 8-1 geen hulp Kredietbank



De meeste respondenten geven aan dat zij bezig zijn met de voorbereidingen op het KBR-traject. Andere respondenten geven aan dat ze (nog) niet voldoen aan de

<sup>452</sup> Daarnaast had één respondent geen mening en heeft één respondent deze vraag niet beantwoord.

<sup>453</sup> Zes van de 32 cliënten.

<sup>454</sup> 23 van de 80 cliënten. Eén respondent gaf aan niet te weten of hij of zij hulp heeft (ontvangen) van de Kredietbank.

voorwaarden die de KBR stelt of dat ze geen hulp willen. Daarnaast heeft een aantal respondenten slechts beperkte schulden of worden zij al geholpen door een bewindvoerder. Tot slot geven sommige respondenten aan niet te weten waarom ze geen hulp ontvangen van de Kredietbank.

In het onderstaande kader zijn enkele citaten weergegeven van respondenten die aangeven geen hulp van de Kredietbank te ontvangen.

#### **redenen om geen hulp van de Kredietbank te ontvangen**

*bezig met voorbereidingen KBR-traject (17x genoemd)*

- "Nog ver weg. Vandaag gaan we verder met de map."

*(nog) niet voldoen aan voorwaarden (10x genoemd)*

- "Ik kan nog geen hulp krijgen. Ik moet eerst gescheiden zijn, maar ik heb geen geld voor de advocaat."

*geen hulp willen (8x genoemd)*

- "Ik zit te twifelen of ik het ga doen of niet, omdat je dan aan een bedrag vast zit per week. Als ik iets voor mijn dochter wil kopen, dan lukt het moeilijk met 50 euro per week."

*beperkte schulden (7x genoemd)*

- "Zo groot waren mijn schulden niet."

*hulp door bewindvoerder (6x genoemd)*

- "Hoeft niet. Ik heb een bewindvoerder."

De rekenkamer heeft respondenten die aangaven geen hulp van de Kredietbank te krijgen, gevraagd of ze dit wel zouden willen. De meerderheid (63%) van hen wil deze hulp wel graag ontvangen.<sup>455</sup> Daarvan blijkt meer dan de helft (51%) langer dan zes maanden geleden te zijn geregistreerd bij Vraagwijzer of een wijkteam.<sup>456</sup> Deze respondenten hebben na zes maanden dus nog geen hulp van de Kredietbank.

Tot slot heeft de rekenkamer ook gevraagd naar de tevredenheid over de dienstverlening door de Kredietbank. Minder dan de helft (45%) van de cliënten die hulp heeft ontvangen, is hier tevreden over.<sup>457</sup> Gezien het lage aantal respondenten dat is of wordt geholpen door de Kredietbank, heeft de rekenkamer de redenen van (on)tevredenheid niet nader geanalyseerd.

## **8-8 meerjarenbeleid 2016-2019**

*Clientervaringen duiden erop dat cliënten veelal casusregie nodig hebben om hun schuldproblemen aan te pakken. Cliënten met schuldproblemen krijgen namelijk te maken met veel verschillende organisaties en kunnen de acties die moeten worden ondernomen om hun problemen aan te pakken mede daardoor zelf niet goed overzien. Casusregie is volgens het*

<sup>455</sup> 35 van de 56 cliënten.

<sup>456</sup> Achttien van de 35 cliënten.

<sup>457</sup> Van 22 respondenten is bekend of ze tevreden of ontevreden zijn over de Kredietbank. Eén respondent gaf aan geen mening te hebben. De minderheid, namelijk 10 van de 22 cliënten (45%), is tevreden.

*nieuwe beleidsplan een taak van de wijkteams, maar minstens driekwart van de cliënten die zich bij Vraagwijzer meldt met problematische schulden krijgt geen hulp van het wijkteam. Daarmee biedt de gemeente deze cliënten geen casusregie, terwijl aannemelijk is dat zij die veelal wel nodig hebben. In het nieuwe beleidsplan wordt dit probleem niet onderkend.*

In paragraaf 8-3 concludeerde de rekenkamer dat een meerderheid van de geënuquëeerde burgers met schuldproblemen niet of deels tevreden is over de schulddienstverlening van de gemeente. Een van de factoren die zowel volgens cliënten als geïnterviewde professionals bijdraagt aan die ontevredenheid is het grote aantal organisaties dat betrokken is bij de uitvoering van de gemeentelijke schulddienstverlening. Cliënten ervaren dat zij hierdoor ‘van het kastje naar de muur worden gestuurd’ en hun verhaal bij elke instantie steeds opnieuw moeten vertellen (zie ook paragraaf 8-3). Bovendien krijgen cliënten, zoals onder meer blijkt uit het mysteryguestaonderzoek, te maken met een combinatie van adviezen en hulp van verschillende instanties. Hierdoor ontstaat vanuit het perspectief van de cliënt een complex traject, waarvan niet aannemelijk is dat cliënten dit nog kunnen overzien (zie paragraaf 8-4). Logischerwijs vraagt dit probleem om een vorm van dienstverlening waarbij een hulpverlener de cliënt ondersteunt in de regie over de verschillende vormen van hulp die de cliënt nodig heeft en de verschillende acties die moeten worden ondernomen om de schuldproblemen van de cliënt aan te pakken. Die vorm van hulpverlening wordt in de professionele zorg- en maatschappelijke dienstverlening aangeduid met termen als ‘casemanagement’ of ‘casusregie’. In het nieuwe beleidsplan wordt casusregie genoemd als onderdeel van de schulddienstverlening.<sup>458</sup> Uit het beleidsplan komt naar voren dat casusregie een taak is van wijkteams.<sup>459</sup> Zoals de rekenkamer echter heeft vastgesteld in paragraaf 3-4-2 wordt hooguit een kwart (en waarschijnlijk nog minder) van de cliënten die volgens Vraagwijzer een problematische schuld hebben door Vraagwijzer toegeleid naar het wijkteam. Dit betekent dat voor minstens driekwart van de cliënten die zich bij Vraagwijzer melden met een problematische schuld niet is voorzien in casusregie. In het nieuwe beleidsplan wordt dit probleem niet onderkend.

<sup>458</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.15.

<sup>459</sup> Gemeente Rotterdam, ‘Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019, samen werken aan financiële zelfredzaamheid’, 2 juni 2016, pag.16.





***bijlagen***



## bijlage 1 onderzoeksverantwoording

### **selectie gebieden**

Om inzicht te krijgen in de uitvoering van schulddienstverlening op gebiedsniveau heeft de rekenkamer de uitvoering in vijf gebieden onderzocht. Die gebieden zijn:

- Charlois;
- Delfshaven;
- Hoogvliet;
- IJsselmonde;
- Prins Alexander.

Bij de selectie van de gebieden is onder meer gelet op geografische spreiding over de stad en op de mate waarin schuldproblemen in het gebied voorkomen.

### **gehanteerde onderzoeksmethoden**

#### **interviews**

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek interviews gehouden met medewerkers van verschillende organisaties die betrokken zijn bij de schulddienstverlening in de gemeente Rotterdam. Er zijn in totaal 41 interviews gehouden waarbij is gesproken met 50 verschillende personen. De rekenkamer heeft gesproken met:

- wethouder Werkgelegenheid en Economie;
- directeur MOW;
- beleidsmedewerkers cluster MO;
- medewerkers Kredietbank Rotterdam;
- medewerkers Vraagwijzer Charlois, Delfshaven, Hoogvliet, IJsselmonde en Prins Alexander;
- medewerkers welzijnsorganisaties DOCK Charlois, DOCK Prins Alexander, Eigen Koers Hoogvliet, PIT010 en Zowel!Delfshaven;
- medewerkers wijkteams Hoogvliet-Noord, Lombardijen, Ommoord, Tarwewijk en Tussendijken-Bospolder.
- medewerkers Centraal Onthaal, Jongerenloket, W&I en Centrum voor Dienstverlening;
- onderzoekers OBI, Rekenkamer Den Haag en Hogeschool Utrecht;

#### **focusgroep**

In aanvulling op de individuele interviews heeft de rekenkamer een focusgroep georganiseerd. Aan dit groepsgesprek hebben elf medewerkers deelgenomen van verschillende organisaties die betrokken zijn bij het schulddienstverleningsproces van de gemeente. Dit zijn de Kredietbank, Vraagwijzers, welzijnsorganisaties en wijkteams. In de focusgroep heeft de rekenkamer voorlopige bevindingen getoetst en hebben medewerkers ervaringen uitgewisseld over de dagelijkse praktijk van schulddienstverlening.

### *enquête onder cliënten*

Om inzicht te krijgen in de ervaringen van cliënten met de gemeentelijke schulddienstverlening heeft de rekenkamer een enquête gehouden. De praktische uitvoering van de telefonische enquête is gedaan door onderzoeksbureau Regioplan.

Voor de selectie van de steekproef heeft de rekenkamer van de gemeente een overzicht ontvangen met de NAW-gegevens van Rotterdammers die tussen juni 2015 en mei 2016 zijn geregistreerd bij een Vraagwijzer of wijkteam. Aangezien de gemeente niet registreert of een cliënt problematische schulden heeft, is bij de selectie van de respondenten gekeken naar het leefdoel 'financiën' van de Zelfredzaamheidsmatrix. Bij cliënten die een score hebben van 1 ("Geen inkomsten. Hoge, groeiende schulden") of 2 ("Onvoldoende inkomsten en/of spontaan of ongepast uitgeven. Groeiende schulden")<sup>460</sup> bestaat een aanzienlijke kans dat zij problematische schulden hebben. Daarom zijn alleen cliënten die een score van 1 of 2 hadden geselecteerd voor de enquête. Zo kwam uiteindelijk een selectie tot stand van 385 Rotterdammers. De rekenkamer heeft deze 385 Rotterdammers een brief gestuurd waarin zij zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het onderzoek. Burgers die niet mee wilden doen, konden zich middels een antwoordformulier afmelden. De burgers waarvan de rekenkamer geen bericht van afmelding had gekregen, zijn vervolgens telefonisch benaderd voor de enquête. In totaal hebben 41 burgers zich vooraf afgemeld voor deelname aan het onderzoek.

Regioplan heeft contact opgenomen met 344 burgers. Een groot deel van hen (n=154, 45%) was niet bereikbaar, veelal vanwege een onjuist telefoonnummer. Van de 190 burgers die wel werden bereikt, hebben uiteindelijk 84 gesprekken (44,2%) succesvol plaatsgevonden. 31 mensen wilden uiteindelijk alsnog liever niet meewerken en met 26 mensen werd afgesproken dat er later teruggebeld kon worden, maar zij bleken later alsnog niet bereikbaar. Verder gaven 21 mensen aan geen schuldproblemen te hebben. Bij 26 mensen werd de enquête niet afgenomen omdat zij niet begrepen waar het over ging en/of onvoldoende Nederlands spraken. Tot slot deden twee mensen niet mee omdat hun partner al deelgenomen had.

Uiteindelijk hebben 84 gesprekken plaatsgevonden. Om inzicht te krijgen in de representativiteit zijn de geënquêteerden op de kenmerken geslacht en leeftijd vergeleken met het totale bestand van 385 cliënten met een lage score op financiële zelfredzaamheid. Uit die vergelijking bleek de man-vrouwverdeling onder de geënquêteerden in het totale bestand nagenoeg exact gelijk aan de verdeling onder de geënquêteerden. In beide groep was de verdeling (afgerond) 48% mannen en 52% vrouwen. Ook de gemiddelde leeftijd van de geënquêteerden verschilde niet veel van de totale groep. De geënquêteerden waren gemiddeld 50 jaar en de totale groep 45 jaar. Beide groepen kennen daarbij aanzienlijke uitschieters naar oudere en jongere cliënten.<sup>461</sup> Onder de geënquêteerden bleken verder lageropgeleiden sterk oververtegenwoordigd. De helft van de geënquêteerden is laagopgeleid.<sup>462</sup> Dit is in lijn met de samenstelling van de doelgroep in Rotterdam. Zoals beschreven in paragraaf 2-2-2 zijn Rotterdammers met problematische schulden vaak laagopgeleid. De etnische

<sup>460</sup> GGD Amsterdam & Gemeente Rotterdam, 'Zelfredzaamheid-Matrix 2013: Handleiding', 2013.

<sup>461</sup> Bij de geënquêteerden was de standaarddeviatie 13 jaar en bij de totale groep was deze 15 jaar.

<sup>462</sup> De rekenkamer heeft bij de opleidingsniveaus de indeling van het CBS gehanteerd. Laagopgeleid: lagere schaal, lbo, mavo, vmbo & mbo-1.

Middelbaar opgeleid: havo, vwo, mbo-2-4. Hoogopgeleid: hbo & wo.

afkomst en de gezinssamenstelling van de cliënten is niet bekend, zodat op die kenmerken geen vergelijking kon worden gemaakt.

Bij de analyse van de enquête zijn de antwoorden van drie respondenten niet meegenomen, omdat bleek dat zij een groot deel van de vragen niet goed hebben begrepen. De kwantitatieve antwoorden zijn geanalyseerd met behulp van SPSS. Bij de chikwadraattoets (paragraaf 8-3) is een betrouwbaarheidsinterval van 90% gehanteerd. Dit is een gangbaar interval in de sociale wetenschappen.<sup>463</sup> De kwalitatieve antwoorden zijn handmatig gecodeerd door de onderzoekers.

#### *mystery guestbezoeken*

Om de schulddienstverlening door de Vraagwijzers te onderzoeken, heeft de rekenkamer, naast het houden van interviews en de focusgroep, mystery guestbezoeken uit laten voeren. De Vraagwijzers in de vijf onderzochte gebieden (Charlois, Delfshaven, Hoogvliet, IJsselmonde en Prins Alexander) zijn allen bezocht door twee mystery guests. Voor beide mystery guests heeft de rekenkamer een gefingeerd verhaal opgesteld over schuldproblemen. Met dit verhaal bezochten de mystery guests de vijf Vraagwijzers. Aan de hand van een door de rekenkamer opgestelde checklist hebben de mystery guests hun ervaringen in kaart gebracht.

Voorafgaand aan de mystery guestbezoeken is de coördinator van elke Vraagwijzer die bezoek kreeg op de hoogte gebracht. Na de bezoeken is aan de Vraagwijzer bekend gemaakt dat deze hebben plaatsgevonden, zodat eventuele genoteerde gegevens uit de systemen van Vraagwijzer konden worden gehaald.

#### *documentenstudie*

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer tot slot een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer wetenschappelijke literatuur over schulddienstverlening, beleidsstukken, collegebrieven, verslagen van welzijnsorganisaties en managementinformatie. Verder heeft de rekenkamer kwantitatief materiaal geraadpleegd, zoals registratiegegevens uit het systeem MensCentraal en registratiegegevens van de KBR.

#### *wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet*

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in december 2015 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

De onderzoeksvraag:

- In hoeverre draagt schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldproblemen?

is vervangen door de twee volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de resultaten van schulddienstverlening?
- Wat zijn de ervaringen van burgers met schuldproblemen die hulp vragen van de gemeente?

<sup>463</sup> Te Grotenhuis, M. & Van der Weegen, T., 'Statistiek als hulpmiddel: een overzicht van gangbare toepassingen in de sociale wetenschappen.' Assen: Van Gorcum, 2013.

De onderzoeksvraag:

- Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek voor de te verwachte resultaten van het nieuwe meerjarenbeleidsplan schulddienstverlening?

is vervangen door de onderzoeksvraag:

- In hoeverre is te verwachten dat het schulddienstverleningsbeleid 2016-2019 effectief zal zijn, gelet op de uitkomsten van het onderzoek?

Verder is de scope van het onderzoek ten opzicht van de onderzoeksopzet scherper afgebakend tot schulddienstverlening aan inwoners met *problematische schulden*. In de onderzoeksopzet was sprake van een ruimere focus, waarin ook de dienstverlening aan schuldenaren met risicovolle schulden zou worden meegenomen. Een dergelijke ruime focus bleek binnen de beschikbare onderzoekstijd echter niet uitvoerbaar. De rekenkamer heeft daarom de keuze gemaakt om de scope te beperken tot de burgers met de ernstigste schuldproblemen, dus de inwoners met problematische schulden.

#### **procedures**

De opzet van het onderzoek is op 21 december 2015 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 16 december 2016 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 31 januari 2017 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Werkgelegenheid en Economie. De op 22 februari 2017 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

## bijlage 2 geraadpleegde documenten

### gemeente Rotterdam

- Gemeente Rotterdam, 'Convenant Preventie Huisuitzettingen Rotterdam 2011 tot en met 2014', 15 december 2010.
- Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015', 20 december 2012.
- GGD Amsterdam & gemeente Rotterdam, 'Zelfredzaamheid-Matrix 2013: handleiding', februari 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst opgave Sociaal Deelgemeente Delfshaven Opdracht Sociaal Burgerschap (2013-2015)', 16 mei 2013.
- Gemeente Rotterdam, 'Productieplaat: inrichting 42 integrale wijkteams & aanpassing dienststaanbod Vraagwijzer', 16 juli 2014.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Integrale wijkteams', 1 oktober 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Organisatieplan. Directie Gebiedsorganisatie MO', 21 oktober 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Overeenkomst gegevensverstrekking Gemeente Rotterdam', 5 november 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Elke wijk een eigen wijkteam: informatieblad voor professionals', januari 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Handboek Verbrede VraagWijzer', 29 januari 2015.
- Gemeente Rotterdam, kadernotitie 'Nieuw Rotterdams Welzijn 2016-2019', 6 maart 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Jaarrekening 2014', mei 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Concept projectbrief professionalisering: de doorontwikkeling van professionals in wijkteams en stedelijke loketten in Rotterdam', mei 2015.
- Gemeente Rotterdam Serviceorganisatie Dienstencentrum Inkoop, Beschrijvend document Nieuw Rotterdams Welzijn – Referentienummer 1-275-15, 17 juni 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Verlengingsbeschikking CVD Inkomen en Schulden', 5 augustus 2015.
- Gemeente Rotterdam, bestek 'Gezocht: de beste Externe VraagWijzers voor Rotterdam', 17 september 2015.
- Gemeente Rotterdam, brief verstrekt bij salarisstroom: 'Schulddienstverlening voor ambtenaren van de gemeente Rotterdam', 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Informatieblad: profiel medewerker integraal wijkteam', januari 2016.
- Gemeente Rotterdam, beleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019: samen werken aan financiële zelfredzaamheid', 15 maart 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Factsheet: profiel wijkteammedewerker. Voor wijkteammedewerkers', april 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Verlengingsbeschikking CVD Inkomen en Schulden', 8 april 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Convenant preventie huisuitzettingen', 20 mei 2016;
- Gemeente Rotterdam, 'Veelgestelde vragen wijziging schuldincasso', 6 juni 2016.

- Gemeente Rotterdam, brief van de wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezegging 16bb3069 Wachtlijsten schulddienstverlening', 7 juni 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Handleiding SWT en VWL Rotterdam MensCentraal', 7 juni 2016.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Escalatieprocedure Code Rood', 23 juni 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Lijst van openstaande toezeggingen Commissie WIPV', vergadering 29 juni 2016.
- Gemeente Rotterdam, '8-maandsrapportage Rayon Noord-Buiten 2016, 22 augustus 2016.
- Gemeente Rotterdam, '8-maandsrapportage Rayon Noord-Binnen 2016, 22 augustus 2016.
- Gemeente Rotterdam, '8-maandsrapportage Rayon Zuid-Binnen 2016, 22 augustus 2016.
- Gemeente Rotterdam, '8-maandsrapportage Rayon Zuid-Buiten 2016, 22 augustus 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Zorg voor elkaar: Het Rotterdamse plan voor de doorontwikkeling van zorg, welzijn en jeugdhulp 2018', 13 oktober 2016, pag.30.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2017', november 2016.
- Gemeente Rotterdam, cliëntenbestand, ontvangen op 1 april 2016.
- Gemeente Rotterdam, presentatie 'Realisatie wijkteams volwassenen: wat, hoe en wanneer?', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Leertraject professionalisering', ongedateerd.
  
- Kredietbank Rotterdam, powerpointpresentatie groepsoriëntatie, 26 juni 2014.
- Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.
- Kredietbank Rotterdam, 'Proces en werkinstructies. Bedoelingdocument inlevergesprek', online database geraadpleegd op 5 juli 2016.
- Kredietbank Rotterdam, registratiegegevens KBR, ontvangen op 29 april 2016.
  
- OBI, 'Monitor lage inkomens Rotterdam', 2013.
- OBI, 'Schuldvorming en schuldpreventie: achtergronden van schuldvorming en mogelijkheden van preventie', 2015; OBI, 'Monitor lage inkomens Rotterdam', 2013.
- OBI, 'Niet-instromers in de schulddienstverlening', 2015.

#### websites

- Bureau WSNP, brochure 'Schulden oplossen met de WSNP'. Verkregen op 13 december 2016 van:  
<http://www.bureauwsnp.nl/binaries/content/assets/wsnp/overig/wsnp-brochure-sept-2013-def.pdf>.
- Bureau WSNP, 'Wat kan ik doen als de gemeente weigert een verklaring ex art. 285 Faillissementswet af te geven?'. Verkregen op 13 december 2016 van:  
<http://www.bureauwsnp.nl/voor-burgers/veelgestelde-vragen/toetreding-tot-de-wsnp/wat-kan-ik-doen-als-de-gemeente-weigert-een-verklaring-ex-art-285-faillissementswet-af-te-geven.html>.
- CBS, 'Bevolking; generatie, geslacht, leeftijd en herkomstgroepering, 1 januari'. Verkregen op 20 september 2016 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/specifiek/hoeveel-allochtonen-wonen-er-in-nederland->.



- CBS, 'Zorgverzekeringswet: wanbetalers naar regio per 31 december', 9 november 2016. Verkregen op 13 december 2016 van:  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81064NED&LA=NL>
- Gemeente Rotterdam, 'Implementatie pilots verbrede vraagwijzer', ongedateerd. Verkregen op 1 november 2016 van:  
<http://www.rotterdam.nl/implementatiepilotsverbredenvraagwijzer>.
- Gemeente Rotterdam, 'Vraagwijzers'. Verkregen op 24 november 2016 van:  
<http://www.rotterdam.nl/vraagwijzer>.
- Tribop. Verkregen op 21 juli 2016 van: <https://www.tribop.nl>.

#### overig

- Aarts L. e.a., 'Op weg naar effectieve schuldhulp, kosten en baten van schuldhulpverlening'. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juli 2011.
- CBS, 'Armoede en sociale uitsluiting'. Den Haag: CBS, 2015.
- CBS, Exceldocument 'Wanbetalers zorgverzekering 2014 naar gemeente en enkele achtergrondkenmerken', 2015.
- CVD, 'Halfjaar rapportage 2016', 29 juli 2016.
- Dock Charlois, 'Jaarrapportage 2015', 2015.
- Eigen Koers Hoogvliet, 'Rapportage 2015', ongedateerd.
- Van Geuns e.a., 'Klantprofielen voor schuldhulpverlening'. Amsterdam: Hogeschool Utrecht en Regioplan, 2011, pag. 47. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Te Grotenhuis, M. & Van der Weegen, T., 'Statistiek als hulpmiddel: een overzicht van gangbare toepassingen in de sociale wetenschappen.' Assen: Van Gorcum, 2013.
- Jungmann, N. e.a., 'Schuldhulpverlening loont, een onderzoek naar de kosten en baten van schuldhulpverlening'. Amsterdam: Hogeschool Utrecht/Regioplan, 2011.
- Jungmann, N. en Anderson, M., 'Vroegsignalering moet en kan!'. Utrecht: Hogeschool Utrecht, 2011.
- Jungmann, N. e.a., 'Onoplosbare schuldsituaties', Hogeschool Utrecht en de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet, 2014.
- MDRplus, 'Jaarverslag 2015', 2015.
- Nationale Ombudsman, 'Schulden komen nooit alleen: aandachtspunten voor behoorlijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2012, pag. 26.
- Nationale Ombudsman, 'Burgerperspectief op schuldhulpverlening: een onderzoek naar de ervaringen van burgers met gemeentelijke schuldhulpverlening'. Den Haag: Nationale Ombudsman, 2016.
- Panteia, 'Huishoudens in de rode cijfers 2015'. Zoetermeer: Panteia, 2015. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tiemeijer, W. 'Eigen schuld, een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden'. Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2016.
- PIT010 IJsselmonde, 'Jaarverantwoording 2015', 2015.
- Uitvoeringsoverleg (UVO), 'Jaarverslag Convenant Preventie Huisuitzetting 2015', ongedateerd.

## **bijlage 3 afkortingen**

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
CVD	Centrum voor Dienstverlening
FBNR	Fonds Bijzondere Noden Rotterdam
KBR	Kredietbank Rotterdam
MO	Maatschappelijke Ontwikkeling
MPH	Meldpunt Preventie Huisuitzettingen
MOW	Maatschappelijke Ondersteuning in de Wijk
NRW	Nieuw Rotterdams Welzijn
OBI	Onderzoek en Business Intelligence
(O)GGZ	(Openbare) Geestelijke Gezondheidszorg
UVO	Uitvoeringsoverleg
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
W en I	Werk en Inkomen
Wgs	Wet gemeentelijke schuldhulpverlening
WIPV	Werk, inkomen, participatie en volksgezondheid
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen
WWB	Wet werk en bijstand
ZRM	Zelfredzaamheidsmatrix

### **de rekenkamer**

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam. Per 1 juni 2015 is hij benoemd voor een tweede termijn van 6 jaar.

### **doel**

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

### **positie**

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

### **onderzoek**

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

### **publicaties**

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



## Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012  
3000 KP Rotterdam

*telefoon*  
010 . 267 22 42

[info@rekenkamer.rotterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.rotterdam.nl)  
[www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)

*fotografie*  
Nationale Beeldbank - Irma van Middelkoop  
Gemeente Rotterdam  
Rekenkamer Rotterdam

*basisontwerp*  
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

*uitgave*  
Rekenkamer Rotterdam  
maart 2017

ISBN/EAN  
978-90-76655-93-2