

# Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost

oktober 2007

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



# Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost

oktober 2008



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

## Voorwoord

Schuldhelpverlening is een belangrijke voorziening voor burgers met problematische schulden. Door de verleiding van bijvoorbeeld de creditcard en aankopen via internet is het aantal schuldenaren de afgelopen jaren gestegen. In 2006 hebben zich in Amsterdam circa 10.000 personen aangemeld voor schuldhelpverlening. Daarnaast is ook de gemiddelde omvang van de schuld gestegen: van € 17.675 in 2005 tot € 19.748 in 2006.

De groep schuldenaren is moeilijk zichtbaar. Men komt er niet snel voor uit schulden te hebben. Bovendien is er vaak sprake van zogeheten 'meervoudige' problematiek: niet alleen financiële problemen, maar ook problemen van psychische of sociale aard. Deze zullen ook aangepakt moeten worden om te komen tot duurzame oplossingen.

Het tempo van schuldsanering is dikwijls cruciaal. Indien hulp niet tijdig wordt verleend, kunnen personen met schulden geconfronteerd worden met drastische maatregelen, zoals afsluiting van gas, water en elektra of huisuitzetting. De maatschappelijke schade die hieruit voortvloeit, wordt dan nog groter.

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (verder: rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van de schuldhelpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. Het gaat hierbij om het zogeheten 'minnelijke' traject van schuldhelpverlening. In het bijzonder hebben we ons gericht op de resultaten en effecten van het beleid en de uitvoering voor schuldenaren. Centraal staat daarbij de vraag of deze inspanningen de financiële positie van de schuldenaren blijvend heeft verbeterd en heeft geleid tot een vermindering van het aantal schuldenaren.

Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de medewerking van diverse personen binnen en buiten de stadsdelen en de schuldhelpbureaus (Madi en Raster). De rekenkamer dankt allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. Het onderzoek werd verricht door mw. drs. C.R. van Dijk, dhr. drs. M. Roest (projectleider) en dhr. drs. J.P. de Groot.

Dr. V.L. Eiff  
Directeur Rekenkamer Amsterdam



# Inhoud

## Samenvatting 7

### 1 Inleiding 15

- 1.1 Aanleiding voor het onderzoek 15
- 1.2 Afbakening 16
- 1.3 Doel 16
- 1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen 16
- 1.5 Normenkader 17
- 1.6 Aanpak 18
- 1.7 Leeswijzer 18

### 2 Introductie schuldhulpverlening 21

- 2.1 Inleiding 21
- 2.2 Definitie schuldhulpverlening 21
- 2.3 Organisatie schuldhulpverlening in Amsterdam 21
- 2.4 Onderdelen schuldhulpverlening 22

### 3 Beleid voor schuldhulpverlening 25

- 3.1 Inleiding 25
- 3.2 Organisatie van het beleid 25
- 3.3 Beleidsdoelen 26
- 3.4 Conclusie beleid 31

### 4 Aansturing van de uitvoering 33

- 4.1 Inleiding 33
- 4.2 Proces van subsidieverlening 33
- 4.3 De controle van de uitvoering 42
- 4.4 Verantwoording aan de stadsdeelraad 48
- 4.5 Conclusie aansturing van de uitvoering 49

### 5 Schuldhulpbureaus in Bos en Lommer en Zuidoost 51

- 5.1 Inleiding 51
- 5.2 Fasering schuldhulpverlening 52
- 5.3 Normenkader 54
- 5.4 Fase 1: Preventie 55
- 5.5 Fase 2: Advies en begeleiding 56
- 5.6 Fase 3: Sanering van schulden 63
- 5.7 Prestaties schuldhulpbureaus 68
- 5.8 Samenwerking bij de uitvoering 70
- 5.9 Verantwoording aan het stadsdeel 73
- 5.10 Conclusie schuldhulpbureaus 74

**6 Effecten van het beleid 77**

6.1 Inleiding 77

6.2 Aantal schuldenaren 77

6.3 Bereik schuldenaren 78

6.4 Succes schuldhulpverlening 80

6.5 Conclusie effecten van het beleid 83

**7 Conclusies en aanbevelingen 85**

7.1 Inleiding 85

7.2 Beleid en sturing uitvoering schuldhulpverlening door stadsdelen 86

7.3 Uitvoering schuldhulpverlening door schuldhulpbureaus 88

7.4 Effecten van het beleid 90

7.5 Hoofdconclusies 92

7.6 Aanbevelingen 93

**8 Bestuurlijke reactie en nawoord 95**

8.1 Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur Bos en Lommer 95

8.2 Nawoord 102

**Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen 105**

**Bijlage 2 – Begrippenlijst 107**

**Eindnoten 111**

## Samenvatting

Amsterdammers met problematische schulden kunnen aankloppen voor schuldhulpverlening. Schuldhulpverlening vindt plaats door het geven van informatie en advies in het budgetspreekuur of intake. Daarnaast kan de cliënt begeleid worden door het inkomen te repareren en budgetbegeleiding aan te bieden. Als de nood aan de man is, zoals bij een afsluiting van gas en licht of bij een dreigende huisuitzetting, vindt binnen 24 uur crisis-hulpverlening plaats. Zonodig wordt een aanvraag voor sanering van schulden bij de Kredietbank of later bij de rechtbank ingediend. Als de cliënt start met daadwerkelijke sanering, start ook nazorg om de cliënt hierin te begeleiden. Al deze activiteiten worden (schuldhulp)trajecten genoemd.

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (verder rekenkamer) heeft onderzoek gedaan naar de schuldhulpverlening in twee stadsdelen: stadsdeel Bos en Lommer en stadsdeel Zuidoost. In beide stadsdelen melden zich (in 2005) namelijk ten opzichte van andere stadsdelen veel cliënten aan voor schuldhulpverlening. De rekenkamer heeft zich in dit onderzoek gericht op drie onderwerpen:

1. beleid en sturing door de twee stadsdelen;
2. uitvoering van schuldhulpverlening;
3. effecten van het beleid.

Per onderwerp trekt de rekenkamer de volgende conclusies.

### 1 **Beleid en sturing door de twee stadsdelen**

De stadsdelen zijn formeel verantwoordelijk voor de schuldhulpverlening. De sanering via de rechter is een verantwoordelijkheid van de centrale stad; de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Deze verdeling van verantwoordelijkheden ligt vast in de Verordening op de stadsdelen.

De twee stadsdelen verstrekken in co-financiering met DWI subsidies aan schuldhulpbureaus om de schuldhulpverlening uit te voeren. Co-financiering is gebaseerd op een gelijke verdeling: DWI en het stadsdeel financieren ieder de helft. DWI bepaalt de hoogte van de subsidie door het aantal uit te voeren trajecten vast te stellen. Voor elke 100 trajecten wordt 1 fte in de uitvoering gesubsidieerd. Er is daarmee sprake van zogenaamde inputfinanciering.

In Bos en Lommer voert Raster de schuldhulpverlening uit. Raster maakt bij de subsidieaanvraag inzichtelijk hoeveel specifieke trajecten zij gaat leveren. In Zuidoost voert MaDi de schuldhulpverlening uit. MaDi geeft bij de subsidieaanvraag alleen het totaal aantal trajecten aan en maakt geen verdere specificatie. Bij Raster zijn hierdoor de afgesproken en geleverde prestaties per traject te vergelijken. Bij MaDi is dit alleen mogelijk op totaal-niveau. Naast MaDi voert de organisatie Stida in Zuidoost ook enkele activiteiten uit op het gebied van schuldhulpverlening, zoals budgetteringscursussen.

### **Conclusies beleid en sturing**

Met schuldhulpverlening wordt beoogd het aantal schuldenaren te verminderen door hen blijvend te helpen hun (financiële) situatie te verbeteren. De armoedeproblematiek is echter niet in elk stadsdeel hetzelfde. Bos en Lommer kent een heel andere bevolkingssamenstelling dan Zuidoost: het type huishoudens verschilt, de hoogte van de schulden verschilt, het aantal schuldeisers verschilt en mate waarin verschillende bevolkingsgroepen gebruik maken van schuldhulpverlening verschilt. De rekenkamer stelt vast dat zowel Bos en

Lommer als Zuidoost vrijwel geen eigen beleid hebben voor schuldhulpverlening, hoogstens aanzetten daartoe.

Door het ontbreken van eigen beleid geven Bos en Lommer en Zuidoost geen richting aan de aanpak van problematische schulden in het stadsdeel. Ze maken geen duidelijke prestatieafspraken met schuldhulpbureaus. Alleen in 2004 heeft stadsdeel Bos en Lommer met Raster afspraken gemaakt over een gespecificeerd aantal uit te voeren trajecten.

Bos en Lommer en Zuidoost voeren weinig controle uit op de uitvoering door de schuldhulpbureaus. In de praktijk blijkt de controle van de schuldhulpbureaus vooral door DWI geregisseerd te worden.

Hoewel de stadsdelen formeel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de schuldhulpverlening (behalve de sanering via de rechter), neemt de centrale stad dus in de praktijk taken over. Dit betreft zowel de vaststelling van de omvang van de werkzaamheden die door de schuldhulpbureaus worden uitgevoerd, de inhoud van de werkzaamheden, als de controle op de uitvoering. Deze werkverdeling is evenwel niet duidelijk vastgelegd.

## 2 Uitvoering van schuldhulpverlening door MaDi en Raster

### Omvang doelgroep en aantal cliënten

In Bos en Lommer wonen minimaal 750 huishoudens met schulden; in Zuidoost zijn dit er ongeveer 1.800. Deze aantallen betreffen alleen de minimahuishoudens; over andere huishoudens bestaan geen gegevens. In Bos en Lommer meldden zich in 2006 370 cliënten voor schuldhulpverlening. Dit is een daling van 30% ten opzichte van 2005. In Zuidoost meldden zich bij MaDi totaal 1.466 cliënten. Bij MaDi stijgt het aantal aanmeldingen net als in 2004 en 2005 (stijging van jaarlijks 7,5%).

### Centraal uitvoeringskader

Bij de uitvoering van taken moeten MaDi en Raster voldoen aan de afspraken die zijn vastgelegd in het Dienstenboek over de werkwijze. Dit door DWI en de schuldhulpbureaus vastgestelde document bevat een omschrijving van de onderscheiden trajecten (aanmelding, budgetspreekuur, intake, inkomensreparatie, budgetbegeleiding, inkomensbeheer, crisishulpverlening, minnelijke en wettelijke sanering en nazorg) en van de situaties waarin zij moeten worden toegepast. In de praktijk is onderscheid te maken in de volgende activiteiten en trajecten:

1. preventie: door middel van voorlichting;
2. advies en begeleiding: door middel van de budgetspreekuren, inkomensreparatie, budgetbegeleiding en inkomensbeheer;
3. crisishulpverlening;
4. saneringstrajecten: minnelijk (Kredietbank) en wettelijk (WSNP);
5. nazorg.

In het onderstaande overzicht is een samenvatting opgenomen van de prestaties van MaDi en Raster in 2006.



Geleverde prestaties MaDi en Raster in 2006

|                                | Bos en Lommer        | Zuidoost             |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|
| Minimahuishoudens met schulden | 750                  | 1.800                |
|                                | Geleverde prestaties | Geleverde prestaties |
| Trajecten                      | Raster               | MaDi                 |
| Aanmelding                     | 370                  | 1.466                |
| Budgetspreekuur                | 211                  | 1.306                |
| Intake                         | 259                  | 1.490                |
| Crisishulpverlening            | 184                  | 505                  |
| Schuldregeling Kredietbank     | 139                  | 581                  |
| WSNP                           | 23                   | 160                  |
| Nazorg                         | 26                   | nb                   |
| Inkomensreparatie              | 193                  | 197                  |
| Budgetbegeleiding              | 15                   | 8                    |
| Inkomensbeheer                 | -                    | -                    |

### Voorlichting

Bij MaDi en Raster is nog weinig aandacht voor preventie. Beide schuldhulpbureaus onderkennen het belang van preventie, maar er werd in 2006 slechts aan enkele tientallen schuldenaren voorlichting gegeven. Op een totaal van minstens 750 (Bos en Lommer) en 1.800 (Zuidoost) huishoudens met schulden is dit erg weinig. De rekenkamer is van oordeel dat preventieve activiteiten en vroegtijdige signalering problematische schulden en daarmee ook crisissituaties kunnen voorkomen. Overigens zijn er in het kader van subsidieverstrekking geen afspraken over trajecten gemaakt door de stadsdelen met de schuldhulpbureaus.

### Advies en begeleiding

Bij de intake en in de budgetspreekuren bekijken de schuldhulpbureaus welke vormen van advies en begeleiding aan de cliënt worden aangeboden. Het geven van advies en het begeleiden van de cliënt vindt plaats via de in het Dienstenboek genoemde trajecten inkomensreparatie (1), budgetbegeleiding (2) en inkomensbeheer (3). Deze trajecten zijn gericht op het ontwikkelen van de vaardigheden van de cliënt. Volgens het Dienstenboek wordt bij elke cliënt die op het budgetspreekuur is geweest of een intake heeft gehad bekeken of budgetbegeleiding en inkomensbeheer wenselijk is.

#### (1) Inkomensreparatie

De rekenkamer constateert dat er meer aandacht voor inkomensreparatie is gekomen in de afgelopen twee jaar. Inkomensreparatie houdt in dat gekeken wordt of cliënt recht heeft op financiële toelagen of voorzieningen. Bij Raster loopt het aantal cliënten dat dit traject volgt op van een kwart naar de helft van de aangemelde cliënten. Toch blijft dit nog achter bij de trajecten die afgesproken zijn met het stadsdeel (in 2005: 250 keer). Bovendien wordt hiermee maximaal een kwart van de schuldenaren bereikt.

In Zuidoost zijn enkel cijfers over 2006 beschikbaar. In 2006 repareert MaDi van 197 van de 1.466 aangemelde cliënten het inkomen (maximaal 11% van de mensen met schulden).

#### (2) Budgetbegeleiding

Bij Raster in Bos en Lommer is budgetbegeleiding in 2006 aan 15 cliënten aangeboden (hierover vooraf geen prestatie afgesproken) en in 2005 aan 4 cliënten, tegenover de door Raster geoffreerde 100 cliënten. In 2006 betrof dit dus maximaal 5% van de huishoudens met schulden in het stadsdeel. In Zuidoost kregen in 2005 180 cliënten door Stida budgetbegeleiding (maximaal 10% van de schuldenaren in het stadsdeel).

### (3) Inkomensbeheer

Tot en met 2005 ondersteunde Raster ongeveer 70 cliënten jaarlijks bij het beheer van het inkomen. Dit komt vrijwel overeen met de afgesproken prestaties. MaDi kende deze vorm van hulpverlening niet. Inkomensbeheer wordt overigens sinds 2006 door de Kredietbank uitgevoerd en niet meer door de beide schuldhulpbureaus zelf.

### Crisishulpverlening

Beide stadsdelen kennen een hoog aantal crisistracten. Bij Raster in Bos en Lommer verkrijgt in 2006 de helft van de cliënten crisishulpverlening (184 cliënten). MaDi doet dit bij 34% (505 aangemelde cliënten). Dit is bovendien een flinke stijging ten opzichte van 2005.

De stijging van crisistracten legt een grote ongewenste druk op de capaciteit van schuldhulpbureaus omdat deze cliënten voorrang krijgen. Hierdoor is er minder tijd voor preventie en begeleiding. Preventie en begeleiding moeten een crisissituatie juist voorkomen en de cliënt op lange termijn helpen. Dit beslag van de crisishulpverlening op de activiteiten heeft zodoende een negatieve spiraal tot gevolg. De rekenkamer is van oordeel dat het doorbreken van deze negatieve spiraal noodzakelijk is, ook om (meer) aandacht voor preventie en begeleiding te kunnen hebben en de cliënt blijvend te helpen.

### Schuldsanering

Van de Amsterdammers die aankloppen bij een schuldhulpbureau wordt in Bos en Lommer bij 9% daadwerkelijk gestart met het saneren van schulden. Dit zijn naar schatting 34 cliënten van de 370 die zich bij Raster aanmelden. Dit is maximaal 4% van de totale groep van mensen met schulden in het stadsdeel. In Zuidoost is dit percentage met 13% nauwelijks hoger. Het gaat hier naar schatting om 184 cliënten van de 1.466 die zich aanmelden bij MaDi (maximaal 10% van de schuldenaren).

### Nazorg

Aan de cliënt die start met een saneringstraject dient nazorg te worden aangeboden. Dit gebeurt te weinig. In Bos en Lommer kreeg 44% en in Zuidoost 21% van de cliënten die starten met een saneringstraject nazorg. Volgens het Dienstenboek moet dit aan elke cliënt die hiermee start gebeuren. Nazorg is namelijk bedoeld om terugval of uitval te voorkomen.

### Conclusies uitvoering schuldhulpverlening

De schuldhulpbureaus MaDi en Raster leveren het afgesproken aantal totaaltrajecten en voldoen hiermee aan de afspraken. Over de uitvoering door MaDi in relatie tot de afspraken met het stadsdeel is verder geen oordeel mogelijk, omdat geen specificatie van trajecten in de afspraken is opgenomen. Raster voldeed in 2004 en 2005 redelijk aan de met het stadsdeel gemaakte afspraken; het aantal ingezette wettelijke schuldsaneringen, het aantal trajecten inkomensreparatie, budgetbegeleiding en nazorg bleven evenwel achter bij de afspraken.

De rekenkamer constateert dat er weinig begeleiding van de cliënt plaatsvindt, er veel crisisinterventies nodig zijn en er weinig cliënten zijn waarvan de schulden daadwerkelijk gesaneerd worden. De rekenkamer is daarom van oordeel dat de schuldhulpbureaus MaDi en Raster te weinig gericht zijn op het beoogde duurzame resultaat, namelijk blijvende verbetering van de financiële positie van schuldenaren.

### 3 Effecten van het beleid

#### Bereik doelgroep

Meer dan 61% van de schuldenaren in Bos en Lommer en meer dan 58% in Zuidoost is in 2006 niet bereikt door de reguliere schuldhulpverlening van MaDi en Raster. De niet-bereikte groep schuldenaren is in de praktijk groter, aangezien de huishoudens boven het minimuminkomen hierin nog niet zijn meegenomen.

#### Succes schuldhulpverlening

Het is voor het stadsdeel belangrijk te weten of het beleid voor schuldhulpverlening werkt en er een blijvende verbetering van de financiële positie van de schuldenaar bereikt is. Dit leidt als het goed is tot een vermindering van het aantal schuldenaren in het stadsdeel. De rekenkamer constateert dat over schuldhulpverlening geen goede en volledige beleidsinformatie beschikbaar is. Dit maakt het moeilijk voor de stadsdelen om inzicht te krijgen in de effecten van schuldhulpverlening.

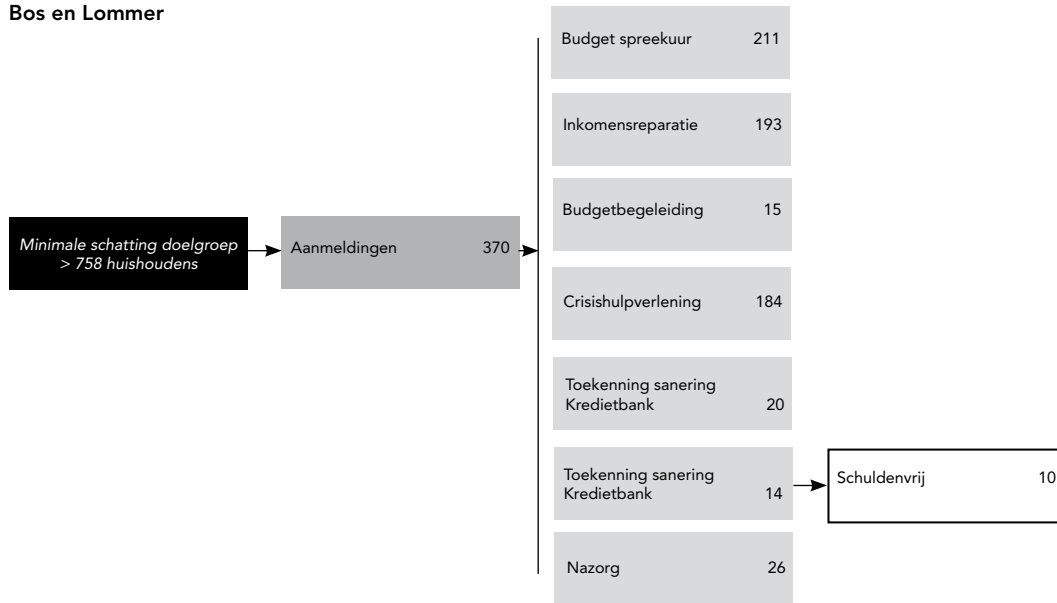
Nadat een cliënt zich heeft aangemeld, kunnen de schuldhulpbureaus verschillende trajecten inzetten om de cliënt te helpen. Behalve van het wettelijke saneringstraject is van geen van de trajecten afzonderlijk en ook niet van het geheel aan trajecten bekend of deze de cliënt blijvend geholpen hebben nadat het traject is afgerond. Er is op basis van registratie geen inzicht of cliënten zelf de schulden opgelost hebben, effectief geholpen zijn via crisis-hulpverlening of helemaal niet geholpen zijn.

De rekenkamer heeft in dit onderzoek een schatting gemaakt van cliënten die daadwerkelijk schuldenvrij zijn na het doorlopen van een wettelijk saneringstraject. In Bos en Lommer zijn in 2006 uiteindelijk naar schatting 10 cliënten schuldenvrij verklaard door sanering. In Zuidoost betreft dit ongeveer 70 cliënten.

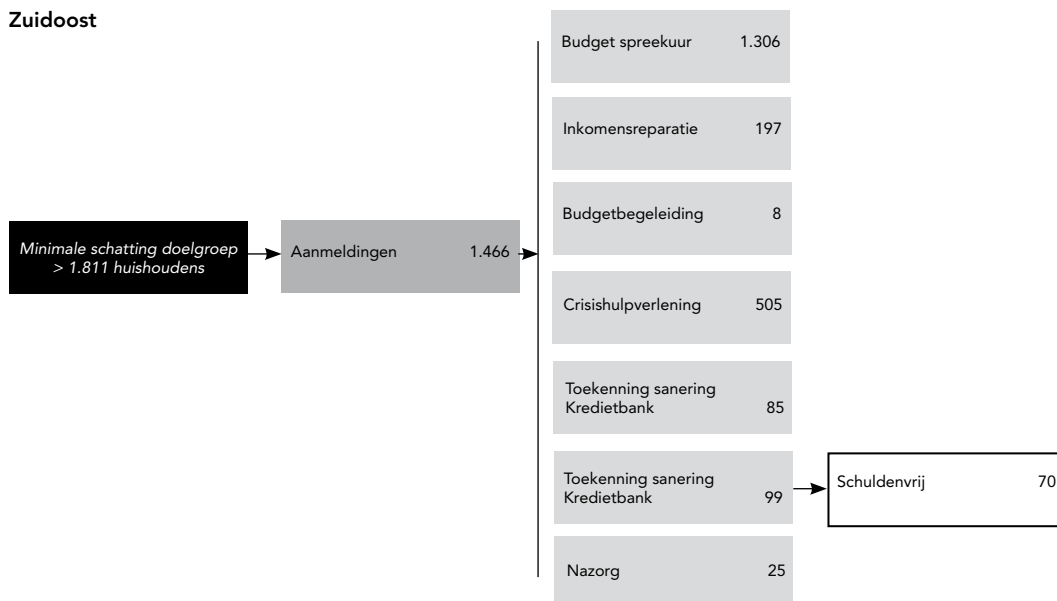
De onderstaande figuur geeft de verhouding weer van het resultaat in combinatie met de totale groep van schuldenaren en het aantal mensen dat zich heeft aangemeld bij de schuldhulpbureaus.

Figuur: Gestarte trajecten versus zichtbare resultaten

**Bos en Lommer**



**Zuidoost**



Het overgrote deel van de cliënten, die zich aanmelden, start niet met de sanering van schulden. Of en hoe deze cliënten geholpen zijn, weten de schuldhulpbureaus niet. Er is hier misschien wel meer resultaat behaald, maar dit is onhelder. De rekenkamer is van oordeel dat deze informatie essentieel is.

### **Aanbevelingen**

Op basis van de conclusies komt de rekenkamer tot zes aanbevelingen aan de dagelijkse besturen van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost.

1. Ontwikkel een beleidsvisie en beleid voor integrale schuldhulpverlening, waarin ingegaan wordt op:
  - a. De effecten die het stadsdeel binnen een vastgestelde termijn wil bereiken met schuldhulpverlening.
  - b. De doelgroepen die het stadsdeel wil bereiken met schuldhulpverlening. Hiervoor is inzicht in de doelgroep essentieel.
  - c. De prestaties die hiervoor nodig zijn.
  - d. De indicatoren die gemeten moeten worden om deze effecten en prestaties te meten.
2. Verzamel volledige en betrouwbare informatie over de geleverde prestaties, succes- en faalfactoren bij deze prestaties en de bereikte effecten, en informeer hierover de stadsdeelraad.
3. Actualiseer indien nodig het beleid op basis van deze informatie.
4. Controleer of schuldhulpverlening uitgevoerd wordt conform het Dienstenboek en het uitgangspunt van integrale schuldhulpverlening. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten:
  - a. Meer aandacht voor preventie.  
Maar hier ook concrete afspraken over. Bijvoorbeeld over het bereik van de preventie binnen bepaalde doelgroepen (uitgedrukt in aantallen).
  - b. Inzet van inkomensreparatie bij elke cliënt.
  - c. Inzet van budgetbegeleiding, inkomensbeheer en ondersteunende begeleiding in elk regulier traject om de cliënt vaardigheden te leren.
  - d. Bij een crisissituatie gaat de schuldhulpverlener samen met maatschappelijk werker 'er-op-af' en voorkom uithuiszetting of afsluiting van nutsvoorziening.
  - e. Inzet van nazorg bij elk saneringstraject (zowel via de Kredietbank als de rechter) om uitval en terugval te voorkomen.
  - f. Samenwerking bij verwijzingen met andere disciplines om zowel de financiële problemen op te lossen als de achterliggende oorzaken ervan.
5. Maak duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en taken tussen de stadsdelen en de centrale stad en leg deze vast.
6. De rekenkamer beveelt stadsdeel Zuidoost specifiek aan om duidelijkheid te creëren over taakverdeling tussen MaDi, Stida, Recogin en Sikaman en over de status van het convenant hierin.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In Amsterdam meldden zich in 2005 meer dan 8.000 schuldenaren aan voor schuldhulpverlening. Schuldenaren zijn mensen met een problematische schuldsituatie. Van deze groep mensen voorziet de gemeente dat zij niet meer kunnen doorgaan met het betalen van schulden. Zij behoren tot de doelgroep van schuldhulpverlening in Amsterdam.

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft bij het opstellen van het onderzoeksprogramma 2006 de uitvoering van schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost gekozen als onderwerp. De belangrijkste overwegingen hiervoor waren:

- het maatschappelijke belang;
- de aanwezigheid van risico's voor de doeltreffendheid en doelmatigheid;
- de toegevoegde waarde.

### Maatschappelijk belang

Een belangrijke pijler van het sociale beleid van de gemeente Amsterdam is de bestrijding van armoede. Het armoedebeleid van de gemeente richt zich op de 75.000 huishoudens (18% van het totaal) met een inkomen tot 105% van het wettelijk sociaal minimum.

Binnen het armoedebeleid is schuldhulpverlening een belangrijk onderdeel. Ruim 14.000 van de 75.000 minimahuishoudens (3% van het totaal) had in 2005 een schuld<sup>1</sup>, en hiervan deden ruim 8.000 (2% van het totaal) een beroep op schuldhulpverlening. De gemiddelde schuld van deze cliënten is bijna € 18.000. Voor de aanpak van hun problemen is in Amsterdam per jaar ongeveer € 5,5 miljoen beschikbaar. De rekenkamer wilde onderzoeken of de gemeente bij de uitvoering van deze taak doeltreffend en doelmatig te werk gaat.

### Risico's voor doeltreffendheid en doelmatigheid

In de afgelopen jaren is het beroep op de schuldhulpverlening toegenomen: van 4.800 aanvragen in 2002 naar 8.139 aanvragen in 2005. Hoewel het aantal aanvragers in 2005 geleidelijk aan minder sterk stijgt, roepen deze getallen vragen op. Neemt het aantal mensen met problematische schulden toe? Wordt de drempel om een beroep te doen op schuldhulpverlening lager? Of slaagt de gemeente er niet in bij te dragen aan een effectieve aanpak van de schulden?

Uit een recent promotieonderzoek blijkt dat de schuldhulpverlening in ons land omslachtig is en weinig doeltreffend.<sup>2</sup> Bij de uitvoering van het onderdeel van de schuldhulpverlening waarvoor stadsdelen verantwoordelijk zijn, de zogeheten minnelijke regeling, bleek in 2004 79% van de schuldenaren uit te vallen zonder dat dit tot een oplossing van de schuldsituatie leidde. Dit roept vragen op over de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering. De gemeente en de schuldhulpbureaus hebben naar aanleiding van een onderzoek van KWIZ<sup>3</sup> een traject gestart om de kwaliteit van de schuldhulpverlening in Amsterdam te verbeteren.

De rekenkamer wilde onderzoeken of de geconstateerde risico's voor de doeltreffendheid en doelmatigheid afdoende tot verbeteringen in de uitvoering hebben geleid.

### Toegevoegde waarde

De uitvoering van de schuldhulpverlening wordt in Amsterdam op verschillende manieren gevolgd, maar er is tot nu toe weinig aandacht geweest voor de rol van de stadsdelen hierbij. In dit onderzoek zal de rekenkamer specifiek op hun rol ingaan. Daarbij is gekozen voor de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. In deze twee stadsdelen werd in 2004 relatief

gezien het meeste gebruik gemaakt van schuldhulpverlening. In Zuidoost door 3,1% van alle huishoudens, in Bos en Lommer door 2,8%. In beide gevallen lag dit boven het Amsterdamse gemiddelde van 1,9%.

Parallel aan dit onderzoek heeft ook de gemeentelijke ombudsman een onderzoek gedaan naar schuldhulpverlening. In dat onderzoek heeft de ombudsman 90 dossiers bestudeerd en aanvullend daarop enkele interviews en een rondetafelgesprek met direct betrokkenen gevoerd. Op basis van deze gegevensverzameling komt de ombudsman tot een aantal aanbevelingen ter verbetering van de schuldhulpverlening in Amsterdam. De resultaten van dat onderzoek zijn eind augustus 2007 gepubliceerd.

Het onderzoek van de rekenkamer onderscheidt zich van het onderzoek van de ombudsman door de focus op het beleid van de stadsdelen en hun sturing van de schuldhulpbureaus. Bij het beoordelen van die taak heeft de rekenkamer veel aandacht besteed aan de kwantitatieve analyse van de prestaties van de schuldhulpbureaus. Tijdens de voorbereiding en uitvoering van beide onderzoeken heeft afstemming plaats gevonden tussen de ombudsman en de rekenkamer. Hiermee is getracht dubbel werk en onnodig zware belasting van de schuldhulpbureaus te voorkomen. In dit rapport van de rekenkamer is waar mogelijk gebruik gemaakt van de resultaten van het onderzoek van de ombudsman.

## **1.2 Afbakening**

Onder de uitvoering van schuldhulpverlening verstaan we in dit onderzoek alle activiteiten die de gemeente (dan wel de schuldhulpbureaus namens de gemeente) verrichten bij het begeleiden van schuldenaren.

In dit onderzoek heeft de rekenkamer zich primair gericht op de uitvoering van de schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. In het onderzoek zijn ook activiteiten van de Dienst Werk en Inkomen (DWI) betrokken, maar deze zijn beoordeeld vanuit de verantwoordelijkheid van de stadsdelen.

Bij het beoordelen van het beleid voor schuldhulpverlening, de resultaten daarvan en de informatievoorziening daarover is gekeken naar de periode 2004-2006. Bij het beoordelen van de uitvoering van de schuldhulpverlening is zoveel mogelijk ingegaan op de situatie ten tijde van het onderzoek (2<sup>e</sup> halfjaar 2006, 1<sup>e</sup> halfjaar 2007).

## **1.3 Doel**

De rekenkamer wil met het onderzoek de doeltreffendheid beoordelen van de schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. Met de doeltreffendheid bedoelen we de mate waarin de twee onderzochte stadsdelen de doelstellingen en de doelgroep van schuldhulpverlening bereiken.

Met het onderzoek en de daarin opgenomen aanbevelingen wil de rekenkamer bijdragen aan het beleid en de uitvoering van schuldhulpverlening in Amsterdam.

## **1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen**

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Voeren de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost en de schuldhulpbureaus Raster en MaDi de schuldhulpverlening doeltreffend uit?



Deze probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Zijn de taken en verantwoordelijkheden helder verdeeld tussen de stadsdelen en de centrale stad?
2. Zijn de doelen van het beleid voor schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost specifiek geformuleerd?
3. Geven de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost sturing aan de uitvoering bij het verlenen van de subsidie en controleren ze de uitvoering door Raster en MaDi adequaat?
4. Voldoen de door Raster en MaDi geleverde prestaties aan de gemaakte afspraken met de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost?
5. Is het beleid voor schuldhulpverlening van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost effectief?
6. Is de verantwoording over de uitvoering en resultaten van schuldhulpverlening adequaat, zowel door de schuldhulpbureaus naar de stadsdelen als door de stadsdelen naar de stadsdeelraad?

## 1.5 Normenkader

Centraal in dit onderzoek staat de vraag of de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost en de in opdracht van deze stadsdelen werkzame schuldhulpbureaus Raster en MaDi de schuldhulpverlening doeltreffend en doelmatig uitvoeren.

Om tot een oordeel te komen, hanteert de rekenkamer een normenkader bij de verschillende onderzoeksvragen. In tabel 1.1 zijn de in dit onderzoek gehanteerde normen opgenomen. Deze normen ontleen we in de eerste plaats aan wettelijke eisen en landelijke regelgeving. In aanvulling hierop hanteert de rekenkamer normen die voortkomen uit verordeningen, beleidsregels en beleidsdocumenten van de gemeente Amsterdam of de betrokken stadsdelen.

Tabel 1.1 – Normenkader

| Aspect                     | Norm  |
|----------------------------|---|
| Organisatie van het beleid | De taken en verantwoordelijkheden zijn helder verdeeld tussen stadsdeel en centrale stad.   |
| Beleidsformulering         | De doelen van het stadsdeel zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt.   |
| Subsidieverlening          | Het proces van subsidieverlening door het stadsdeel leidt tot een subsidiebeschikking die tenminste de volgende onderdelen bevat: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doorvertaling doelstellingen schuldhulpverlening in afspraken over producten</li> <li>• Heldere voorwaarden verantwoordingsinformatie</li> </ul> |
| Controle van de uitvoering | De controle door het stadsdeel van de uitvoering bestaat tenminste uit: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussentijds overleg met de instelling</li> <li>• Beoordeling van de prestaties en verantwoording</li> <li>• Passende maatregelen bij niet nakomen van afspraken</li> </ul>                                 |
| Prestaties                 | Schuldhulpbureaus leveren prestaties zoals afgesproken in het Dienstenboek Schuldhulpverlening Amsterdam, de subsidieverordening en de subsidiebeschikking.   |

| Aspect                           | Norm   |
|----------------------------------|--|
| Effecten                         | De afgeronde trajecten hebben de financiële positie van de cliënt blijvend verbeterd (door schulden te voorkomen, inkomen te verruimen, vaardigheden om bestedingspatroon aan te passen en / of schulden af te lossen).<br>Het beleid voor schuldhulpverlening leidt tot een duurzaam resultaat: de financiële situatie van de cliënt is blijvend verbeterd. Dit leidt tot een vermindering van het aantal mensen met problematische schulden. |
| Verantwoording schuldhulpbureaus | De verantwoording van het schuldhulpbureau voldoet aan de in de subsidiebeschikking gestelde eisen.  |
| Verantwoording stadsdeel         | De stadsdeelraad wordt tijdig, volledig en betrouwbaar geïnformeerd over de gerealiseerde effecten van de geleverde prestaties van de schuldhulpverlening.   |

In de komende hoofdstukken worden bovenstaande normen op onderdelen nader uitgewerkt. Dit geldt voor de subsidieverlening en controle op de uitvoering (hoofdstuk 4) en een nadere uitsplitsing van de prestaties door de schuldhulpbureaus (hoofdstuk 5).

## 1.6 Aanpak

In het onderzoek is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden: documentenanalyse en interviews. De gegevensverzameling heeft plaatsgevonden in de periode van augustus 2006 tot en met mei 2007.

### Documenten

In het onderzoek zijn diverse documenten van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost bestudeerd. Het gaat hierbij vooral om beleidsdocumenten en om documenten waarin gerapporteerd wordt over de uitvoering en resultaten van de schuldhulpverlening. Tevens zijn documenten geanalyseerd van de schuldhulpbureaus Raster en MaDi. Het betreft gegevens over de geleverde prestaties en de verantwoording hierover aan de stadsdelen.

### Interviews

In het onderzoek heeft de rekenkamer interviews gevoerd in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. De gesprekken zijn vanuit twee verschillende perspectieven gevoerd:

1. Ambtelijk: met de beleidsmedewerkers en sectorhoofden die schuldhulpverlening in hun takenpakket hebben.
2. Uitvoerend: met stafmedewerkers en schuldhulpverleners van de organisaties van maatschappelijke dienstverlening.

Aanvullend op de gesprekken in de stadsdelen is ook met de coördinator schuldhulpverlening van de Dienst Werk en Inkomen gesproken. In bijlage 1 is een volledige lijst met geïnterviewden opgenomen.

## 1.7 Leeswijzer

Centraal in dit onderzoek staan de beoordeling van de resultaten van het beleid en de kwaliteit van de uitvoering. Dit leidt tot de volgende hoofdstukindeling:

- In hoofdstuk 2 introduceren we de begrippen en betrokkenen bij schuldhulpverlening.
- In hoofdstuk 3 beoordelen we het beleid voor schuldhulpverlening van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost.
- In hoofdstuk 4 gaan we in op de wijze waarop de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost richting geven aan en controle uitoefenen op de uitvoering van schuldhulpverlening door de schuldhulpbureaus.

- In hoofdstuk 5 analyseren we de uitvoering van schuldhulpverlening door de schuldhulpbureaus Raster in Bos en Lommer en MaDi in Zuidoost.
- In hoofdstuk 6 beschouwen we op basis van de beschikbare beleidsinformatie de effecten van het beleid voor schuldhulpverlening.
- De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek presenteren we in het afsluitende hoofdstuk 7.



## 2 Introductie schuldhulpverlening

### 2.1 Inleiding

In de komende hoofdstukken beoordelen wij achtereenvolgens het beleid voor schuldhulpverlening, de uitvoering van schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost en de effecten van dit geheel op het aantal mensen met problematische schulden. Voorafgaand hieraan schetsen we in dit hoofdstuk eerst de context waarbinnen schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost plaatsvindt. Voor de volledigheid is in bijlage 2 een uitgebreide begrippenlijst opgenomen.

### 2.2 Definitie schuldhulpverlening

De rekenkamer hanteert in dit onderzoek de definitie van integrale schuldhulpverlening van het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening:

'Integrale schuldhulpverlening is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met zorg voor uitvallers met als doel zowel financiële problemen als de oorzaken hiervan op te lossen op basis van een eenduidige doelstelling en een eenduidige methodiek.'<sup>4</sup>

In deze definitie staan drie onderdelen centraal:

- een samenhangend hulpaanbod;
- het oplossen van financiële problemen;
- het oplossen van de oorzaken van financiële problemen.

Deze drie onderdelen zie je terug in het werk van schuldhulpverleners. Zij werken samen met andere hulpverleners en schuldeisers aan het verminderen van de schuldenlast en het stimuleren van gedragsverandering en zelfredzaamheid van mensen met schulden.

### 2.3 Organisatie schuldhulpverlening in Amsterdam

Bij de schuldhulpverlening zijn in Amsterdam zowel de stadsdelen als de centrale stad (Dienst Werk en Inkomen, Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam) betrokken. De stadsdelen zijn conform de Verordening op de Stadsdelen verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening, met uitzondering van de uitvoering van het wettelijke traject (de WSNP). Deze verantwoordelijkheid is belegd bij DWI.

Sinds 1999 ontvangen de stadsdelen van de centrale stad geormerkte middelen voor schuldhulpverlening. Deze financiering vindt plaats onder de voorwaarde dat de stadsdelen uit hun eigen begroting hetzelfde bedrag voor schuldhulpverlening beschikbaar stellen (50% cofinanciering). In totaal was in de gemeente Amsterdam in 2006 € 65,5 miljoen beschikbaar voor schuldhulpverlening.

De meeste gemeenten in Nederland voeren zelf de schuldhulpverlening uit. In Amsterdam besteden de stadsdelen de schuldhulpverlening uit aan instellingen voor maatschappelijke dienstverlening (verder: schuldhulpbureaus). Stadsdelen hebben keuzevrijheid aan welke instelling(en) zij de subsidie toekennen. In onderstaande tabel zijn de in Amsterdam werkzame schuldhulpbureaus opgenomen.

Tabel 2.1 – Schuldhulpbureaus

| Organisatie           | Werkzaam in stadsdeel                              |
|-----------------------|--|
| Blankenberg Stichting | Centrum  |
| Impuls                | Geuzenveld/Slotermeer, Slotervaart/Overtoomse Veld |
| MaDi Zuidoost         | Zuidoost   |
| MDSO                  | Oost/Watergraafsmeer, Zeeburg                      |
| SEZO                  | Osdorp   |
| Stichting Doras       | Noord  |
| Stichting Raster      | de Baarsjes, Bos en Lommer, Oud-West, Westerpark   |
| Stichting Zuid        | Oud-Zuid, Zuideramstel                             |

Naast deze organisaties is ook de Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam (verder Kredietbank) een belangrijke uitvoerende organisatie. De Kredietbank verricht het grootste deel van haar publieke activiteiten (sociale kredietverlening, schuldhulpverlening en inkomensbeheer) in opdracht van de Dienst Werk en Inkomen (DWI). Deze onderdelen van de Kredietbank worden vanaf 2008 een onderdeel van DWI.

De schuldhulpbureaus ontvangen voor het uitvoeren van schuldhulpverlening een subsidie van het stadsdeel. Stadsdeel Bos en Lommer besteedt schuldhulpverlening uit aan Stichting Raster (verder: Raster). Stadsdeel Zuidoost laat schuldhulpverlening grotendeels door Maatschappelijke Dienstverlening Zuidoost (verder: MaDi) uitvoeren.

Zuidoost heeft ook subsidie verstrekt voor schuldhulpverlening aan Stichting Interculturele Dienstverlening Amsterdam (Stida). Stida geleidt een deel van de subsidie voor schuldhulpverlening door naar twee andere organisaties: Recogin en Sikaman.

Beide organisaties richten zich specifiek op de Ghanese bevolkingsgroep. In dit onderzoek worden de activiteiten van Recogin en Sikaman beperkt behandeld omdat deze organisaties geen 'erkende' schuldhulpbureaus zijn. Zij mogen geen curatieve schuldhulpverlening uitvoeren, wel preventieve schuldhulpverlening.

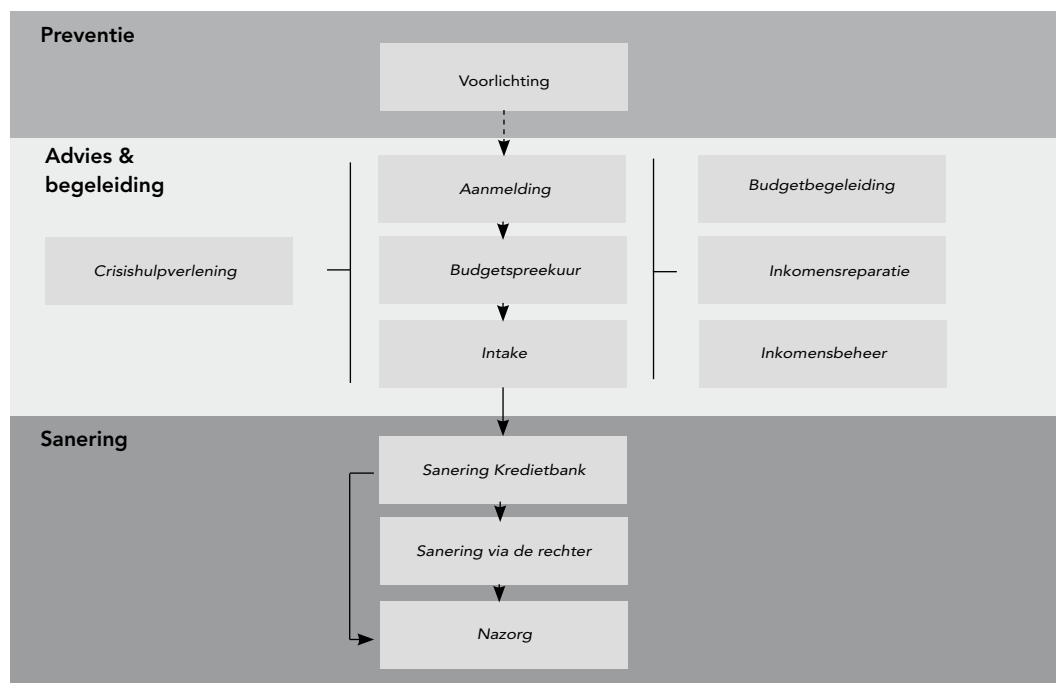
## 2.4 Onderdelen schuldhulpverlening

Bij de uitvoering van schuldhulpverlening zijn drie fasen te onderscheiden:

1. het voorkomen van problematische schulden;
2. het adviseren en begeleiden van mensen met problematische schulden;
3. het saneren van problematische schulden via:
  - de Kredietbank (het minnelijke traject);
  - een beroep bij de rechter op de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (het wettelijke traject).

In de volgende figuur staan deze fasen schematisch gepresenteerd.

Figuur 2.1 - Fasering schuldhulpverlening



In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt uitgebreid op al deze onderdelen van schuldhulpverlening ingegaan. Hieronder schetsen we de belangrijkste activiteiten.

### Fase 1: Preventie

Door het geven van voorlichting wordt beoogd te voorkomen dat mensen (weer) een beroep doen op schuldhulpverlening.

### Fase 2: Advies & begeleiding

De daadwerkelijke schuldhulpverlening start als een cliënt zich meldt bij het schuldhulpbureau. Na aanmelding kunnen de volgende stappen gezet worden:

- de cliënt wordt doorverwezen als hij niet aan het juiste adres is;
- de cliënt krijgt informatie over schuldhulpverlening;
- als sprake is van een crisissituatie wordt crisishulpverlening ingezet;
- als dit niet het geval is, start een regulier traject dat afhankelijk van de aard van de problemen kan bestaan uit enkele adviesgesprekken en de inzet van instrumenten als inkomensreparatie, budgetbegeleiding en inkomensbeheer.

### Fase 3: Sanering

De schulden van de cliënt kunnen gesaneerd worden via de Kredietbank (het minnelijke traject) of via de rechter (het wettelijke traject):

- In het minnelijke traject wordt een aanvraag ingediend voor een schuldregeling bij de Kredietbank. Hierbij probeert de Kredietbank een regeling te treffen met de schuldeisers. De schuldeisers kunnen instemmen met de voorgestelde regeling. Dit kan via een saneringskrediet of via schuldbemiddeling. In de meeste gevallen is sprake van een saneringskrediet. De Kredietbank lost de schulden bij de schuldeisers af. De cliënt heeft een persoonlijke lening bij de Kredietbank en betaalt deze in drie jaar terug.
- Als een aanvraag voor schuldregeling via de Kredietbank wordt afgewezen, is het nog mogelijk om schuldsanering via de rechter aan te vragen. Pas na afwijzing door de Kredietbank kan deze aanvraag worden ingediend (vergezeld van de afwijzingsbrief).

Dit kan via de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). De cliënt lost drie jaar maximaal af en krijgt een bewindvoerder toegewezen die alle post ontvangt van de schuldenaar. Als de cliënt nieuwe schulden maakt, wordt de schuldsanering beëindigd. Dit heeft grote gevolgen, de cliënt kan namelijk tien jaar lang geen nieuw verzoek voor een nieuw WSNP-traject bij de rechter doen. Als de cliënt dit traject wel afrondt, krijgt hij van de rechter een zogenaamde 'schone lei' toegekend.



## 3 Beleid voor schuldhulpverlening

### 3.1 Inleiding

In dit onderzoek beoordelen we de schuldhulpverlening in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. Daarbij gaan we in op de prestaties van de schuldhulpbureaus Raster (in Bos en Lommer) en MaDi (in Zuidoost). Om deze prestaties goed te kunnen beoordelen moet eerst duidelijk zijn aan welke eisen de schuldhulpbureaus moeten voldoen. Dan gaat het om eisen aan:

- te realiseren effecten (maatschappelijke doelen);
- te leveren prestaties (schuldhulpverleningstrajecten);
- de wijze van uitvoering (werkinstructies).

In dit hoofdstuk beoordelen we eerst, in paragraaf 3.2, de organisatie van het beleid, en met name de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Vervolgens beoordelen we in paragraaf 3.3 de wijze waarop de stadsdelen beleid hebben geformuleerd voor de uitvoering van hun taken. Kortom, welke doelen moeten gerealiseerd worden met de schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost?

In het volgende hoofdstuk gaan we dan in op de vraag hoe de stadsdelen de eisen aan de schuldhulpbureaus vertaald hebben in de subsidiebeschikking en op welke wijze de stadsdelen de realisatie van de daarin vastgelegde afspraken controleren gedurende en na afloop van het subsidiejaar.

### 3.2 Organisatie van het beleid

In dit hoofdstuk beoordelen we het beleid voor schuldhulpverlening van de stadsdelen. Voor we dat kunnen doen dient eerst duidelijk te zijn welke verantwoordelijkheden de stadsdelen hebben. Hierbij hanteren we de volgende norm:

#### **Norm organisatie van het beleid**

De taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot schuldhulpverlening zijn helder verdeeld tussen stadsdeel en centrale stad

Bij de schuldhulpverlening zijn in Amsterdam zowel de stadsdelen als de centrale stad (DWI en de Kredietbank) betrokken. Conform de Verordening op de stadsdelen zijn de stadsdelen voor alle taken van de gemeente verantwoordelijk, met uitzondering van de in bijlage A van de verordening genoemde onderwerpen. In die A-lijst is opgenomen dat de centrale stad verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP). Deze taak is ondergebracht bij DWI. Voor het overige zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor de uitvoering van schuldhulpverlening.

In de praktijk blijkt deze verdeling minder scherp dan de verordening veronderstelt. In geen van het beperkte aantal beleidsnota's over schuldhulpverlening of armoedebeleid staat helder en concreet aangegeven welke taken bij de centrale stad liggen en welke bij de stadsdelen. Voor zover taken wel beschreven worden gebeurt dit globaal en is dit voor meerdere uitleg vatbaar.

Blijkbaar wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de centrale stad en de stadsdelen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de minnelijke schuldhulpverlening. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de nota 'Armoedebestrijding' van 1998. Daarin staat dat

"Verdere beleidsontwikkeling vergt een gezamenlijke aanpak van stadsdelen en centrale stad waarbij in de huidige fase een goede stedelijke coördinatie nodig is, gedragen door de stad".

De financiering van de schuldhulpverlening vindt plaats door zowel de centrale stad als door de stadsdelen. De subsidie aan de schuldhulpbureaus wordt verleend op basis van cofinanciering: de centrale stad (DWI) financiert op basis van een doeluitkering de helft, maar stelt aan het stadsdeel als voorwaarde dat deze de andere helft bijdraagt. Daarnaast koopt de centrale stad zogenaamde inkomensbeheertrajecten in bij de schuldhulpbureaus. De centrale stad neemt de financiering van deze trajecten volledig voor haar rekening.

De verschillende geldstromen gaan via de stadsdelen naar de schuldhulpbureaus. Zowel de stadsdelen als de centrale stad zijn daarmee betrokken bij de financiële aansturing van de schuldhulpbureaus.

De rekenkamer heeft geen document aangetroffen waaruit helder blijkt welke taken de stadsdelen en welke taken de centrale stad uitvoert. Uit interviews en diverse stukken leidt de rekenkamer af dat de volgende taken worden uitgevoerd door de centrale stad:

- stedelijk management schuldhulpverlening;
- cofinanciering schuldhulpbureaus;
- financiering van preventieve activiteiten;
- uitvoering schuldsanering WSNP;
- uitvoering schuldsanering Kredietbank (vanaf 2008 onderdeel DWI);
- inkoop inkomensbeheertrajecten;
- schuldhulpfonds;
- richtlijnen voor informatisering en monitoring.

In dit onderzoek geven wij geen oordeel over de uitvoering van deze taken van de centrale stad aangezien dit onderzoek zich richt op de twee stadsdelen. Hierin beoordelen we de volgende taken, te weten:

- het verlenen van subsidie aan de schuldhulpbureaus om de volgende taken uit te voeren:
  - de preventie van schulden;
  - het adviseren en begeleiden van schuldenaren;
  - het saneren van schulden (tot de aanvraag Kredietbank en/of de aanvraag WSNP);
  - de nazorg.
- de controle van de schuldhulpbureaus.

Bij het beoordelen van het beleid van de stadsdelen beoordelen we alleen het beleid dat gericht is op de bovengenoemde taken.

### 3.3 Beleidsdoelen

In deze paragraaf beschrijven we eerst het beleid dat buiten de stadsdelen gemaakt wordt, door de landelijke overheid, de branche van schuldhulpbureaus en de centrale stad. Deze kaders bepalen mede de ruimte voor eigen beleid van de stadsdelen. Vervolgens beoordelen we het beleid van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. Aangezien we in dit rapport geen oordeel vellen over het landelijke beleid of over dat van de centrale stad, introduceren we de norm voor het beleid van de stadsdelen in paragraaf 3.3.5.

### 3.3.1 Landelijke regelgeving

Schuldhelpverlening maakt zowel in Amsterdam als landelijk onderdeel uit van het armoedebeleid. Vanuit de landelijke overheid is er geen regelgeving over de manier waarop de gemeenten het armoedebeleid dan wel de schuldhelpverlening dienen in te richten. Gemeenten ontvangen ook geen geormerkte gelden voor de schuldhelpverlening. Dit geeft gemeenten een grote beleidsvrijheid bij de invulling van de schuldhelpverlening.

Bij de schuldhelpverlening hebben gemeenten te maken met de Wet schuldsanering natuurlijke personen (WSNP). Als laatste redmiddel bij het saneren van schulden kan iemand een beroep doen op de WSNP. Deze wet is in 1998 in werking getreden en is een aanvulling op de Faillissementswet. De WSNP is bedoeld als instrument om schuldeisers te laten instemmen met de sanering van schulden van een persoon. De veronderstelling is dat schuldeisers via dit wettelijke traject minder van hun geld terug krijgen dan via het minnelijke traject (in Amsterdam de Kredietbank). De WSNP fungeert daarmee ook als stimulant om schuldeisers eerder te laten instemmen met een minnelijk traject. De WSNP is bedoeld als uiterst redmiddel.

De gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van de zogeheten WSNP-verklaring. Deze verklaring is voor de rechter nodig om te bepalen of een schuldenaar in aanmerking komt voor het wettelijke traject. In Amsterdam is deze taak neergelegd bij DWI.

Naast de WSNP hebben gemeenten bij de schuldhelpverlening ook nog te maken met de Wet Werk en Bijstand (WWB). Deze wet bestaat sinds 1 januari 2004 en verplicht gemeenten zich in te spannen om mensen te activeren en aan werk te helpen. De WWB is relevant voor de schuldhelpverlening omdat relatief gezien een groot deel van de cliënten van de schuldhelpverlening een bijstandsuitkering ontvangt. Schuldhelpverlening is daarom vaak een onderdeel van een traject naar werk.

In de artikelen 13, 48 en 49 van de WWB komt het thema schuldenlast terug. Zo heeft de gemeente in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid om bijzondere bijstand te verlenen voor de aflossing van schulden. Daarnaast kan de gemeente op grond van de WWB bijstand verstrekken in natura (bijvoorbeeld betaling van huur, gas en water). Ook deze taak is in Amsterdam neergelegd bij DWI.

Vanuit de landelijke regelgeving worden dus geen eisen gesteld aan de wijze waarop gemeenten (en stadsdelen) invulling geven aan schuldhelpverlening.

### 3.3.2 Gedragscodes branche

De meeste organisaties die schuldhelpverlening uitvoeren, zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). Dit geldt ook voor Raster en MaDi, de twee schuldhelpbureaus waar we ons in dit onderzoek op richten. De leden van de NVVK werken volgens de richtlijnen in de 'Gedragscode Schuldregeling' en 'Gedragscode Budgetbeheer'. In de subsidiebeschikkingen van de stadsdelen wordt vereist dat gewerkt wordt conform de gedragscode van de NVVK.

In de 'Gedragscode Schuldregeling' is onder meer vastgelegd dat de schuldregeling bij de Kredietbank binnen 120 dagen tot stand moet komen. Aangezien de betrokkenheid van MaDi en Raster bij de schuldregeling door de Kredietbank zich beperkt tot het indienen van de aanvraag is deze gedragscode slechts deels op hen van toepassing. Een voorbeeld is de taak om de cliënt te informeren over het traject bij de Kredietbank.

### 3.3.3 Gemeentelijk beleid

De gemeente Amsterdam heeft geen aparte beleidsnota voor schuldhulpverlening. Het onderwerp vormt een onderdeel van het gemeentelijke armoedebeleid. Schuldhulpverlening is in het gemeentelijke beleid geïntroduceerd met de nota 'Amsterdam doe er wat aan' uit 1996 en de nota 'Armoedebestrijding' uit 1998. Schuldhulpverlening wordt daarin opgevat als inkomensondersteuning. Er staan in deze nota's geen specifieke doelen geformuleerd voor de schuldhulpverlening. Impliciet blijkt uit de gebruikte definitie voor armoedebeleid dat het oplossen van schulden daar onderdeel van uit maakt:

"Het geheel aan maatregelen en voorzieningen, gericht op huishoudens met een netto besteedbaar inkomen op of onder het minimum, met het doel de problemen met betrekking tot inkomen en/of sociale uitsluiting te voorkomen, te verlichten c.q. op te lossen."

In het in 1998 vastgestelde 'Sociaal Structuurplan 1999-2002' worden de eisen aan schuldhulpverlening nader geconcretiseerd. Als uitgangspunt staat daarin vermeld:

"Elke Amsterdammer die zich met een signaal over problematische schulden meldt bij een schuldhulpbureau kan, als het om bedreigende schulden gaat, rekenen op een eerste actie binnen 24 uur, elk dossier wordt binnen 14 dagen in behandeling genomen en vervolgens binnen 4 maanden afgerond."

Tussen 1998 en eind 2005 zijn er geen beleidsdocumenten meer verschenen waarin concrete doelen voor de schuldhulpverlening staan geformuleerd. Volgens DWI waren de activiteiten van de gemeente niet gericht op het opstellen van beleid maar op het verbeteren van de uitvoering. Een voorbeeld hiervan is een notitie over het invoeren van het budget-spreekuur of sanctiebeleid. In dit type notities worden echter geen beoogde effecten geformuleerd.

Toch blijken er gedurende deze periode wel doelen te hebben bestaan. Dit blijkt uit de rapportages van de Amsterdamse Armoedemonitor. In de Armoedemonitor over 2004 worden vier doelen benoemd voor de schuldhulpverlening:

- problematische schulden saneren;
- huisuitzettingen en energieafsluiting voorkomen;
- ervoor zorgen dat schuldenaren beter kunnen omgaan met hun inkomen;
- preventie tegen het ontstaan van schulden.

Bij deze mix van effect- en prestatiedoelen is overigens niet aangegeven welke daling of stijging van de aantallen wordt beoogd.

In december 2005 heeft de gemeenteraad ingestemd met de nota 'Herijking Armoedebeleid 2006'. In de nota wordt gekozen voor een "noodzakelijke versterking van de schuldhulpverlening". In het beleid komt de nadruk te liggen op de nazorg bij schuldsanering: hiervoor wordt € 1,2 miljoen aan extra middelen beschikbaar gesteld. Deze middelen worden ingezet om de uitval van mensen uit het wettelijke traject te voorkomen.

De nota stelt verder dat "*de schuldhulpverlening open staat voor alle Amsterdammers met problematische schulden*". Er wordt dus geen inkomensgrens gesteld. Hiermee wordt de doelgroep voor schuldhulpverlening ruimer gedefinieerd dan in de nota Armoedebestrijding uit 1998.

In de afgelopen 10 jaar heeft de centrale stad alleen in algemene zin doelen geformuleerd voor de schuldhulpverlening. Dit geeft de stadsdelen, waaronder Bos en Lommer en Zuidoost, de ruimte om deze doelen zelf specifiek in te vullen om daarmee in te spelen op stadsdeelspecifieke doelgroepen en problemen.

#### 3.3.4 Voorschriften Dienstenboek

Hoewel er geen doelen zijn geformuleerd voor de met schuldhulpverlening te leveren prestaties en daarmee te bereiken effecten, zijn er wel afspraken gemaakt over de wijze van uitvoering.

Tot in 2004 werkten de schuldhulpbureaus volgens het 'Protocol Schuldhulpverlening Amsterdam'. Daarin staan de werkprocessen beschreven per onderdeel van de schuldhulpverlening, op een groot detailniveau. Naar aanleiding van het in 2003 verschenen onderzoek 'Uit de schulden' van KWIZ is de gemeente begonnen met de professionalisering van de schuldhulpverlening. Dit heeft geleid tot het 'Dienstenboek schuldhulpverlening Amsterdam' (verder: Dienstenboek), dat in het najaar van 2004 is vastgesteld. In het Dienstenboek zijn de trajecten binnen de schuldhulpverlening beschreven. Per traject wordt ingegaan op doelstelling, doelgroep en werkwijze.

Het Dienstenboek van 2004, en ook latere versies daarvan, zijn tot stand gekomen door overleg tussen de schuldhulpbureaus, de coördinator schuldhulpverlening van DWI (toen nog Sociale Dienst Amsterdam), de Kredietbank en andere betrokkenen. De stadsdelen zijn niet betrokken bij het opstellen van het document, maar hebben het wel vastgesteld in het overleg van de betrokken portefeuillehouders van de stadsdelen.

De eisen die het Dienstenboek stelt zijn specifiek geformuleerd en daarmee richtinggevend voor de stadsdelen en de uitvoering. In hoofdstuk 5 van dit rapport gebruiken we deze voorschriften uit het Dienstenboek als norm voor het beoordelen van de prestaties van de uitvoering.

#### 3.3.5 Beleid stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost

Uit de bovenstaande paragrafen blijkt dat er vooral over de wijze van uitvoering van de schuldhulpverlening eisen zijn geformuleerd. Eisen die de beleidsvrijheid van de stadsdelen om over de wijze van uitvoering nadere eisen te stellen aan de uitvoering inperken. Duidelijk wordt echter ook dat zowel vanuit het rijk, vanuit de branche als vanuit de centrale stad geen specifieke doelen zijn geformuleerd voor de door de uitvoering te leveren prestaties en de daarmee te realiseren effecten. Op dit punt kunnen de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost dus zelf invulling geven. Hierbij hanteren we de volgende norm:

##### **Norm beleidsformulering**

De doelen van het stadsdeel zijn concreet geformuleerd en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Het is duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd en op welke doelgroep het beleid zich richt.

Om richting te kunnen geven aan de uitvoering en de prestaties van de uitvoering te kunnen beoordelen is het noodzakelijk dat de stadsdelen beleid hebben geformuleerd. Dit maakt duidelijk aan welke maatschappelijke doelen de prestaties van de schuldhulpverlening moeten bijdragen. Op basis van de gerealiseerde prestaties en effecten kan het stadsdeel het beleid bijstellen en richten op specifieke problemen in het stadsdeel.

## Bos en Lommer

Tot 2007 was er in het stadsdeel Bos en Lommer geen beleidsvisie geformuleerd voor schuldhulpverlening.<sup>5</sup> Ook in de beleidskaders over lokaal sociaal beleid en maatschappelijke ondersteuning wordt geen specifiek beleid voor schuldhulpverlening geformuleerd<sup>6</sup>. In de begrotingen van het stadsdeel wordt wel ingegaan op doelen voor schuldhulpverlening. Zo zijn in de productbegroting voor het jaar 2004 doelen en doelgroepen opgenomen voor de schuldhulpverlening in Bos en Lommer. Hierbij is echter niet duidelijk welke prestaties en effecten worden beoogd. In de productbegrotingen voor 2005 en 2006 zijn weer geen doelen, prestaties en effecten voor schuldhulpverlening geformuleerd. Als prestaties zijn voor de schuldhulpverlening aantallen trajecten opgenomen. De begrotingen over 2004, 2005 en 2006 voldoen hiermee niet aan de norm.

In de productbegroting van 2006 is bijvoorbeeld een brede doelstelling voor maatschappelijke dienstverlening geformuleerd:

“Het bieden van integrale en laagdrempelige eerstelijns dienstverlening aan bewoners van Bos en Lommer ter ondersteuning van het zelfstandig functioneren en participeren in de samenleving door middel van uitoefening van vier kernfuncties die in onderlinge samenhang en afstemming worden uitgevoerd”.

Een van de vier kernfuncties is schuldhulpverlening.

Het is de rekenkamer niet duidelijk wat een kernfunctie precies inhoudt. Daarnaast is onduidelijk wat de bijdrage van schuldhulpverlening is aan het bereiken van deze doelstelling.

In februari 2007 heeft het stadsdeel een discussienota over het armoedebeleid vastgesteld. Daarin zijn dezelfde vier doelen opgenomen als in de Amsterdamse Armoedemonitor 2004:

- problematische schulden saneren;
- huisuitzettingen en energieafsluiting voorkomen;
- ervoor zorgen dat schuldenaren beter kunnen omgaan met hun inkomen;
- preventie tegen het ontstaan van schulden.

Ook in deze discussienota zijn de beoogde doelen niet geconcretiseerd: hoe gaat het stadsdeel er voor zorgen dat schuldenaren beter kunnen omgaan met hun inkomen en op welke termijn? De doelgroep is dezelfde als die van de centrale stad: iedereen met problematische schulden.

In de interviews geven de verantwoordelijke ambtenaren aan als beleid te zien dat het stadsdeel het aantal trajecten kan bepalen voor de schuldhulpverlening. Verder geeft men aan dat het stadsdeel hoge prioriteit toekent aan preventie en het verstrekken van informatie.

## Zuidoost

Eind 2000 is in stadsdeel Zuidoost de nota ‘Herijking Welzijnsbeleid Amsterdam Zuidoost’ vastgesteld. Hierin wordt kort ingegaan op de uitvoering van de schuldhulpverlening maar staan geen doelen geformuleerd.

In de notitie ‘Lokaal sociaal beleid in Zuidoost gewogen’ van augustus 2003 staat dat de schuldhulpverlening verbeterd moet worden. Hoe dit moet gebeuren, is onduidelijk.

In juni 2006 is de nota 'Integraal armoedebeleid' verschenen, waarmee mede uitvoering wordt gegeven aan twee bij de begrotingsbehandeling 2006 ingediende moties: motie 2 over de effectiviteit van schuldhulpverlening en motie 20 over een onderzoek naar schuldenproblematiek onder jongeren. Ook werd in 2006 in de raadscommissie gesproken over de samenwerkingsvorm tussen MaDi en Stida.

In oktober 2006 is de contourennota 'Aanpak armoede in Zuidoost' uitgebracht. Daarin wordt als beoogd effect van schuldhulpverlening benoemd 'minder uitval van schuldenaars'.

De schuldhulpverlening komt als onderwerp ook voor in de programmabegrotingen vanaf 2004, maar daarin staan geen specifieke beleidsdoelen.

### Oordeel

De rekenkamer concludeert dat de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost hun beleidstaak onvoldoende oppakken. Bij het richting geven aan de uitvoering liggen bij uitstek mogelijkheden om de schuldhulpverlening niet alleen vorm te geven maar ook hierbij met de kennis over het eigen stadsdeel accenten te leggen. Op basis van het gericht beschikbaar stellen van financiële middelen kan dit beleid gerealiseerd worden.

De rekenkamer maakt daarbij wel een onderscheid tussen de onderzochte stadsdelen. Stadsdeel Zuidoost is recent begonnen met het ontwikkelen van beleid voor schuldhulpverlening binnen het armoedebeleid. De rekenkamer constateert dat dit een begin is en dat het stadsdeel nog het nodige zal moeten ondernemen om het beleid om te zetten in concrete en duidelijke beleidvoornemens met een goede financiële vertaling. De rekenkamer concludeert dat stadsdeel Bos en Lommer op dit vlak nog in gebreke blijft.

### 3.4 Conclusie beleid

Het doel van het beleid voor schuldhulpverlening is om het aantal schuldenaren te verminderen. Deze doelstelling is zowel bij Bos en Lommer als bij Zuidoost niet vertaald in specifiek beleid voor het stadsdeel. De algemene beleidsdoelen vanuit de centrale stad zijn niet omgezet in concrete doelen. Zo wordt in beide stadsdelen niet duidelijk welke doelgroepen het stadsdeel wil bereiken en op welke termijn het stadsdeel het aantal schuldenaren wil laten dalen.

In het ontbreken van eigen beleid zien we terug wat ook bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden al bleek. Hoewel de stadsdelen volgens de Verordening op de stadsdelen formeel verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de schuldhulpverlening, vullen ze deze rol in de praktijk veel beperkter in. Is de intentie van de verordening dat de centrale stad alleen verantwoordelijk is voor de het wettelijke traject (de WSNP), in de praktijk blijkt een heel palet aan taken bij de centrale stad belegd te zijn.

De stadsdelen gaan er blijkbaar vanuit dat de centrale stad het beleid ontwikkelt en bepaalt. De stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost werken in de praktijk op basis van deze rolverdeling. Het blijkt dat de centrale stad niet alleen in grote mate het inhoudelijke beleid bij schuldhulpverlening bepaalt maar ook de wijze van uitvoering. Dit beeld wordt geïllustreerd door de ontwikkeling van een cruciaal document als het Dienstenboek. Hier zijn de stadsdelen alleen bij betrokken op het moment dat het document bekrachtigd moest worden.





## 4 Aansturing van de uitvoering

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn we ingegaan op het beleid voor schuldhulpverlening. Daaruit blijkt dat de stadsdelen nauwelijks doelen hebben geformuleerd waaraan de uitvoering moet voldoen. Wel zijn er vanuit de gedragscode van de NVVK en het Dienstenboek afspraken vastgelegd over de wijze van uitvoering.

Toch heeft het stadsdeel nog een belangrijk instrument om nadere doelen en eisen te stellen aan wat de schuldhulpbureaus moeten doen en hoe ze dat moeten doen: de subsidiebeschikking. In deze beschikking legt het stadsdeel vast onder welke voorwaarden de subsidie verleend wordt aan het schuldhulpbureau. Hierbij kan ook gekozen worden voor stadsdeelspecifieke eisen aan de uitvoering van schuldhulpverlening, bijvoorbeeld aandacht voor preventie van schulden bij bepaalde doelgroepen.

In dit hoofdstuk beoordelen we eerst (in paragraaf 4.2) hoe de stadsdelen het beleid vertaald hebben in de subsidiebeschikking, en in welke mate daarin nadere doelen en eisen zijn geformuleerd.

Nadat de subsidie is verleend gaat het schuldhulpbureau aan het werk. In hoofdstuk 5 gaan we hier uitgebreid op in. In dit hoofdstuk (paragraaf 4.3) beoordelen we de wijze waarop de stadsdelen gedurende en na afloop van het subsidiejaar de prestaties van de uitvoering controleren.

Ten slotte gaan we in paragraaf 4.4 in op de wijze waarop het stadsdeel zich verantwoordt over de uitvoering en resultaten van de schuldhulpverlening.

Bij het beoordelen van het proces van subsidieverlening en de controle op de uitvoering hanteren we grotendeels dezelfde normen als in twee eerdere onderzoeken van de rekenkamer: 'Subsidiëring welzijnsinstellingen' (februari 2006) en 'Subsidieverstrekking Zuidoost' (juni 2007).

### 4.2 Proces van subsidieverlening

De stadsdelen in Amsterdam hebben de uitvoering van schuldhulpverlening uitbesteed aan schuldhulpbureaus. Vaak zijn dit organisaties voor maatschappelijke dienstverlening die een breed pakket van activiteiten verrichten met subsidie van één of meer stadsdelen. Bij het verlenen van subsidies aan deze instellingen benoemen de stadsdelen de voorwaarden waaraan de instellingen moeten voldoen. Bij het beoordelen van het proces van subsidieverlening staat de vraag centraal of de stadsdelen duidelijke afspraken hebben gemaakt over de:

- wijze van uitvoering;
- te leveren prestaties;
- te realiseren effecten;
- wijze en frequentie van rapportage over de voortgang;
- wijze en frequentie van overleg over de voortgang;
- wijze van verantwoording.

Op basis van de op deze aspecten gewenste situatie kan het stadsdeel de schuldhulpbureaus uitnodigen om een subsidieaanvraag in te dienen. Bij de beoordeling van deze aanvraag dient het stadsdeel de aanvraag te toetsen aan de eigen wensen. Uiteindelijk resulteert dit in een subsidiebeschikking, waarin neergelegd is aan welke afspraken het schuldhulpbureau

dient te voldoen. Deze beschikking kan uiteraard op onderdelen afwijken van de aanvankelijke wensen van het stadsdeel.

In deze paragraaf beoordelen we hoe de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost het geheel aan eisen aan de uitvoering vertaald hebben in de subsidiebeschikking. Daarbij onderscheiden we achtereenvolgens:

- de subsidieverordening;
- het verzoek tot subsidieaanvraag;
- de subsidieaanvraag;
- de subsidiebeschikking.

#### 4.2.1 Subsidieverordening

De subsidieverordening van het stadsdeel is het algemene juridische kader waarbinnen subsidies verstrekt mogen worden. Ook de subsidies voor de schuldhulpverlening vallen onder de eisen van de subsidieverordening. Voor dit onderzoek naar schuldhulpverlening is de verordening van belang omdat daarin algemene eisen staan geformuleerd over onder meer de begroting en verantwoording van schuldhulpbureaus.

De rekenkamer heeft ervoor gekozen in dit onderzoek niet te uitgebreid op de verordening in te gaan omdat zowel de verordening van stadsdeel Bos en Lommer als die van stadsdeel Zuidoost al in eerder onderzoek van de rekenkamer zijn beoordeeld. Dit betreft respectievelijk de onderzoeken ‘Subsidiëring welzijnsinstellingen’ (februari 2006) en ‘Subsidieverstreking Zuidoost’ (juni 2007) van de rekenkamer. In tabel 4.1 hanteren we hetzelfde normenkader als in het onderzoek naar de welzijnsinstellingen.

Voor stadsdeel Bos en Lommer beoordelen we de Algemene subsidieverordening uit 2003. In stadsdeel Zuidoost was voor de in dit onderzoek beoordeelde subsidies de Algemene subsidieverordening uit 2000 van toepassing. Toch beoordelen we in de tabel de Algemene subsidieverordening uit 2006, omdat deze de actuele stand van zaken weergeeft. Na de tabel lopen we in het kort de belangrijkste verschillen tussen die verordeningen uit 2000 en 2006 langs.

Tabel 4.1 – Beoordeling subsidieverordening Bos en Lommer en Zuidoost

| Aspect                    | Normen   | Bos en Lommer | Zuidoost |
|---------------------------|--|---------------|----------|
| Financiële kader          | De subsidieverordening voorziet in de mogelijkheid tot het vaststellen van subsidieplafonds                        | +             | +        |
| Subsidieaanvraag          | De subsidieverordening stelt tenminste de volgende bescheiden verplicht bij het indienen van een subsidieaanvraag: |               |          |
|                           | • Financiële begroting   | +             | +        |
|                           | • Activiteitenplan   | +             | +        |
|                           | • Informatie over de financiële positie  | +             | -        |
| Subsidieverlening         | De subsidieverordening biedt aanvullende weigeringsgronden ten opzichte van de Algemene wet bestuursrecht          | +             | +        |
| Toezicht op de uitvoering | • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot tussentijdse verantwoording                            | -             | +/-      |
|                           | • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot eindverantwoording                                     | +             | +        |

| Aspect                                       | Normen  | Bos en Lommer | Zuidoost |
|--|---|---------------|----------|
|  | • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het verstrekken van een accountantsverklaring met betrekking tot de eindverantwoording    | +/-           | +        |
|  | • De subsidieverordening biedt de subsidieverstrekker mogelijkheden tot het (laten) uitvoeren van onderzoek bij de subsidieontvanger                  | +             | +        |
| Subsidie-vaststelling                        | De subsidieverordening biedt aanvullende gronden ten opzichte van de Algemene wet van bestuursrecht voor het lager vaststellen van het subsidiebedrag | +             | +/-      |
| Financiële positie van de subsidie-ontvanger | • De subsidieverordening stelt eisen aan de financiële administratie van de subsidieontvanger   | +             | +        |
|  | • De subsidieverordening legt de subsidieontvanger verplichtingen op ten aanzien van het verzekeren van risico's                                      | +             | -        |
| Organisatie van de subsidie-ontvanger        | • De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het melden van vergelijkbare subsidiëring door andere dan het stadsdeel                   | +             | -        |
|  | • De subsidieverordening legt de subsidieontvanger de verplichting op melding te maken van substantiële wijzigingen in de financiële positie          | +/-           | +        |
|  | De subsidieverordening verplicht de subsidieontvanger tot het vragen van toestemming voor:  |               |          |
|  | • Het ontbinden van de rechtspersoon van de subsidieontvanger   | +             | +        |
|  | • Het wijzigen van de statuten/reglementen  | +             | +        |
|  | • Het deelnemen in/oprichten van rechtspersonen   | +             | +        |
|  | • Het verrichten van handelingen ten aanzien van het eigendom van registergoederen (bijvoorbeeld onroerend goed)                                      | +             | +        |

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoet niet aan de norm

### Bos en Lommer

De rekenkamer concludeert dat de subsidieverordening van Bos en Lommer op de meeste aspecten aan de normen van de rekenkamer voldoet.

Alleen de verplichting tot een tussentijdse verantwoording is niet geregeld in de verordening. Daarnaast voldoet de verordening op twee aspecten deels aan de norm:

- verstrekken van accountantsverklaring bij de eindverantwoording;
- melding maken van substantiële wijzigingen in de financiële positie.

### Zuidoost

De subsidieverordening 2006 van Zuidoost voldoet op de meeste aspecten aan de normen van de rekenkamer, met uitzondering van twee onderdelen:

- informatie over de financiële positie;
- het verzekeren van risico's.

Op twee aspecten voldoet de verordening deels aan de norm:

- tussentijdse verantwoording;
- aanvullende gronden lager vaststellen subsidie.

Bij dit laatste punt moet opgemerkt worden dat dit buiten de verordening om geregeld is door middel van een besluit van het dagelijkse bestuur.

In de subsidieverordening van 2000 waren drie aspecten nog niet of slechts deels geregeld, die in de verordening van 2006 inmiddels wel geregeld zijn:

- de mogelijkheid tot het doen van onderzoek;
- de kennisgeving van subsidie door derden;
- de verplichte documenten voor een subsidieaanvraag.

#### 4.2.2 Verzoek stadsdeel tot subsidieaanvraag

Het subsidieproces start bij het verzoek van het stadsdeel aan een uitvoerende organisatie om een subsidieaanvraag in te dienen bij het stadsdeel. De rekenkamer hanteert hierbij de volgende norm:

##### **Norm verzoek stadsdeel tot subsidieaanvraag**

Het stadsdeel heeft een schriftelijke uitnodiging tot het doen van een subsidieaanvraag verstuurd waarin de specifieke beleidsdoelen voor schuldhulpverlening, de beoogde prestaties van de uitvoering en de procedure voor het aanvragen van de subsidie zijn opgenomen.

Bij het ontbreken van een dergelijk verzoek is niet vastgelegd aan welke eisen de uitvoering en de subsidieaanvraag dient te voldoen. Dit leidt tot onduidelijkheid voor het schuldhulpbureau.

##### **Bos en Lommer**

In Bos en Lommer heeft in de periode 2004-2006 Raster de schuldhulpverlening uitgevoerd voor het stadsdeel. Uit ons onderzoek blijkt dat het stadsdeel in geen van de onderzochte jaren een schriftelijk verzoek tot subsidieaanvraag heeft gedaan aan Raster, en daarmee dus niet aan de norm voldoet. In de praktijk blijkt dat Raster op basis van overleg met het stadsdeel een subsidieaanvraag indient.

##### **Zuidoost**

In Zuidoost hebben in de onderzochte periode MaDi en Stida schuldhulpverlening uitgevoerd voor het stadsdeel. De rekenkamer constateert dat het stadsdeel in geen van de onderzochte jaren (2004, 2005 en 2006) een schriftelijk verzoek tot subsidieaanvraag heeft gedaan aan MaDi of Stida, en dus niet aan de norm voldoet. In de praktijk blijkt dat de ingediende subsidieaanvragen zijn gebaseerd op aanvragen in voorgaande jaren.

#### 4.2.3 Subsidieaanvraag schuldhulpbureaus

De volgende fase in het subsidieproces is het indienen van een subsidieaanvraag door de schuldhulpbureaus bij het stadsdeel waar zij de schuldhulpverlening willen uitvoeren. Hierbij hanteert de rekenkamer de volgende normen:

##### **Normen subsidieaanvraag**

Het stadsdeel beoordeelt de subsidieaanvraag aan de hand van de volgende eisen in de uitnodigingsbrief (of indien die niet verstuurd is de impliciete eisen van het stadsdeel):

- Het aanbod voldoet aan de beleidsdoelen van het stadsdeel
- Het aanbod voldoet aan de beoogde prestaties
- Het aanbod bevat een planning
- De aanvraag voldoet aan de subsidievoorwaarden
- De aanvraag voldoet aan de subsidieprocedure.

### Bos en Lommer: aanvraag Raster

De rekenkamer heeft de subsidieaanvragen voor 2004, 2005 en 2006 van Raster beoordeeld. De subsidieaanvraag 2005 maakt onderdeel uit van een meerjarige offerte voor het Dienstencentrum Bos en Lommer voor de periode 2005-2009. In onderstaande tabel zijn de resultaten opgenomen.

Tabel 4.2 – Beoordeling subsidieaanvraag Raster

| Normen                                   | Raster<br>2004 | Raster<br>2005 | Raster<br>2006 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Aanbod voldoet aan beleidsdoelen         | -              | -              | -              |
| Aanbod sluit aan bij beoogde prestaties  | -              | -              | -              |
| Aanbod bevat een planning                | +              | -              | -              |
| Aanvraag voldoet aan subsidievoorwaarden | +              | +              | +              |
| Aanvraag voldoet aan procedure           | +              | +              | +              |

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoet niet aan de norm

Doordat stadsdeel Bos en Lommer geen specifieke beleidsdoelen heeft geformuleerd (zie hoofdstuk 3) kan het ook niet beoordelen of de subsidieaanvragen 2004, 2005 en 2006 van Raster daaraan voldoen.

Het stadsdeel gaat in de praktijk bij de schuldhulpverlening uit van het aantal trajecten (zogenoemde productieafspraken) dat DWI berekent op basis van de KWIZ-rapportages. Zo is in de subsidieaanvraag 2005 van Raster het door DWI berekende aantal van 553 trajecten opgenomen. Daarbij is een verdeling gemaakt naar soorten trajecten die Raster het stadsdeel aanbiedt. In de aanvraag wordt niet toegelicht waarom voor deze verdeling en aantallen gekozen is.

Een planning van de activiteiten ontbreekt in de aanvragen 2005 en 2006. De aanvragen voldoen aan de subsidievoorwaarden; informatie over de financiële positie is afzonderlijk beschikbaar gesteld.

De definitieve subsidieaanvraag voor 2005 is pas op 29 augustus 2005 binnengekomen bij het stadsdeel. Dit is ruim nadat het subsidiejaar is begonnen waarvoor het werd aangevraagd. Volgens de subsidieverordening van Bos en Lommer moet een subsidieaanvraag immers voor 1 april van het jaar voorafgaand aan de subsidieperiode worden ingediend. Het later indienen van de aanvraag is echter op verzoek van het stadsdeel gebeurd, en was volgens het stadsdeel nodig om te kunnen beschikken over de meest actuele gegevens van het nieuwe Dienstencentrum Bos en Lommer. Het stadsdeel geeft in haar ambtelijke reactie aan dat 2005 een overgangsjaar vormde omdat Raster volgens een nieuwe werkwijze ging werken.

De rekenkamer concludeert dat de subsidieaanvragen van Raster voor 2004, 2005 en 2006 voor een deel voldoen aan de normen. Aan de eerste twee normen, beleidsdoelen en beoogde prestaties, voldoet geen van de aanvragen.

### Zuidoost: subsidieaanvragen MaDi en Stida

De rekenkamer heeft de subsidieaanvraag 2004 van MaDi niet aangetroffen. Hetzelfde geldt voor de subsidieaanvraag van Stida voor 2004. In onderstaande tabel beoordelen we de subsidieaanvragen van MaDi en Stida voor 2005 en 2006. De subsidieaanvraag 2005 van Stida bestaat uit twee documenten (26 november 2004 en 30 maart 2005).

Tabel 4.3 – Beoordeling subsidieaanvraag MaDi en Stida

| Normen                                   | MaDi |      | Stida |      |
|--|------|------|-------|------|
|  | 2005 | 2006 | 2005  | 2006 |
| Aanbod voldoet aan beleidsdoelen         | -    | -    | -     | -    |
| Aanbod sluit aan bij beoogde prestaties  | -    | -    | -     | -    |
| Aanbod bevat een planning                | +    | +    | -     | -    |
| Aanvraag voldoet aan subsidievoorwaarden | +    | +    | -     | -    |
| Aanvraag voldoet aan procedure           | -    | +    | +     | -    |

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoet niet aan de norm

De rekenkamer concludeert dat de subsidieaanvragen van MaDi voor 2005 en 2006 deels voldoen aan de norm. De aanvraag van Stida voor 2005 voldoet op één punt aan de norm, de aanvraag voor 2006 in het geheel niet.

Net als stadsdeel Bos en Lommer heeft ook stadsdeel Zuidoost geen concrete beleidsdoelen geformuleerd voor schuldhulpverlening (zie hoofdstuk 3) op basis waarvan beoordeeld kan worden of het aanbod voldoet aan haar eigen beleidsdoelen en beoogde prestaties. Dit geldt zowel voor MaDi als Stida.

Ook dit stadsdeel gaat uit van het aantal trajecten (zogenoemde productieafspraken) dat DWI berekent op basis van de KWIZ-rapportages Dit betreft overigens alleen de door MaDi uit te voeren trajecten.

In de subsidieaanvragen van MaDi voor 2005 en 2006 worden respectievelijk 1.000 en 1.200 trajecten schuldhulpverlening aangeboden. Daarbij is het totale aantal trajecten opgenomen dat MaDi wil uitvoeren. Dit totale aantal is niet verdeeld naar de verschillende soorten trajecten.

De rekenkamer concludeert verder dat de aanvragen van MaDi voor 2005 en 2006 aan de subsidievoorwaarden voldoen. Beide aanvragen bevatten een activiteitenplan en informatie over de financiële positie.

De subsidieaanvraag dient volgens de subsidieverordening van Zuidoost voor 1 april van het jaar voorafgaand aan de subsidieperiode te worden ingediend. Bij de aanvraag voor 2005 is deze datum niet gehaald, deze is namelijk gedateerd op 16 september 2004.

De subsidieaanvragen van Stida voor 2005 en 2006 zijn conform het standaard format voor subsidieaanvragen van stadsdeel Zuidoost ingeleverd. De aanvraag bevat geen planning. De aanvraag bevat een overzicht van de activiteiten maar dit is niet voldoende vertaald naar aantallen. In de aanvraag is niet duidelijk welke activiteiten en prestaties door Recogin en Sikaman geleverd worden. Ook ontbreekt informatie over de financiële positie van Stida (en Recogin en Sikaman). Ten slotte is de aanvraag ook te laat ingediend, op 25 april 2005 in plaats van 1 april 2005.

#### 4.2.4 Subsidiebeschikking stadsdeel

Het proces van subsidieverlening eindigt met de subsidiebeschikking. Op basis van de toetsing van de subsidieaanvraag kan het stadsdeel overgaan tot het afgeven van een subsidiebeschikking aan het schuldhulpbureau. De subsidiebeschikking die het stadsdeel afgeeft is door de rekenkamer beoordeeld op basis van de volgende normen:

### Normen subsidiebeschikking

1 De subsidiebeschikking bevat de volgende vaste onderdelen:

- Doorvertaling van doelstellingen schuldhulpverlening in afspraken over te leveren producten
- Het subsidiebedrag dan wel de wijze waarop die bepaald wordt
- Heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door het schuldhulpbureau
- Bevoorschottingstermijnen
- Een verwijzing naar de van toepassing zijn de subsidieverordening

2 Bij het afgeven van de subsidiebeschikking beoordeelt het stadsdeel de financiële positie en elementen van het interne beheer van het schuldhulpbureau

3 De subsidiebeschikking wordt tijdig afgegeven.

### Bos en Lommer: subsidiebeschikking Raster

De rekenkamer heeft in de volgende tabel vijf beschikkingen van stadsdeel Bos en Lommer aan Raster beoordeeld:

- Subsidieverlening schuldhulpverlening 2004, 15 maart 2004;
- Aanvullende subsidieverlening schuldhulpverlening 2004, 26 juli 2004;
- Schuldhulp/preventie 2004, 4 augustus 2004;
- Subsidieverlening Stichting Dienstencentrum/Raster, Meerjarig (2005-2009) + jaar 2005, 30 augustus 2005;
- Subsidieverlening Stichting Dienstencentrum/Raster 2006 (in kader van de meerjaren-subsidie 2005-2009), 18 mei 2006.

Tabel 4.4 - Beoordeling subsidiebeschikking Bos en Lommer: Raster

| Normen  | 2004 | Raster<br>2005 | 2006         |
|---|------|----------------|--------------|
| Vaste onderdelen van de subsidiebeschikking                                     |      |                |              |
| a. Doorvertaling doelstellingen schuldhulpverlening in afspraken over producten | +    | -              | -            |
| b. Het subsidiebedrag   | +    | +              | Niet vermeld |
| c. Heldere voorwaarden verantwoordingsinformatie                                | +    | +              | +            |
| d. Bevoorschottingstermijnen  | +    | +              | +            |
| e. Verwijzing subsidieverordening   | +    | +              | +            |
| Beoordeling financiële positie en interne elementen                             | -    | -              | -            |
| Tijdigheid van subsidieverlening  | -    | -              | -            |

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoet niet aan de norm

Het jaar 2005 en 2006 zijn als subsidiejaar afwijkend ten opzichte van het jaar 2004 omdat het stadsdeel Bos en Lommer voor meerdere jaren (2005 t/m 2009) subsidie heeft toegekend aan Raster c.q. Stichting Dienstencentrum Bos en Lommer. Deze laatste beschikking is niet specifiek verleend voor de uitvoering van schuldhulpverlening maar voor een breed pakket aan activiteiten, waaronder algemeen maatschappelijk werk en ouderenwerk.

### Oordeel vaste onderdelen van de subsidiebeschikking aan Raster

Alle drie de beschikkingen bevatten drie van de vijf vaste onderdelen. Hieronder gaan we in op de onderdelen die deels of niet zijn opgenomen.

a. *Doorvertaling doelstellingen schuldhulpverlening in afspraken over te leveren producten.*

In de beschikking voor 2004 is nog wel een doel en een doelgroep voor de schuldhulp-

verlening opgenomen. Aangezien het stadsdeel geen eigen beleid heeft geformuleerd voor schuldhelpverlening is echter niet te beoordelen of dit beleid goed is doorvertaald in de subsidiebeschikking. In de beschikkingen voor 2005 en 2006 ontbreken zowel doel als doelgroep.

De beschikking van 2004 bestaat in feite uit drie documenten. In het eerste, van 12 maart 2004, zijn de te leveren producten opgenomen, in dit geval trajecten. Niet onderbouwd en daardoor niet te beoordelen is of deze trajecten bijdragen aan het door het stadsdeel geformuleerde doel en doelgroep. Dit blijkt temeer uit het tweede document, van 26 juli 2004, dat bestaat uit een aanvullende subsidie en een incidentele subsidie. Wat dit betekent voor de doelen van het stadsdeel en de aantallen trajecten wordt niet duidelijk. Nog gecompliceerder wordt het door het derde document, van 4 augustus 2004, waarin het stadsdeel een subsidie toekent voor de uitvoering van de preventiefunctie van de schuldhelpverlening. Hoe dit onderdeel zich inhoudelijk verhoudt tot de doelgroep en het doel wordt niet onderbouwd. De verschillende begrippen die gebruikt worden voor op het eerste oog dezelfde trajecten maken het extra gecompliceerd.

- b. *Het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt.*

In de drie onderdelen van de beschikking voor 2004 staat telkens een maximum subsidiebedrag<sup>7</sup> opgenomen. In de beschikking voor 2005 is een niet gemaximeerd subsidiebedrag opgenomen. Voor 2006 is in de beschikking geen subsidiebedrag opgenomen. Het stadsdeel lijkt akkoord te gaan met de wijze waarop Raster de totale kosten (=subsidiebedrag) van de schuldhelpverlening voor het jaar 2005 heeft bepaald.

#### Oordeel beoordeling financiële positie en elementen van het interne beheer van Raster

Uit de subsidieverlening blijkt niet dat stadsdeel Bos en Lommer specifiek kijkt naar de financiële en organisatorische situatie van Raster. Als het stadsdeel de door Raster ingediende jaarrekening krijgt voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring, dan is er voor het stadsdeel geen aanleiding in het kader van de subsidieverlening extra aandacht te besteden aan de financiële situatie. Het stadsdeel geeft aan dat de financiële positie van organisaties waarmee het stadsdeel een structurele subsidierelatie heeft, zoals Raster, voornamelijk achteraf bij de subsidievaststelling wordt bekeken. Als het oordeel positief is (continuïteit niet in gevaar, geen financieel wanbeleid, etc.) en de algemene reserve niet hoger is dan toegestaan, wordt hierover niets expliciet in de beschikking opgenomen. De rekenkamer acht dit niet wenselijk gezien de financiële risico's die het stadsdeel hierdoor kan lopen. De controlemomenten zijn niet zonder reden opgenomen in de subsidieverordening.

#### Oordeel tijdigheid van de subsidieverlening aan Raster

Volgens de subsidieverordening moet het stadsdeel de beschikking vaststellen binnen twaalf weken na vaststelling van de stadsdeelbegroting en uiterlijk op 31 december. Deze termijn is in 2004, 2005 en 2006 niet gehaald. De beschikkingen zijn namelijk gedateerd op respectievelijk 15 maart 2004, 30 augustus 2005 en 18 mei 2006. Het stadsdeel onderkent dit in haar ambtelijke reactie, maar geeft aan dat dit altijd in overleg met Raster is gebeurd en onder (voorlopige) bevoorschotting, waardoor geen financiële problemen ontstaan.

#### Zuidoost: subsidieverlening MaDi en Stida

In de jaren 2004, 2005 en 2006 heeft het stadsdeel Zuidoost subsidie verleend aan de MaDi en Stida voor het uitvoeren van de schuldhelpverlening. De rekenkamer heeft in de volgende tabel vijf beschikkingen beoordeeld:



- Subsidiebeschikking 2004 MaDi 23 juli 2004;
- Subsidiebeschikking 2005 en prestatie-indicatoren MaDi, 10 februari en 12 mei 2005;
- Subsidiebeschikking 2005 Stida, 2 juni 2005 (beschikking gericht aan Stida en in kopie gezonden aan Recogin en Sikaman)
- Herziene subsidiebeschikking 2006 en prestatie-indicatoren MaDi, 22 december 2005 en 23 maart 2006;
- Subsidiebeschikking 2006 Stida, 22 december 2005.

Tabel 4.5 – Beoordeling subsidiebeschikking Zuidoost: MaDi en Stida

| Normen  | MaDi |      |      | Stida |      |
|---|------|------|------|-------|------|
|   | 2004 | 2005 | 2006 | 2005  | 2006 |
| Vaste onderdelen van de subsidiebeschikking:                                    |      |      |      |       |      |
| a. Doorvertaling doelstellingen schuldhulpverlening in afspraken over producten | -    | -    | -    | -     | -    |
| b. Het subsidiebedrag   | +/-  | +/-  | +/-  | +/-   | +/-  |
| c. Heldere voorwaarden verantwoordingsinformatie                                | +    | +    | +    | +     | +    |
| d. Bevoorschottingstermijnen  | -    | +    | +    | +     | +    |
| e. Verwijzing subsidieverordening   | +    | +    | +    | +     | +    |
| Beoordeling financiële positie en interne elementen                             | -    | -    | -    | -     | +    |
| Tijdigheid van subsidieverlening  | -    | -    | +    | -     | +    |

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoet niet aan de norm

### Oordeel vaste onderdelen van de subsidiebeschikking

De beschikkingen verwijzen elk naar de subsidieverordening en bevatten heldere voorwaarden over de verantwoordingsinformatie. Hieronder gaan we in op de onderdelen die deels of niet zijn opgenomen (de onderdelen a, b en d).

- a. *Doorvertaling doelstellingen schuldhulpverlening in afspraken over te leveren producten.*  
In elk van de vijf onderzochte beschikkingen zijn een doelgroep, een doel en de te leveren prestaties (totaal aantal saneringen) opgenomen. Het stadsdeel geeft aan dat de subsidieaanvraag van MaDi gebaseerd is op overleg met het stadsdeel over de kosten per formatieplaats en de verwachte realisatie van trajecten per formatieplaats. Aangezien het stadsdeel geen eigen beleid heeft geformuleerd voor schuldhulpverlening is echter niet te beoordelen of dit beleid goed is doorvertaald in de subsidiebeschikking.
- b. *Het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt.*  
In 2004 wordt een subsidiebedrag vermeld maar er kan geen relatie worden gelegd met de door MaDi ingediende subsidieaanvraag 2004 omdat deze niet beschikbaar is voor de rekenkamer. In de beschikkingen voor 2005 en 2006 zijn gemaximeerde subsidiebedragen opgenomen. Een onderbouwing van deze bedragen ontbreekt. Het stadsdeel is blijkbaar akkoord gegaan met de wijze waarop MaDi en Stida de totale kosten (= subsidiebedrag) van de schuldhulpverlening hebben bepaald. Het stadsdeel is daarin volgend en niet leidend.
- d. *Bevoorschottingstermijnen.*  
In de beschikking van 2004 zijn nog geen bevoorschottingstermijnen opgenomen, in de overige beschikkingen wel.

### Oordeel beoordeling financiële positie en elementen van het interne beheer

Uit de subsidieverlening blijkt niet dat stadsdeel Zuidoost specifiek kijkt naar de financiële en organisatorische situatie van MaDi en Stida (en Recogin en Sikaman). Als het stadsdeel de door MaDi<sup>8</sup> en Stida ingediende jaarrekening voorzien van een goedkeurende accoun-

tantsverklaring krijgt, dan is er voor het stadsdeel geen aanleiding in het kader van de subsidieverlening extra aandacht te besteden aan de financiële situatie.

#### Oordeel tijdigheid van de subsidieverlening

Conform de subsidieverordening van Zuidoost moet het stadsdeel binnen zes weken na vaststelling van de stadsdeelbegroting een beschikking over toekenning of afwijzing van de subsidieaanvraag afgeven. Deze termijn heeft het stadsdeel voor de beschikkingen van 2004 en 2005 niet en in 2006 wel gehaald. In 2004 is de subsidie na meer dan een half jaar verleend, in 2005 na tien weken (MaDi) en een half jaar (Stida).

Het stadsdeel geeft in de ambtelijke reactie aan dat in de verordening<sup>9</sup> de mogelijkheid bestaat om deze termijn te verlengen en in bijzondere omstandigheden met nog eens 13 weken te verlengen. De rekenkamer beschikt echter niet over documenten waarin dit uitstel door het stadsdeel wordt gegeven en beargumenteerd.

### 4.3 De controle van de uitvoering

Nadat de subsidie is verleend gaat het schuldhulpbureau aan het werk. In hoofdstuk 5 gaan we hier uitgebreid op in. In deze paragraaf beoordelen we de wijze waarop de stadsdelen voortgang en prestaties van de uitvoering controleren. Hierbij gaan we in op:

- het toezicht op de uitvoering (tijdens het subsidiejaar);
- de subsidievaststelling (na afloop van het subsidiejaar).

#### 4.3.1 Toezicht op de uitvoering (gedurende het subsidiejaar)

Het toezicht houden op de uitvoering houdt in dat het stadsdeel informatie over de uitvoering verzamelt, deze beoordeelt en, indien nodig, intervenueert. De rekenkamer vindt het belangrijk dat niet alleen na afloop van het subsidiejaar maar ook tijdens dat jaar toezicht wordt uitgeoefend op de uitvoering. Bij het beoordelen van de wijze waarop het stadsdeel toetst of het schuldhulpbureau werkt conform de afspraken hanteert de rekenkamer de volgende normen:

##### Normen toezicht op de uitvoering

Het stadsdeel houdt gedurende en na afloop van het subsidiejaar toezicht op de uitvoering door:

- Minimaal één tussentijds overleg met de instelling (bestuurlijk, dan wel ambtelijk)
- Beoordeling van de verplichte tussentijdse verantwoording van de instelling
- Het controleren van de kwaliteit van de beleidsinformatie
- Het voeren van regie op de samenwerking tussen schuldhulpbureaus
- Het in voorkomende gevallen gebruik maken van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling.

Op basis van de onderzochte documenten en informatie uit interviews blijkt het toezicht in de praktijk te bestaan uit:

1. financieel toezicht;
2. beleidsinhoudelijk toezicht.

Zoals in hoofdstuk 3 al is beschreven financiert de centrale stad voor 50% de uitvoering van de schuldhulpverlening. Op deze titel is de invloed van de centrale stad op de schuldhulpbureaus ook navenant. Die invloed is zowel financieel van aard als beleidsinhoudelijk. DWI (en in het verleden de Sociale Dienst Amsterdam) kan in de praktijk bepalen welke activiteiten wel of niet gefinancierd worden en bepaalt en bewaakt daarmee ook de grenzen van wat onder schuldhulpverlening mag worden verstaan. De weerslag van die door DWI

ervaren verantwoordelijkheid zien we bij de ontwikkeling van eerst het Protocol Schuldhulpverlening Amsterdam en later het Dienstenboek. De rol van DWI zien we ten slotte ook terug in het overleg over de voortgang van de uitvoering gedurende het subsidiejaar.

#### Overleg en beoordeling tussentijdse verantwoording

Op bestuurlijk niveau vindt geen apart overleg plaats over schuldhulpverlening. Het onderwerp kan wel aan de orde komen in het portefeuillehoudersoverleg van de wethouder Werk en Inkomen met de portefeuillehouders van de stadsdelen. De portefeuillehouder in Bos en Lommer heeft daarnaast ook regelmatig direct overleg met Raster.

De frequentie van het ambtelijk overleg heeft de laatste jaren sterk gevarieerd. Sinds 2006 wordt eens per kwartaal overlegd. Om de per 2007 ingevoerde outputfinanciering te kunnen volgen wordt de voortgang in de geleverde prestaties elk kwartaal besproken met elk van de schuldhulpbureaus. Bij dit overleg is DWI leidend in de organisatie en in het agenderen. Verder zijn aanwezig de beleidsmedewerkers van de betrokken stadsdelen en in Bos en Lommer de regiomanager van Raster en in Zuidoost de directeur van MaDi. In het overleg worden de kwartaaloverzichten van de schuldhulpbureaus besproken. In Zuidoost vindt verder nog maandelijks overleg plaats tussen het stadsdeel en MaDi. Jaarlijks is er bestuurlijk overleg in Zuidoost tussen de verantwoordelijke portefeuillehouder en de Raad van Toezicht van MaDi.

In stadsdeel Zuidoost zijn alleen de halfjaarlijkse rapportages van Stida beschikbaar en geen rapportages van Recogin en Sikaman. Deze organisaties leveren geen tussentijdse overzichten aan het stadsdeel en het stadsdeel vraagt hier ook niet om. Deze organisaties zijn overigens ook niet betrokken in het kwartaaloverleg van DWI, stadsdeel en MaDi.

Het toezicht op de uitvoering voldoet op onderdelen aan de gestelde normen. Er wordt overlegd met de schuldhulpbureaus en daarin komen ook de tussentijdse prestaties aan de orde.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat bij deze taak opnieuw blijkt dat er geen heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden is tussen de stadsdelen en de centrale stad. Bij de controle op de uitvoering is de rol van de centrale stad leidend en bepalend zonder dat daar duidelijke afspraken over zijn vastgelegd. De rol van de onderzochte stadsdelen is beperkt. In de praktijk lijkt vooral DWI invulling te geven aan het toezicht op de uitvoering. Hoezeer deze werkwijze wellicht ook effectief kan zijn, het doet geen recht aan de eigenstandige verantwoordelijkheden van de stadsdelen.

#### Kwaliteit van de beleidsinformatie

Cruciaal voor het houden van toezicht op de uitvoering is het beschikken over goede beleidsinformatie. Zowel de onderzochte stadsdelen als DWI ontvangen informatie van de schuldhulpbureaus. De informatie die geleverd wordt aan het stadsdeel bestaat uit tussenrapportages en verantwoordingsdocumenten zoals de jaarrekening en het jaarverslag. Vanuit de centrale stad zijn rapportages beschikbaar als de 'Armoedemonitor' en de 'Uitvoeringsmonitor Schuldhulpverlening'.

Doordat de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost de afgelopen jaren niet expliciet zelf beleid voor schuldhulpverlening hebben geformuleerd en daarom ook geen eisen over de door hen gewenste beleidsinformatie hebben geformuleerd ontbreekt informatie over de gerealiseerde effecten in het stadsdeel.

Een belangrijk onderdeel van de informatie over de uitvoering bestaat uit het aantal trajecten dat binnen de schuldhulpverlening gerealiseerd is. Op basis daarvan vindt uiteindelijk ook de financiële afrekening plaats. Deze informatie wordt door DWI gebruikt als bron voor de monitor schuldhulpverlening.<sup>10</sup> De stadsdelen gebruiken de informatie om te toetsen of het aantal afgesproken trajecten binnen de schuldhulpverlening gerealiseerd is.

De rekenkamer concludeert op basis van haar onderzoek dat deze gegevens niet eenduidig zijn. Niet alleen blijkt dat het aantal gerealiseerde trajecten per rapportage kan verschillen voor hetzelfde jaar, ook blijkt de verdeling van de verschillende trajecten voor hetzelfde jaar te verschillen.

Zo blijkt uit de 'Beleidsmonitor 2003' dat MaDi in 2003 599 trajecten gerealiseerd heeft, maar volgens de 'Uitvoeringsmonitor Schuldhulpverlening 2004' blijkt dit aantal in 2003 752 te zijn geweest. De rekenkamer heeft geen verklaring verkregen voor dit verschil van 153 trajecten.

Dat de cijfers in het verleden niet eenduidig waren wordt ook onderkend door DWI. Dit probleem zou nu opgelost zijn en de cijfers over 2006 zouden nu wel betrouwbaar zijn volgens DWI.

#### Regie op de samenwerking tussen schuldhulpbureaus

In stadsdeel Bos en Lommer en Zuidoost is niet vastgelegd waaruit de regie door het stadsdeel en de centrale stad zou moeten bestaan. Volgens de verantwoordelijke ambtenaren in Zuidoost is het voordeel van het ontbreken van zo'n document dat het stadsdeel op deze manier veel vrijheid heeft om het beleid voor schuldhulpverlening vorm te geven en wellicht de samenwerking tussen DWI en Zuidoost hierdoor juist bevordert wordt. In de optiek van de rekenkamer wordt de regiefunctie met betrekking tot de schuldhulpbureaus in het veld zo niet goed ingevuld.

Bij de schuldhulpverlening in stadsdeel Zuidoost werken meerdere organisaties samen die gesubsidieerd worden door het stadsdeel: MaDi en de zogeheten zelforganisaties Stida, Recogin en Sikaman. Om te zorgen voor goede samenwerking tussen deze organisaties moet het stadsdeel regie voeren. Dit met als doel te komen tot een zo effectief en efficiënt mogelijke schuldhulpverlening.

Opvallend is dat in Zuidoost in 2000 wel een convenant is afgesloten om de samenwerking te bevorderen tussen MaDi, Stida, Recogin en Sikaman. Vanuit het stadsdeel is dit convenant als voorwaarde gesteld voor het verkrijgen van subsidie door de organisaties. Uit het convenant blijkt dat MaDi verantwoordelijk is voor het curatieve gedeelte van de schuldhulpverlening en Stida, Recogin en Sikaman voor het preventieve deel van de schuldhulpverlening. Op basis van deze verdeling moet er samengewerkt worden.

In de praktijk blijken verschillende percepties van deze samenwerking te bestaan. Ook blijkt dat er verschillend gedacht wordt over de inhoud en de frequentie van het overleg en de regievoering. Het stadsdeel zou juist bij deze samenwerking haar rol als regisseur op kunnen pakken door of een goede samenwerking tussen deze organisaties af te dwingen (middels subsidiebeschikkingen) of duidelijkheid te scheppen door één organisatie daadwerkelijk verantwoordelijk te maken. Daarbij zou het belang van de schuldenaar voorop dienen te staan en niet dat van de organisatie zelf.

Vanuit de schuldenaar geredeneerd zou het onderscheid tussen de organisaties geen rol moeten spelen. Deze wil bij één loket geholpen worden met zijn probleem en niet bij verschillende organisaties. Dit scheidt niet alleen verwarring bij de schuldenaar maar ook bij de organisaties zelf.

In 2007 blijkt het convenant voorlopig te zijn stopgezet. Volgens het stadsdeel wordt het convenant heroverwogen in het kader van het ingezette integrale beleid. MaDi voert inmiddels ook preventieve schuldhulpverlening uit, en de subsidies aan Stida, Sikaman en Recogin worden afgebouwd. Opvallend is dat hier geen evaluatie van het convenant aan vooraf is gegaan. Positief is dat het stadsdeel hier in de loop van 2007 wel toe over is gegaan.

Naast deze organisaties is er in Zuidoost een andere organisatie actief die zich inzet voor schuldenaren, namelijk Stichting Service Platform Amsterdam. Deze organisatie heeft tot het jaar 2006 geen financiële middelen van het stadsdeel gekregen, maar begeleidt vanaf 1999 wel schuldenaren, vooral diegenen die niet aan de criteria voldoen voor de reguliere schuldhulpverlening (bijvoorbeeld omdat de schuldenaar een fraudeschuld heeft). Er is geen vorm van samenwerking tussen deze organisatie en de andere organisaties. De stichting is hiertoe wel uitgenodigd door zowel het stadsdeel als MaDi, maar is hierop niet ingegaan.

#### Instellen onderzoek

In beide onderzochte stadsdelen is in de onderzochte periode geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het instellen van een onderzoek.

#### 4.3.2 Subsidievaststelling (na afloop van het subsidiejaar)

Nadat het subsidiejaar is afgelopen dient het stadsdeel te beoordelen of het schuldhulpbureau heeft voldaan aan de afspraken in de subsidiebeschikking. Als resultaat daarvan geeft het stadsdeel een subsidievaststelling af aan het schuldhulpbureau. De subsidievaststelling is beoordeeld op basis van de volgende normen:

##### Normen subsidievaststelling

- Beoordeling van de prestaties en verantwoording
- Passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken
- Adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling
- Tijdigheid van subsidievaststelling.

#### Bos en Lommer: subsidie Raster

De rekenkamer heeft alleen de vaststelling van de subsidie aan Raster over het jaar 2004 kunnen beoordelen. Deze is vastgesteld op 19 januari 2006. De meerjarensubsidie 2005-2009 wordt pas aan het eind van de looptijd vastgesteld. In onderstaande tabel is ons oordeel samengevat.

Tabel 4.6 – Beoordeling subsidievaststelling Raster

| Normen                                      | Raster<br>Vaststelling 2004 |
|---|-----------------------------|
| Beoordeling prestaties en verantwoording    | +/-                         |
| Passende maatregelen niet nakomen afspraken | -                           |
| Adequaat systeem functiescheiding           | -                           |
| Tijdigheid van subsidievaststelling         | -                           |

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoet niet aan de norm

#### Oordeel beoordeling van prestaties en verantwoording Raster

Voor de vaststelling van de subsidie moet Raster een jaarverslag en jaarrekening indienen, voorzien van een accountantsverklaring. De jaarrekening blijkt ontvangen te zijn, maar niet vermeld is of deze voorzien is van een accountantsverklaring. Het stadsdeel geeft in de

ambtelijke reactie aan dat subsidievaststelling nooit plaatsvindt als er geen accountantsverklaring aan de jaarrekening is toegevoegd.

De beleidsmedewerker van Bos en Lommer bespreekt het jaarverslag van Raster inhoudelijk met een vertegenwoordiger van Raster. De jaarrekening wordt doorgenomen met de financiële beleidsmedewerker van het stadsdeel. De meerjarenafspraken met Raster worden gecontroleerd door de accountant van het stadsdeel.

Bij het beoordelen van de prestaties van Raster dient het stadsdeel vast te stellen hoeveel geslaagde schuldsaneringen Raster heeft gerealiseerd. Het stadsdeel constateert dat het jaarverslag 2004 *“onvoldoende inzicht geeft in de prestatieafspraken”* en dat het stadsdeel *“vaststelt dat de beschikbare productiecijfers moeilijk vergelijkbaar blijken met de geoffreerde trajecten. . .”*. Niettemin gaat het stadsdeel akkoord met de geleverde prestaties van Raster in 2004.

De rekenkamer constateert dat het niet kunnen beoordelen van de door Raster geleverde prestaties voor stadsdeel Bos en Lommer geen reden is geweest om de subsidie niet vast te stellen. Bij de subsidie over 2003 speelde overigens hetzelfde probleem, en was de uitkomst ook dat de subsidie is vastgesteld.

In een brief van stadsdeel Bos en Lommer aan Raster (13 juli 2005, betreft subsidievaststelling schuldhelpverlening 2003):

*“Uit uw jaarverslag kunnen wij niet per se afleiden hoeveel geslaagde schuldsaneringen het betreft. Wij gaan echter akkoord met de door u aangegeven resultaten, aangezien de prestatieafspraken vanaf 2004 zijn aangepast op basis van het aantal geoffreerde trajecten”*.

Het stadsdeel brengt in de ambtelijke reactie naar voren dat de vaststelling van de subsidie gebaseerd is op een schriftelijke en mondelinge toelichting door Raster en ‘de overtuiging dat Raster haar werk naar tevredenheid heeft uitgevoerd’. Ook stelt het stadsdeel dat er ‘verzachtende omstandigheden’ zijn zoals geplande verbeteringen in de registratie en een heroriëntatie op schuldhelpverlening.

De rekenkamer heeft geen informatie gekregen over de toelichting door Raster over de afwijking in afgesproken en geleverde prestaties (bijvoorbeeld in gespreksverslagen of afspraken die hierover gemaakt zijn).

**Oordeel passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken Raster**  
Conform de eisen in de subsidiebeschikking dient Raster aan het stadsdeel een juist inzicht te verschaffen in de geleverde prestaties. Blijft het schuldhelpbureau in gebreke dan dient het stadsdeel passende maatregelen te nemen, maar uit het voorgaande is gebleken dat Bos en Lommer dit niet heeft gedaan. Dit is des te opvallender omdat 2004 niet het eerste jaar was dat afspraken niet werden nagekomen. Terecht stelt het stadsdeel dat de subsidie lager vastgesteld kan worden. De keuze om dit te doen is aan het stadsdeel. Gezien de onderliggende structurele problematiek (meerdere jaren problemen met de registratie) bij het voldoen aan de afgesproken prestaties zou het stadsdeel bijvoorbeeld wel als voorwaarde voor de subsidietoekenning in een volgend jaar kunnen stellen dat deze problematiek definitief wordt opgelost.

**Oordeel adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling Raster**

Deze norm gaat ervan uit dat er sprake is van een ambtelijke functiescheiding tussen het maken van afspraken voor subsidieverlening en het controleren van de financiële realisatie bij de subsidievaststelling.

De rekenkamer constateert dat Bos en Lommer niet voldoet aan de beoogde functiescheiding. De beleidsmedewerker die de subsidiebeschikking voorbereidt en de aanvraag (in eerste instantie) beoordeelt, is ook betrokken bij de subsidievaststelling. Deze beleidsmedewerker beoordeelt de jaarrekening en wordt daarin bijgestaan door een financiële beleidsmedewerker. Een accountantscontrole door het stadsdeel of de centrale stad vindt eventueel steekproefsgewijs achteraf plaats. Het stadsdeel geeft in haar ambtelijke reactie aan dat al deze onderdelen voorgelegd worden aan de financiële controller van de afdeling (die parafeert voor akkoord) en het afdelingshoofd. De rekenkamer stelt dat dit niet voldoende is omdat de subsidieverlening en de subsidievaststelling nog steeds in één persoon verenigd zijn.

#### Oordeel tijdigheid van subsidievaststelling Raster

Volgens de subsidieverordening van Bos en Lommer moet de subsidie binnen 12 weken na ontvangst van alle benodigde gegevens vastgesteld worden. Deze termijn is voor de subsidievaststelling 2004 niet gehaald, deze is gedateerd op 19 februari 2006.

#### Zuidoost: subsidie MaDi en Stida

De rekenkamer heeft de subsidievaststelling van MaDi van de jaren 2004 en 2005 beoordeeld. Van Stida is alleen de vaststelling van de subsidie voor het jaar 2005 aangetroffen. Deze is vastgesteld op 27 februari 2007. Ons oordeel over de subsidievaststelling is in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 4.7 – Beoordeling subsidievaststelling MaDi en Stida

| Normen                                      | MaDi<br>Vaststelling 2004 | MaDi<br>Vaststelling 2005 | Stida<br>Vaststelling 2005 |
|---|---------------------------|---------------------------|----------------------------|
| Beoordeling prestaties en verantwoording    | +/-                       | +/-                       | +                          |
| Passende maatregelen niet nakomen afspraken | n.v.t.                    | n.v.t.                    | +                          |
| Adequaat systeem functiescheiding           | -                         | -                         | -                          |
| Tijdigheid van subsidievaststelling         | ?                         | -                         | ?                          |

+ = voldoet aan de norm; +/- = voldoet deels aan de norm; - = voldoet niet aan de norm

#### Oordeel beoordeling van prestaties en verantwoording MaDi en Stida

De subsidievaststelling van MaDi voor 2004 en 2005 voldoet vrijwel niet. Het stadsdeel heeft een summier beoordeling opgenomen die meer procedureel dan inhoudelijk van aard is. De tijdigheid van de subsidievaststelling 2004 kan niet beoordeeld worden door het ontbreken van documenten. De vaststelling van de subsidie voor 2005 is niet tijdig gebeurd. De subsidievaststelling voor 2005 van Stida voldoet wel voor een groot deel aan de normen. Het stadsdeel heeft de prestaties en de financiële verantwoording van Stida beoordeeld. Het stadsdeel stelt niet direct de subsidie vast maar heeft aanvullende vragen over het financiële verslag.

#### Oordeel passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken MaDi en Stida

Het stadsdeel neemt bij de vaststelling van de subsidie 2005 voor Stida passende maatregelen door eerst een toelichting en aanvullingen te vragen. Bij de voorlopige vaststelling wordt het voorbehoud gemaakt dat pas op basis van een positieve beoordeling van de aanvullende informatie tot een definitieve vaststelling kan worden overgegaan.

#### Oordeel adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling MaDi en Stida

De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen waaruit deze functiescheiding blijkt.

#### Oordeel tijdigheid van subsidievaststelling MaDi en Stida

De rekenkamer kan de tijdigheid van de subsidievaststelling van MaDi over 2004 niet beoordelen omdat er geen aanvraag van MaDi tot vaststelling van de subsidie is aangetroffen. Voor het jaar 2005 blijkt dat de subsidie is vastgesteld op 24 november 2006 en de aanvraag daartoe door MaDi is ingediend op 24 april 2006. Volgens de subsidieverordening dient het stadsdeel binnen 6 weken na de aanvraag de subsidie vast te stellen. Deze termijn kan eventueel met 6 weken verlengd worden.

De rekenkamer kan de tijdigheid bij Stida niet beoordelen omdat er geen documenten zijn aangetroffen over de aanvraag van Stida tot vaststelling van de subsidie.

#### 4.4 Verantwoording aan de stadsdeelraad

In hoofdstuk 5 gaan we in op de wijze waarop de schuldhulpbureaus zich verantwoorden aan het stadsdeel over de uitvoering van de schuldhulpverlening. Op basis van de informatie van de schuldhulpbureaus verantwoordt het stadsdeel zich aan de stadsdeelraad. Dit aspect beoordelen we in deze paragraaf aan de hand van volgende norm:

##### **Norm verantwoording aan de stadsdeelraad**

De stadsdeelraad wordt tijdig, volledig en betrouwbaar geïnformeerd over de gerealiseerde effecten en de geleverde prestaties van de schuldhulpverlening.

De schuldhulpverlening vormt een belangrijk onderdeel van het armoedebeleid van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. De schuldhulpverlening moet bijdragen aan de vermindering van het aantal schuldenaren. Het is daarom van belang dat de raadsleden goed geïnformeerd worden over de bijdrage die het stadsdeel (en namens deze de schuldhulpbureaus) leveren aan dit doel. Vooral bij afwijkingen van de afgesproken resultaten is het belangrijk dat de stadsdeelraad tijdig wordt geïnformeerd door het dagelijkse bestuur. Op grond hiervan kan de raad besluiten tot bijsturing van het beleid.

##### **Bos en Lommer**

De stadsdeelraad in Bos en Lommer wordt één keer per kwartaal geïnformeerd over de voortgang van alle beleidsterreinen door middel van een bestuursrapportage. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd dat de raad alleen bij afwijkingen wordt geïnformeerd. Het stadsdeel werkt vanuit het principe 'management by exception'.

In de bestuursrapportages wordt regelmatig ingegaan op het onderwerp schuldhulpverlening en de stadsdeelraad hierover informeert, zoals de wachtlijsten en ook de stijging van het aantal acute schuldsituaties. De rekenkamer constateert dat zich in de optiek van het bestuur van het stadsdeel geen afwijkingen hebben voorgedaan. In de praktijk blijken de prestaties wel af te wijken van de gemaakte afspraken. Zo zijn zowel in 2003 als in 2004 door Raster niet de prestaties geleverd die waren afgesproken. Op basis van de beschikbare bestuursrapportages constateert de rekenkamer dat de stadsdeelraad hierover niet geïnformeerd is. Aangezien we in ons onderzoek op meerdere afwijkingen zijn gestuit vraagt de rekenkamer zich af welke criteria gehanteerd worden om te rapporteren over afwijkingen.

##### **Zuidoost**

In Zuidoost bestaan geen afspraken over de wijze en de frequentie van informeren van de stadsdeelraad. Het dagelijks bestuur maakt zelf de inschatting wanneer het informeren van



de raad zinvol is. Volgens de betrokken ambtenaren wordt de stadsdeelraad ondanks het ontbreken van afspraken hierover toch regelmatig geïnformeerd over de schuldhulpverlening.

In Zuidoost is in oktober 2006 een aanvang gemaakt met eigen armoedebeleid. De uitvoering hiervan is in de loop van 2007 op gang gekomen. Onderdeel daarvan is het bepalen welke beleidsinformatie nodig is. Op het moment van schrijven heeft dit nog niet tot afspraken met de stadsdeelraad geleid.

Uit ons onderzoek blijkt dat de niet optimale samenwerking tussen de verschillende organisaties bij de schuldhulpverlening in Zuidoost al langer bekend is binnen het stadsdeel. In hoeverre de raad hierover geïnformeerd wordt, is niet duidelijk. In diverse vergaderingen van de stadsdeelraad wordt het onderwerp besproken<sup>11</sup> en worden er vragen over deze samenwerking gesteld. In januari 2006 is in de stadsdeelraad een motie aangenomen om een onderzoek te laten verrichten naar de effectiviteit van MaDi, Stida, Recogin. Hoewel de motie beoogde dat dit nog voor de begrotingsbehandeling 2007 gereed zou zijn, heeft het stadsdeel voorrang gegeven aan een breder integraal onderzoek naar de achtergronden van de armoedeproblematiek in Zuidoost. Van beide onderzoeken zijn overigens nog geen resultaten bekend.

De rekenkamer constateert daarnaast dat in de verantwoording aan de stadsdeelraad nog steeds informatie ontbreekt over de prestaties van Recogin en Sikaman.

#### Oordeel verantwoording aan de stadsdeelraad

De rekenkamer constateert dat zowel in Bos en Lommer als in Zuidoost de verantwoording aan de stadsdeelraad over de schuldhulpverlening tekort schiet. In Zuidoost geldt dit zowel voor de frequentie als de inhoud van de informatievoorziening. In Bos en Lommer geldt dit voor de kwaliteit van de informatie.

Zo heeft de rekenkamer in de rapportages van de schuldhulpbureaus regelmatig afwijkingen geconstateerd van de afgesproken prestaties. Ook constateert de rekenkamer dat de kwaliteit van de informatie tekort schiet. Gerealiseerde trajecten over eenzelfde jaar variëren in diverse rapportages nogal eens zonder dat is toegelicht waardoor deze verschillen zijn ontstaan. Dit heeft tot gevolg dat de stadsdeelraad niet volledig en betrouwbaar geïnformeerd kan worden over de geleverde prestaties.

De rekenkamer concludeert dat de stadsdeelraden niet altijd tijdig en volledig worden geïnformeerd. En aangezien de verantwoording door de schuldhulpbureaus gebaseerd is op gebrekkige registraties kan de informatie aan de stadsdeelraad ook niet betrouwbaar zijn. Hierdoor hebben de stadsdeelraden een beperkt zicht op de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening. Dit beperkt de stadsdeelraad in een goede invulling van haar kaderstellende en controlerende taak.

## 4.5 Conclusie aansturing van de uitvoering

### Proces van subsidieverlening

In het proces van subsidieverlening werkt door dat de stadsdelen geen beleid hebben geformuleerd voor de schuldhulpverlening. Hierdoor is niet benoemd welke maatschappelijke effecten het stadsdeel wil bereiken met schuldhulpverlening en ook niet welke prestaties de schuldhulpbureaus moeten leveren om hieraan bij te dragen.

Als we kijken naar de onderdelen in het proces van subsidieverlening blijken met name de eisen aan de bedrijfsvoering en verantwoording beter te zijn vastgelegd. Zowel in Bos en Lommer als in Zuidoost voldoet de subsidieverordening op hoofdlijnen. Beide stadsdelen formuleren echter geen verzoek aan de schuldhulpbureaus om een subsidieaanvraag in te dienen. Bij het beoordelen van de subsidieaanvraag wordt over het algemeen wel voldaan

aan de vormvereisten maar niet aan het toetsen van inhoudelijke eisen. Hetzelfde geldt voor de subsidiebeschikking.

Al met al leidt het proces van subsidieverlening tot een algemene afspraak met Raster en MaDi over het aantal te leveren trajecten. De in deze afspraak vastgelegde aantallen zijn overigens ingegeven door DWI en niet gebaseerd op een eigen probleemanalyse in de stadsdelen.

#### Controle van de uitvoering

De rekenkamer concludeert dat het toezicht op de uitvoering van de schuldhulpverlening op meerdere punten verbeterd kan worden, en beoordeelt dit in beide stadsdelen als onvoldoende. Door het ontbreken van een eigen beleidskader voor de schuldhulpverlening kan de uitvoering alleen maar getoetst worden op het voldoen aan eisen aan de bedrijfsvoering en de verantwoording, maar niet aan de bijdrage aan beleidsdoelen.

Bij de controle van de uitvoering valt op dat net als bij de beleidsontwikkeling geen heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden bestaat tussen de stadsdelen en de centrale stad. Het blijkt dat bij de controle op de uitvoering de rol van de centrale stad leidend is zonder dat daar duidelijke afspraken over zijn vastgelegd. De rol van de onderzochte stadsdelen is beperkt ondanks de eigenstandige verantwoordelijkheid voor schuldhulpverlening van de stadsdelen.

#### Verantwoording aan de stadsdeelraad

De rekenkamer constateert dat zowel in Bos en Lommer als in Zuidoost de verantwoording aan de stadsdeelraad over de schuldhulpverlening tekort schiet. Voor Zuidoost geldt dit zowel voor de frequentie als de inhoud van de informatievoorziening, voor Bos en Lommer voor de kwaliteit. Het ontbreekt de stadsdelen aan goede en betrouwbare beleidsinformatie over bijvoorbeeld het aantal schuldenaren en het effect van de door de schuldhulpbureaus ingezette trajecten.

Hierdoor hebben de stadsdeelraden een beperkt zicht op de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening. Dit beperkt de stadsdeelraad in de uitvoering van haar kaderstellende en controlerende taak.

## 5 Schuldhulpbureaus in Bos en Lommer en Zuidoost

### 5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk beoordeelden we de wijze waarop de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost richting geven aan en controle uitoefenen op de uitvoering van de schuldhulpverlening. In dit hoofdstuk gaan we in op die uitvoering zelf. We beoordelen daarbij primair de prestaties van de schuldhulpbureaus Raster in Bos en Lommer en MaDi in Zuidoost. Waar relevant gaan we in Zuidoost ook in op Stida.

Bij het beoordelen van de schuldhulpbureaus staat centraal het geheel aan eisen dat vanuit de gemeente en de branche is gesteld aan die organisaties. De set aan eisen is neergelegd in vier documenten:

- het 'Dienstenboek schuldhulpverlening Amsterdam' (verder Dienstenboek)<sup>12</sup>;
- de subsidieverordening van het stadsdeel;
- de subsidiebeschikking van het stadsdeel;
- de gedragscode van de NVVK.

De rekenkamer beoordeelt de wijze van uitvoering van de schuldhulpverlening vooral op basis van het Dienstenboek. In het Dienstenboek zijn de trajecten binnen de schuldhulpverlening beschreven. Per traject wordt ingegaan op doelstelling, doelgroep en werkwijze. Daarnaast vormen de subsidieverordening en de subsidiebeschikking van het stadsdeel een beoordelingskader. De verordening beschrijft het kader waarbinnen het stadsdeel zelf en de organisaties kunnen handelen. Het stadsdeel legt de prestatieafspraken per uitvoerende instelling vast in de subsidiebeschikking.

Voor we ingaan op de uitvoering van de schuldhulpverlening presenteren we in onderstaande tabel een aantal kernegevens over de schuldhulpbureaus.

Tabel 5.1 - Overzicht subsidie en aantal fte 2004 – 2006

| Organisatie            | Bos en Lommer - Raster |           |           | Zuidoost - MaDi |           |           |
|------------------------|------------------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|-----------|
|                        | 2004                   | 2005      | 2006      | 2004            | 2005      | 2006      |
| Subsidie totaal (in €) | ?                      | 1.376.787 | 1.420.163 | 2.208.123       | 2.345.777 | 2.579.330 |
| Subsidie SHV (in €)    | 386.669                | 387.229   | 398.919   | 603.012         | 773.930   | 617.318   |
| Formatie               | 5,17 fte               | 5,53 fte  | 5,45 fte  | 9 fte           | 11,57 fte | 11 fte    |
| Inwoners               | 31.220                 | 30.989    | 30.443    | 81.978          | 80.550    | 78.907    |

Bij de grootte van de formatie moet opgemerkt worden dat op stedelijk niveau is vastgesteld dat 1 fte jaarlijks gemiddeld 100 trajecten kan uitvoeren. Het stadsdeel Zuidoost verleent de subsidie op basis van het aantal schuldhulpverleners (voor 1 fulltime schuldhulpverlener wordt € 67.000 doorberekend). Stadsdeel Bos en Lommer doet dit ook en specificeert de prestatieafspraken op trajectniveau.

De rekenkamer heeft in het onderzoek verschillen geconstateerd in cijfers beschikbaar in de KWIZ Uitvoeringsmonitor, jaarverslagen van de schuldhulpbureaus en de Amsterdamse Armoedemonitor. In het onderzoek is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de cijfers uit de KWIZ Uitvoeringsmonitor 2004 en 2005. Raster is hierin vanaf 2005 niet individueel te onderscheiden voor Bos en Lommer (zij voert in meerdere stadsdelen schuldhulpverlening uit). Cijfers over 2005 komen uit het jaarverslag 2005 van Raster. Aangezien de Uitvoe-

ringsmonitor 2006 nog niet gepubliceerd was, zijn cijfers over 2006 opgevraagd bij Raster en MaDi.

## 5.2 Fasering schuldhulpverlening

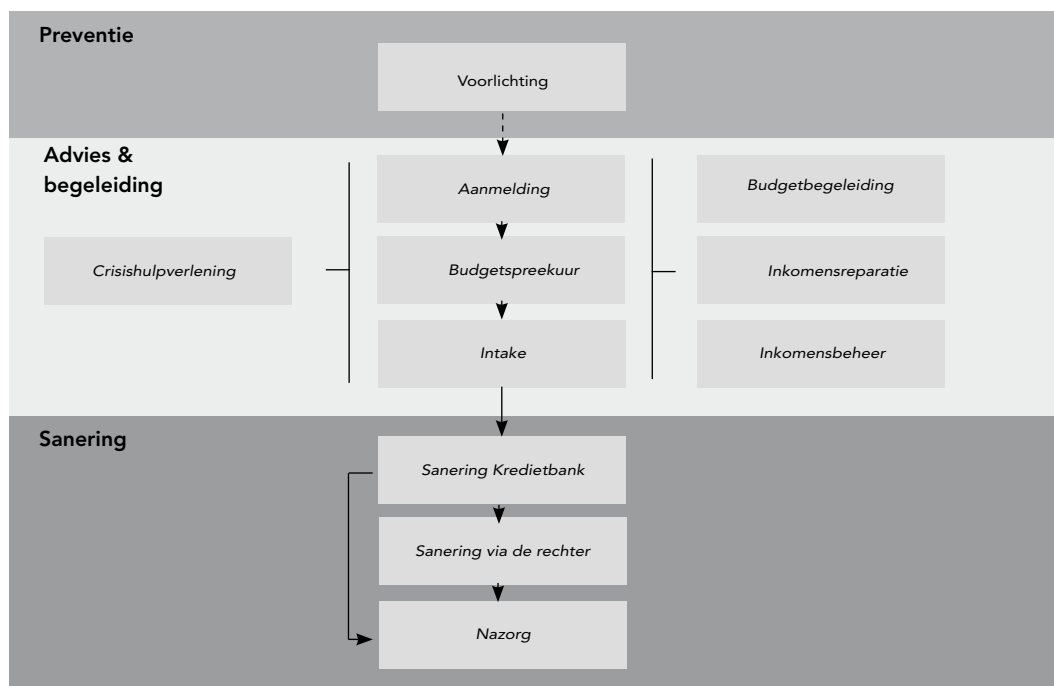
De rekenkamer hanteert de definitie van integrale schuldhulpverlening die het Landelijk Platform Integrale Schuldhulpverlening hanteert:

*'Integrale schuldhulpverlening is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met zorg voor uitvallers met als doel zowel financiële problemen als de oorzaken hiervan op te lossen op basis van een eenduidige doelstelling en een eenduidige methodiek.'*<sup>13</sup>

In de praktijk blijkt dat deze definitie op twee manieren geïnterpreteerd kan worden, namelijk dat de schuldhulpverlener alle noodzakelijke hulp zelf verleent of dat de schuldhulpverlener de hulpverlening die de cliënt nodig heeft organiseert. Een deel hiervan kan de schuldhulpverlener zelf uitvoeren en een deel, bijvoorbeeld psychosociale begeleiding, organiseert de schuldhulpverlener.

Voor het aanbrengen van structuur in het proces van schuldhulpverlening heeft de rekenkamer de trajecten binnen de schuldhulpverlening in drie fasen opgedeeld. Deze fasering met bijbehorende activiteiten zijn in figuur 5.1 weergegeven. Na de figuur lichten we de verschillende fasen en bijbehorende activiteiten toe.

Figuur 5.1 - Fasering schuldhulpverlening



### Fase 1: Preventie

Het doel van preventie is te voorkomen dat mensen (weer) een beroep doen op schuldhulpverlening. Een van de preventieve activiteiten is het geven van voorlichting aan groepen. Voorlichting kan ook plaatsvinden via inloopsprekuren, folders of via internet.

### Fase 2: Advies & begeleiding

Schuldhulpverlening start als een cliënt zich meldt bij het schuldhulpbureau. Tijdens de

aanmelding krijgt de cliënt informatie over de schuldhulpverlening. Bij de aanmelding wordt bekeken:

- of de cliënt voldoet aan de voorwaarden voor hulpverlening;
- of de cliënt met advies de problemen zelfstandig kan oplossen;
- of er sprake is van crisis;
- of de cliënt maatregelen moet treffen om het inkomen te repareren;
- of er een minnelijk of wettelijk schuldsaneringstraject moet worden opgestart.

De cliënt wordt doorverwezen naar een andere hulpverlenende instantie als hij niet aan het juiste adres is. Als sprake is van een crisissituatie, krijgt de cliënt een afspraak voor crisishulpverlening. Als dit niet het geval is, start een regulier traject met een afspraak voor het budgetspreekuur.

In het budgetspreekuur geeft de schuldhulpverlener de cliënt voornamelijk informatie en advies. Het kan zijn dat een cliënt dan in staat is de problemen op te lossen. Eventueel krijgt de cliënt twee budgetadviesgesprekken aangeboden. Als een cliënt niet zelfstandig de problemen kan oplossen, dan wordt een afspraak gemaakt voor een intake. De intake biedt inzicht in de problematische situatie van de cliënt. Op basis hiervan stelt de schuldhulpverlener een hulpverleningsplan op.

De schuldhulpverlener heeft een aantal instrumenten tot zijn beschikking om een cliënt te adviseren en te begeleiden. Eén van de instrumenten is inkomensreparatie.<sup>14</sup> Een cliënt kan bijvoorbeeld een beroep doen op een regeling of komt in aanmerking voor een toeslag. Voorbeelden hiervan zijn ontheffing van betaling van gemeentelijke belastingen of huur- en zorgtoeslag.

Een ander instrument is budgetbegeleiding. Budgetbegeleiding biedt de cliënt inzicht in zijn financiële situatie. Daarnaast begeleidt de schuldhulpverlener de cliënt bij het beheer hiervan. Inkomensbeheer is een derde instrument. Dit is bestemd voor cliënten waarbij budgetbegeleiding niet voldoende is. Het inkomen wordt gestort op een aparte rekening. De schuldhulpverlener maakt samen met de cliënt een budgetplan. De afdeling Financial Services van de Kredietbank voert ook inkomensbeheer uit. Dan wordt het inkomen van de cliënt gestort op de rekening van Financial Services, de vaste lasten worden hiervan betaald en het restant van wat overblijft, krijgt de cliënt.

Als een inwoner van Amsterdam door de woningbouwvereniging uit huis dreigt te worden gezet of door de NUON wordt afgesloten van energie, is sprake van een crisis. Hiervoor wordt een traject crisishulpverlening ingezet. De cliënt krijgt direct ondersteuning. De schuldhulpverlener kan bijvoorbeeld contact opnemen met betrokken deurwaarders om de procedure uit te stellen. Op deze manier heeft de cliënt tijd en ruimte om tot een redelijke oplossing te komen. Een andere oplossing is dat de schuldhulpverlener een aanvraag voor bijzondere bijstand indient of het Schuldhulpfonds aanschrijft.

### Fase 3: Sanering

De cliënt kan via de Kredietbank of via de rechter sanering van schulden krijgen. In een proces van bemiddelen probeert de Kredietbank een regeling te treffen met de schuldeisers. De schuldhulpverlener van het schuldhulpbureau zorgt ervoor dat in de aanvraag de juiste en benodigde informatie wordt verstrekt door de cliënt. De cliënt moet aan een aantal voorwaarden voldoen. Als dit het geval is, bemiddelt de Kredietbank tussen cliënt en schuldeisers. Hiervoor is een termijn gesteld van 120 dagen.<sup>15</sup> De schuldeisers kunnen instemmen met de voorgestelde regeling. Mocht dit niet lukken, dan kan de schuldhulpverlener voor de cliënt een aanvraag indienen voor schuldsanering via de rechter. Dit is pas mogelijk na

afwijzing van een aanvraag voor een saneringstraject bij de Kredietbank. Het traject via de Kredietbank heeft een zeeffunctie voor de wettelijke trajecten. Deze schuldsanering is bedoeld als een uiterst redmiddel.<sup>16</sup>

Het minnelijke traject van schuldsanering door de Kredietbank bestaat in het algemeen uit de volgende fasen:

1. Inventariseren van de schuldsituatie.
2. Het controleren van de gegevens en het opstellen van een voorstel voor schuldregeling.
3. Inventariseren van de medewerking van de crediteuren.
4. Opstarten of afwijzen van een schuldregeling.
5. Controle of de schuldenaar zijn verplichtingen nakomt.

Het opstellen van een minnelijke schuldregeling duurt volgens de richtlijnen die door de leden van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) worden gehanteerd in principe maximaal 120 dagen<sup>17</sup>. De belangrijkste partijen, naast de schuldenaar en crediteuren, die een rol spelen in de minnelijke schuldregeling zijn de sociale diensten, de (gemeentelijke) kredietbanken en het maatschappelijke werk.

In het geval een schuldenaar zijn schuld niet kan saneren op basis van een minnelijke regeling kan een wettelijke schuldsanering plaatsvinden. De cliënt lost drie jaar lang maximaal af. Hij krijgt een bewindvoerder toegewezen die alle post ontvangt van de schuldenaar. Als de cliënt nieuwe schulden maakt, wordt de schuldsanering beëindigd. Dit heeft grote gevolgen, de cliënt kan namelijk tien jaar lang geen nieuw verzoek voor dit traject doen. Als de cliënt het traject helemaal afrondt, leidt dit tot het toekennen van een ‘schone lei’ van de rechter.

Als de aanvraag voor schuldsanering bij de Kredietbank of de rechter is toegekend en het aflossen van de schulden begint, start volgens het Dienstenboek ook het traject nazorg om de cliënt hierin te begeleiden. Belangrijkste reden om dit traject in te zetten is het voorkomen van het maken van nieuwe schulden door de cliënt of dat de cliënt stopt het met aflossen van zijn schulden en uitvalt.

### 5.3 Normenkader

De rekenkamer heeft een normenkader ontwikkeld voor het beoordelen van de prestaties die de schuldhulpbureaus aan het stadsdeel leveren. We hanteren hierbij twee hoofdnormen:

#### **Hoofdnormen beoordeling schuldhulpbureaus**

- Schuldhulpbureaus leveren prestaties zoals afgesproken in het Dienstenboek Schuldhulpverlening Amsterdam en de subsidiebeschikking
- De afgeronde trajecten hebben de financiële positie van de cliënt blijvend verbeterd (door schulden te voorkomen, inkomen te verruimen, vaardigheden om bestedingspatroon aan te passen en / of schulden af te lossen).

Deze hoofdnormen worden in de komende paragrafen verder uitgewerkt in normen. Hierbij onderscheiden we normen voor elk van de drie fasen van de schuldhulpverlening, voor de samenwerking met andere organisaties en de verantwoording die zij afleggen aan het stadsdeel.

#### 5.4 Fase 1: Preventie

In Amsterdam is sinds 1999 aandacht voor de preventie van schulden. De rekenkamer kijkt hier specifiek naar voorlichting aan mensen uit de doelgroep en hanteert hiervoor de volgende onderzoeksnorm:

##### **Norm preventie**

De uitvoerende instelling geeft voorlichting over het voorkomen van schulden en bereikt hiermee de doelgroep.

In Bos en Lommer is bij Raster een preventiemedewerker aangesteld voor het geven van voorlichting in bijvoorbeeld buurthuizen. Raster heeft alleen cijfers beschikbaar van de groepsvoorlichting in de vier stadsdelen waar Raster werkzaam is. In het eerste halfjaar van 2007 waren dit zes groepen.<sup>18</sup>

In Zuidoost verzorgt Stida voorlichtingsbijeenkomsten aan bijvoorbeeld jongeren en tienermoeders. In 2005 heeft Stida aan zes groepen (aantal deelnemers variërend van 7-30) voorlichting gegeven. In 2006 heeft ook MaDi groepsvoorlichting verzorgd aan volwassenen en senioren (totaal 3 groepen, gemiddeld 12 mensen per groep).

Voor het vaststellen van het bereik van de doelgroep is inzicht in de doelgroep noodzakelijk.

Tabel 5.2 - Potentiële doelgroep preventie

| Stadsdeel     | Aantal inwoners (2006) | Aantal huishoudens (2006) | Aantal huishoudens op minimum niveau (2005) | 19,2% van minima-huishoudens heeft schulden |
|---------------|------------------------|---------------------------|---|---|
| Bos en Lommer | 30.443                 | 15.772                    | 3.953                                       | 759   |
| Zuidoost      | 78.907                 | 39.673                    | 9.435                                       | 1.812                                       |

Bronnen: O+S, Stadsdelen in Cijfers, DWI, Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006.

Bos en Lommer en Zuidoost zijn (naast Geuzenveld-Slotermeer) de stadsdelen die in verhouding tot de andere stadsdelen het hoogste aandeel minimahuishoudens hebben (Bos en Lommer 24,5% en Zuidoost 23,9%).

Volgens de Amsterdamse Armoedemonitor (september 2006) heeft 1 op de 5 minima-huishoudens schulden. Dit betekent in Zuidoost 1.812 huishoudens en in Bos en Lommer 759 huishoudens. Om te voorkomen dat deze schulden problematisch worden is (een deel van) de doelgroep gedefinieerd die in aanmerking komt voor preventie. De mensen die niet op het sociale minimum leven zijn hierin niet meegenomen. De aangeboden groepsvoorlichting is in verhouding tot de potentiële doelgroep laag. Dit sluit aan bij de recent gepubliceerde bevindingen van de gemeentelijke ombudsman. Hij stelt als een van de knelpunten binnen de schuldhulpverlening dat er te weinig preventieve maatregelen worden getroffen om schulden te voorkomen.

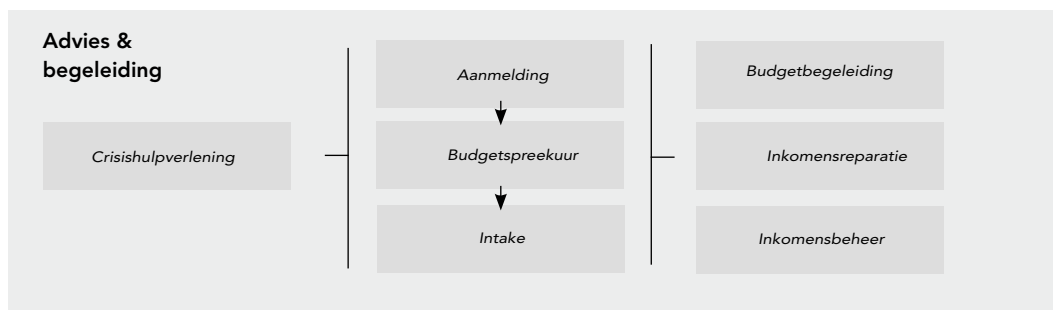
##### **Oordeel preventie**

Al sinds de nota Armoedebestrijding van 1998 is er aandacht voor preventie. De rekenkamer is echter van oordeel dat voorlichting in geringe mate plaatsvindt. Hiermee wordt slechts een klein deel van de doelgroep bereikt.

Bij het voorkomen van problematische schulden is het lastig vast te stellen of de ingezette activiteiten hieraan daadwerkelijk een bijdrage hebben geleverd. De rekenkamer kan op basis van dit onderzoek niet constateren of in de twee onderzochte stadsdelen problemati-

sche schulden daadwerkelijk voorkomen zijn door de ingezette activiteiten. De rekenkamer constateert dat er geen indicatoren zijn vastgesteld om dit inzicht te verschaffen.

## 5.5 Fase 2: Advies en begeleiding



De uitvoerende instelling kan een aantal trajecten inzetten om de cliënt te helpen met zijn problematische schulden. De rekenkamer behandelt de trajecten in fase 2 in chronologische volgorde en onderscheidt daarbij de reguliere hulpverlening en crisishulpverlening. De reguliere hulpverlening start als een cliënt zich aanmeldt, maar er geen sprake is van een crisissituatie. Als dit wel het geval is start direct de crisishulpverlening.

### 5.5.1 Reguliere schuldhulpverlening

In de reguliere schuldhulpverlening kan de uitvoerende instelling diverse trajecten inzetten:

- *Aanmelding*;
- *Budgetspreekuur*;
- *Intake*;
- *Budgetbegeleiding*;
- *Inkomensreparatie*;
- *Inkomensbeheer*.

De rekenkamer heeft vier trajecten binnen deze reguliere schuldhulpverlening uitgelicht en hiervoor een specifieke onderzoeksnorm geformuleerd. Dit geldt voor de aanmelding, budgetbegeleiding, inkomensreparatie en inkomensbeheer. Over de andere twee trajecten, budgetspreekuur en intake, heeft de rekenkamer onvoldoende beschikbare gegevens kunnen verzamelen en velt hierover om die reden geen oordeel. Afsluitend gaan we in deze paragraaf in op het onderwerp wachtlijst.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de prestaties van de twee uitvoerende instellingen, Raster en MaDi, in het reguliere traject.



Tabel 5.3 - Prestaties reguliere traject 2004 – 2006

| Prestaties         | Bos en Lommer - Raster |      |      | Zuidoost - MaDi |       |          |
|--------------------|------------------------|------|------|-----------------|-------|----------|
|                    | 2004                   | 2005 | 2006 | 2004            | 2005  | 2006     |
| Aanmelding         | 440                    | 529  | 370  | 1.269           | 1.363 | 1.466    |
| Budgetspreekuur    | 345                    | 414  | 211  | - *             | - *   | 1.306    |
| Intake             | 261                    | 341  | 259  | 1.271           | 429   | 1.490 ** |
| Inkomensreparatie  | -                      | 139  | 193  | -               | -     | 197      |
| Budgetbegeleiding  | 10                     | 4    | 15   | 6               | -     | 8        |
| Inkomensbeheer *** | 70                     | 76   | -    | 0               | -     | -        |

\* Verkeerd geregistreerd.

\*\* Toelichting MaDi: cliënten komen ook direct via de backoffice binnen voor intake wanneer sprake is van crisis.

\*\*\* Inkomensbeheer uitgevoerd door de schuldhulpbureaus zelf. Cijfers van Financial Services van de Kredietbank zijn niet opgenomen in de tabel.

In Bos en Lommer lijkt het aantal cliënten dat aanklopt voor schuldhulpverlening in 2006 een stuk verminderd te zijn. De formatie van Raster is echter gelijk gebleven. Het stadsdeel en Raster geven aan dat dit komt door de ontruiming van het Bos en Lommerplein in 2006.

In Zuidoost is naast MaDi ook Stida actief. Stida heeft in 2005 via het open spreekuur de volgende prestaties geleverd.

Tabel 5.4 – Prestaties Stida in Zuidoost

| Stida          | Rapportage 2005                                   |     |
|----------------|---|-----|
| Open spreekuur | • Ordenen administratie                           | 87  |
|                | • Advies bemiddeling ondersteunende voorzieningen | 379 |
|                | • Telefonische bemiddeling                        | 258 |

Stida heeft in 2005 ook aan 93 deelnemers een budgetteringscursus aangeboden.<sup>19</sup>

De rekenkamer constateert dat in stadsdeel Zuidoost de vraag naar schuldhulpverlening die zich aan de balie melden sinds 2004 gestegen is naar 1.466 cliënten. Stadsdeel Zuidoost heeft zowel in 2005 als in 2006 tijdelijk een extra formatie van 2 fulltime schuldhulpverleners gekregen om dit op te vangen.

### Aanmelding

De rekenkamer hanteert de volgende norm bij de mogelijkheid voor de cliënt om zich aan te melden voor schuldhulpverlening:

#### Norm aanmelding

De schuldhulpverlening is laagdrempelig en toegankelijk voor de doelgroep.

MaDi heeft twee locaties in het stadsdeel waar cliënten zich kunnen melden voor een dagelijks inloopspreekuur. Daarnaast houdt MaDi vier dagen in de week telefonisch spreekuur. Raster houdt ook dagelijks spreekuur in het stadsdeel voor informatie en advies, dit is op één locatie, namelijk in het dienstencentrum. Raster heeft uitgebreidere spreekuren, maar heeft geen specifiek telefonisch spreekuur.

Voor beide instellingen geldt dat het grootste gedeelte van de cliënten een afspraak krijgt voor het budgetspreekuur waar uitgebreider informatie wordt verstrekt. Voor Raster geldt

dat in 2006 tweederde van de cliënten die zich aanmelden een afspraak voor het budgetspreekuur krijgen. MaDi stuurt bijna 90% van de cliënten door naar het budgetspreekuur. Een korte beschrijving van activiteiten en contactgegevens is op internet beschikbaar, voor beide organisaties.

### Oordeel aanmelding

De rekenkamer is van oordeel dat beide instellingen voldoende organisatorische maatregelen hebben getroffen om de hulpverlening op een laagdrempelige en toegankelijke manier aan te bieden. De rekenkamer constateert echter wel dat de informatie die beschikbaar is op internet nog vrij beperkt is.

### Inkomensreparatie

De rekenkamer heeft de volgende norm gehanteerd voor het traject inkomensreparatie:

#### Norm inkomensreparatie

Regelingen en toeslagen waar cliënt recht op heeft, worden aangevraagd.

Bos en Lommer heeft in 2005 en 2006 fors ingezet op inkomensreparatie. Van Zuidoost is alleen het aantal trajecten van 2006 bekend. Raster zet inkomensreparatie relatief gezien veel vaker in dan MaDi. In 2006 zet Raster bij meer dan de helft van de cliënten inkomensreparatie in. Zuidoost doet dit bij nog geen 15%.

MaDi geeft aan dat sinds 2003 bij alle cliënten wordt gekeken naar eventuele inkomensreparatie voordat de cliënt wordt doorverwezen naar de afdeling schuldhulpverlening. Tijdens het budgetspreekuur wordt tegelijk bekeken of dit noodzakelijk is en of alle voorzieningen zijn benut. Als dit niet het geval blijkt te zijn, start de schuldhulpverlener hiervoor trajecten op. Deze activiteiten worden in een ander registratiesysteem bijgehouden. De rekenkamer heeft hierover geen gegevens ontvangen en kan hier dus geen oordeel over geven. De rekenkamer kan alleen constateren dat de registratie van MaDi afwijkt.

Een indicator voor het succes van dit traject is het inzicht in welke toeslagen of regelingen succesvol zijn aangevraagd. De Amsterdamse Armoedemonitor geeft een overzicht van het aantal aangevraagde toeslagen en regelingen.

Tabel 5.5 - Gebruik regelingen en toeslagen Amsterdam 2003-2005

| Regeling of toeslag     | Eenheid     | 2003   | 2004   | 2005   | % minima-huishoudens met<br>voorziening 2005 |
|-------------------------|-------------|--------|--------|--------|--|
| Huursubsidie            | Huishoudens | 56.404 | 56.330 | 59.380 | 80%  |
| Bijzondere bijstand     | Huishoudens | 11.133 | 10.930 | 9.656  | 12%  |
| Kwijtscheldingsregeling | Personen    | 42.395 | 52.811 | 55.481 | 68%  |
| Woonlastenfonds         | Huishoudens | 14.809 | 17.745 | 11.900 | 16%  |
| Langdurigheidstoelage   | Huishoudens | 13.553 | 14.097 | 15.051 | 20%  |
| Fonds Bijzondere Noden  | Personen    | 599    | 705    | 800    | 1%   |
| Schuldhulpfonds         | Personen    |        | 547    | 607    | Nb   |

Bron: Dienst Werk en Inkomen, Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006. Gegevens Schuldhulpfonds Gemeentelijke Kredietbank.

Het beroep op bijzondere bijstand en het woonlastenfonds is in geheel Amsterdam gedaald. Het gebruik van de overige regelingen is toegenomen.

Stadsdeel Zuidoost kent veruit het grootste aantal bewoners dat een bijdrage krijgt uit het Fonds Bijzondere Noden. Dit geldt ook voor het beroep op het Woonlastenfonds, namelijk 24% van het totale aantal aanvragen.

De gegevens over de overige regelingen en toeslagen laten zien dat het beroep op deze regelingen of toeslagen ook is toegenomen. Het is echter niet mogelijk op basis van de monitor vast te stellen welk aandeel hiervan de schuldhulpbureaus voor hun rekening hebben genomen.

Raster en MaDi geven aan dat zij bij het aanvragen van toeslagen en regelingen afhankelijk zijn van beslistermijnen van bijvoorbeeld de Belastingdienst voor huur- en zorgtoeslag. De beslistermijnen blijken in de praktijk erg lang te zijn. Dit werkt voor de schuldhulpverlening en voor de cliënt vertragend waardoor de doorlooptijd van dit traject lang is. Dit blijkt uit het volgende voorbeeld uit de praktijk.

#### **Aanvraag bij de Kredietbank**

Als de voorliggende voorzieningen net zijn aangevraagd duurt dit vaak 8 weken. Dit werkt vertragend. Voor de aanvraag bij de Kredietbank moeten we de definitieve beschikkingen namelijk bijvoegen. Er ontstaan veel huurschulden door vertragingen in het afhandelen van aanvragen voor huurtoeslag. Ik heb nu nog steeds cliënten die voor 2007 hun huurtoeslag nog niet ontvangen hebben. Dit leidt tot onbegrip en gevoel van machteloosheid bij cliënten. DWI moet bijvoorbeeld binnen 8 weken beslissen op de aanvraag. Het komt ook vaak voor dat in de achtste week de cliënt een brief krijgt dat de aanvraag onvolledig is en dan gaat de termijn van 8 weken opnieuw lopen. (Uit gesprek met schuldhulpverlener).

Bij het tussentijds optreden van veranderingen in de situatie van de cliënt, zijn weer nieuwe bijgestelde aanvragen nodig. Bij mensen die niet in een stabiele inkomenssituatie zitten, speelt dit vooral een rol. Het volgende voorbeeld uit de praktijk illustreert dit.

#### **Stabiel inkomen en inkomensreparatie**

Voor het aanvragen van een saneringskrediet bij de Kredietbank is een stabiele inkomenssituatie een van de voorwaarden. Dit is vaak een probleem. Periodes met een tijdelijke baan en periodes met een uitkering wisselen elkaar af. Dit heeft weer allerlei gevolgen voor bijvoorbeeld de huur- en zorgtoeslag. Dan blijf je bezig. Soms raden we een cliënt af om een tijdelijke baan aan te nemen, zodat het inkomen stabiel is en een aanvraag bij de Kredietbank ingediend kan worden. (Uit gesprek met schuldhulpverlener).

#### **Oordeel inkomensreparatie**

De rekenkamer constateert dat de schuldhulpbureaus een toenemende aandacht hebben voor inkomensreparatie. Naar verhouding zet Raster hier meer op in bij haar cliënten dan MaDi. De rekenkamer is van oordeel dat vooral de structurele regelingen of toeslagen voor de cliënt blijvend financiële ruimte oplevert voor de schuldenaar.

#### **Budgetbegeleiding en inkomensbeheer**

De rekenkamer heeft de volgende norm gehanteerd voor het traject budgetbegeleiding en inkomensbeheer:

### Norm budgetbegeleiding en inkomensbeheer

De trajecten budgetbegeleiding en inkomensbeheer worden door de schuldhulpbureaus zoveel mogelijk ingezet om de vaardigheden van de cliënt te ontwikkelen of te verbeteren met als doel nieuwe schulden te voorkomen.

Cliënten kunnen verschillende soorten schulden hebben.<sup>20</sup> Dit bepaalt volgens het referentiemodel van SGBO de aanpak van de hulpverlening. In dit referentiemodel komt ook naar voren dat budgetbeheer een administratief-technische activiteit is en het de voorkeur verdient dit tegelijkertijd met budgetbegeleiding aan te bieden.<sup>21</sup>

In Bos en Lommer wordt weinig budgetbegeleiding uitgevoerd (15 cliënten in 2006). Daarnaast krijgt in 2004 en 2005 maar een klein deel van de cliënten inkomensbeheer. In Zuidoost heeft Stida in 2005 een budgetteringscursus aan 93 cliënten gegeven. Daarnaast heeft zij voor 87 personen de administratie geordend (totaal 180 cliënten). Dit sluit aan bij de bevindingen van het dossieronderzoek van de gemeentelijke ombudsman. Budgetbegeleiding kwam in de onderzochte dossiers nauwelijks voor.

Inkomensbeheer uitgevoerd door de schuldhulpbureaus zelf is sinds 2007 niet langer declarabel.<sup>22</sup> DWI koopt dit stedelijk in bij Financial Services van de Kredietbank. Cliënten kunnen hier naartoe doorverwezen worden.

Mensen die niet zelfstandig uit hun schuldsituatie komen, krijgen een intake. De rekenkamer zet het aantal ingezette budgetbegeleidingen en inkomensbeheer om die reden af tegen het aantal cliënten dat een intake heeft gekregen.

Tabel 5.6 - Inzet budgetbegeleiding en inkomensbeheer ten opzichte van intake

| Prestaties                        | Bos en Lommer<br>Raster |      |      | Zuidoost<br>MaDi |      | Zuidoost<br>Stida |      |
|-----------------------------------|-------------------------|------|------|------------------|------|-------------------|------|
|                                   | 2004                    | 2005 | 2006 | 2004             | 2005 | 2006              | 2005 |
| Intake                            | 261                     | 341  | 259  | 1.271            | 429  | 1.490             | 857  |
| Budgetbegeleiding                 | 10                      | 4    | 15   | 6                | -    | 8                 | 180  |
| Budgetbegeleiding<br>% van intake | 4%                      | 1%   | 6%   | 0,5%             | 0%   | 0,5%              | 21%  |
| Inkomensbeheer                    | 70                      | 76   | -    | -                | -    | -                 | -    |
| Inkomensbeheer<br>% van intake    | 27%                     | 22%  | -    | -                | -    | -                 | -    |

### Oordeel budgetbegeleiding en inkomensbeheer

De rekenkamer oordeelt dat zowel in Bos en Lommer als in Zuidoost te weinig cliënten budgetbegeleiding of inkomensbeheer hebben gehad. De rekenkamer is van oordeel dat hiermee te weinig aandacht is voor de oorzaken van schulden en de focus vooral ligt op het oplossen van financiële problemen.<sup>23</sup> Het risico van terugvallen in het oude bestedingspatroon of het afhaken van de cliënt is hierdoor groot. Op de lange termijn is dit voor alle partijen nadelig.

In de ambtelijke reactie geeft MaDi aan dat zij werkt met een frontoffice (MaDi Loket) en een backoffice. Cliënten melden zich aan bij het MaDi Loket voordat de cliënt naar de afdeling schuldhulpverlening gaat. In het MaDi Loket vindt ook het budgetspreekuur plaats en wordt tegelijk gekeken of inkomensreparatie noodzakelijk is en of de voorliggende voorzieningen al zijn benut. Als dat niet het geval is, start het MaDi Loket daarvoor trajecten op. De cliënten worden daarna voor een intake opgeroepen. Inzet van deze trajecten wordt volgens MaDi in een ander registratieprogramma bijgehouden. De rekenkamer heeft hierover geen cijfers ontvangen en kan hierover dus geen oordeel geven.

### Wachtlijsten in de uitvoering

In de onderzoeksperiode zijn er wachtlijsten geweest in de schuldhulpverlening. Er is sprake van een wachtlijst als een cliënt na aanmelding bij de schuldhulpverlening binnen vier weken nog geen intake heeft gehad. Het risico van een wachtlijst is dat cliënten afhaken en hun schulden verder oplopen. Ook ontstaat er zo een groter risico dat crisishulpverlening ingezet moet worden.

In de volgende tabel is deze problematiek cijfermatig weergegeven.

Tabel 5.7– Ontwikkeling wachtlijst Bos en Lommer en Zuidoost

| Indicator               | Bos en Lommer - Raster |      |      | Zuidoost - MaDi |       |       |
|-------------------------|------------------------|------|------|-----------------|-------|-------|
|                         | 2004                   | 2005 | 2006 | 2004            | 2005  | 2006  |
| Wachtlijst in personen  | 13                     | 52   | 10   | 430             | 512   | 253   |
| Wachtlijst in weken     | ?                      | 10   | ?    | ?               | 20    | 8     |
| Aanmeldingen            | 440                    | 529  | 370  | 1.269           | 1.363 | 1.466 |
| Wachtlijst - aanmelding | 3%                     | 10%  | 3%   | 34%             | 38%   | 17%   |

De wachtlijst in Bos en Lommer lijkt in 2006 beperkt te zijn; 3% van het aantal aanmeldingen. In 2005 heeft DWI wachtlijstbureaus ingeschakeld om een groot deel van de cliënten die op wachtlijst staan schuldhulpverlening aan te bieden.

In 2006 blijkt nog een kleine wachtlijst van 10 personen te zijn. Dit door (tijdelijk) beperkte capaciteit. Raster brengt naar voren dat er sinds eind 2006 binnen Bos en Lommer geen sprake meer is van een wachtlijst.

Ook in Zuidoost is een daling te zien van het aantal personen op de wachtlijst na inzet van de wachtlijstbureaus in 2005. De wachtlijst is in Zuidoost echter nog niet verdwenen. De wachtlijst in 2006 zou in oktober 2006 weggewerkt zijn door een uitbreiding van het aantal schuldhulpverleners bij MaDi. Volgens MaDi is er in 2006 geen sprake van een dringende wachtlijst.

Volgens DWI zijn in de eerst twee kwartalen van 2007 de wachtljsten bij zowel MaDi als Raster weggewerkt.

De rekenkamer is van oordeel dat het probleem van de hoge wachtljsten aanzienlijk verminderd is in de afgelopen jaren. De rekenkamer is van oordeel dat het voorkomen van de wachtlijst belangrijk is. Het tijdelijk inspringen van een wachtlijstbureau biedt niet (voor alle cliënten) een structurele oplossing. Het wegwerken van de wachtljsten is namelijk korte termijn gericht. Dit kan tot gevolg hebben dat het probleem deels en tijdelijk is verholpen. Dit stemt niet overeen met het beoogde doel dat de financiële positie van de cliënt blijvend verbeterd is.

#### 5.5.2 Crisishulpverlening

De rekenkamer hanteert voor de crisishulpverlening de volgende onderzoeksnorm:

##### **Norm crisishulpverlening**

De uitvoerende instelling biedt een cliënt in een crisissituatie met voorrang crisishulpverlening aan.

Onderstaande tabel geeft de resultaten weer van het aantal trajecten dat in het kader van crisishulpverlening is uitgevoerd in beide stadsdelen.

Tabel 5.8 - Crisishulpverlening 2004 – 2006

| Prestaties                                | Bos en Lommer - Raster |      |      | Zuidoost - MaDi |       |       |
|---|------------------------|------|------|-----------------|-------|-------|
|   | 2004                   | 2005 | 2006 | 2004            | 2005  | 2006  |
| Aanmeldingen                              | 440                    | 529  | 370  | 1.269           | 1.363 | 1.466 |
| Crisishulpverlening                       | 210                    | 133  | 184  | 343             | 329   | 505   |
| % crisishulpverlening op aantal meldingen | 48%                    | 25%  | 50%  | 27%             | 24%   | 34%   |

In Bos en Lommer is het aantal crisistracten, na een aanzienlijke daling in 2005, in 2006 toch weer met 38% opgelopen ten opzichte van 2005. In Zuidoost is de toename nog groter. Van 329 tracten in 2005 naar 505 tracten in 2006: een toename van 53%. MaDi geeft aan in 2006 in totaal 360 dossiers te hebben overgedragen aan een wachtlijstbureau om wachttijden voor deze cliënten te voorkomen. De wachtlijstbureaus handelen echter geen crisissituaties af. MaDi vangt (een deel van) deze crises ook op. Raster en MaDi geven aan dat veel cliënten pas in een (te) laat stadium hulp inschakelen. Dit heeft volgens beide organisaties ook met culturele achtergronden en taalproblemen te maken.

In een crisissituatie is het van belang snel te reageren. Een cliënt in een crisissituatie krijgt voorrang en moet binnen 24 uur geholpen worden. Als er veel crisissituaties zijn, kan de doorlooptijd van de reguliere schuldhulpverlening onder druk komen te staan en in de knel komen. Gevolg kan zijn dat de doorlooptijden voor de cliënt langer worden en in het geval van ontbrekende capaciteit een wachtlijst ontstaat.

In Zuidoost verkeerden in het jaar 2006 van de 1.466 cliënten die zich aanmeldden 505 cliënten in een crisis. Dit is 34% van de cliënten. In 2006 heeft MaDi ook crisishulpverlening uitgevoerd voor cliënten die in eerste instantie zijn doorverwezen naar een wachtlijstbureau. Dit verklaart voor een deel de toename in crisishulpverlening. De ontstane scheve verhoudingen leggen een groter beslag op de organisatie.

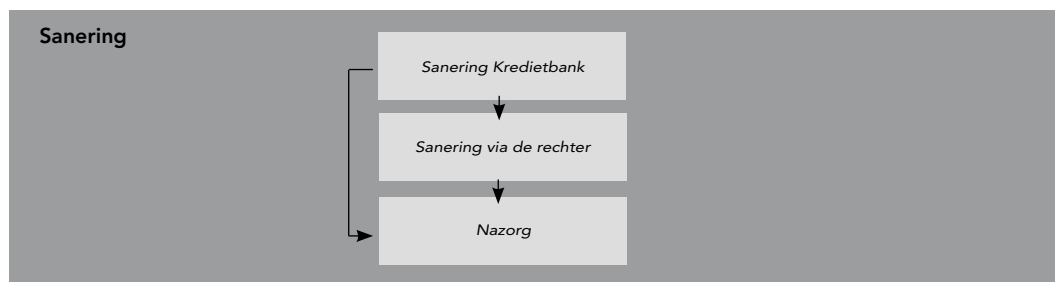
In Bos en Lommer verkeerden in 2006 de helft van de cliënten die zich hadden aangemeld in een crisis.

In de nota 'Sanctiebeleid schuldhulpverlening' van DWI wordt de ontwikkeling van het stijgende aandeel crisishulpverlening in geheel Amsterdam ook gesignaleerd. Hiervoor zijn maatregelen getroffen. Een cliënt wordt bijvoorbeeld bij een derde crisissituatie tot inkomensbeheer verplicht.

### Oordeel crisishulpverlening

De rekenkamer constateert dat Raster en MaDi de toenemende vraag van crisishulpverlening opvangen, maar is van oordeel dat de druk op de organisatie hierdoor steeds groter wordt. De reguliere schuldhulpverlening kan zo in de knel komen. De cliënt is er bovendien op lange termijn niet bij gebaat dat 'brandjes geblust' blijven worden. Naast de crisishulpverlening is de cliënt gebaat bij tracten als inkomensreparatie, budgetbegeleiding, inkomensbeheer en/ of doorverwijzing naar het maatschappelijke werk. De doorverwijzing die plaatsvindt, gebeurt in een kwart van de gevallen naar maatschappelijk werk (zie paragraaf 5.8.2).

## 5.6 Fase 3: Sanering van schulden



Een cliënt kan als hij niet in staat is zelf zijn of haar problematische schulden op te lossen, schulden gaan aflossen via een schuldregeling via de Kredietbank of via de rechter. Tijdens het aflossen van de schulden, geeft het Dienstenboek aan dat zodra deze start, nazorg wordt verleend aan de cliënt.

De rekenkamer toetst in de volgende paragrafen de aanvraag door het schuldhulpbureau voor schuldsanering bij de Kredietbank en de rechter en de nazorg bij deze trajecten aan haar normen.

### 5.6.1 Sanering via de Kredietbank

De schuldhulpverlener kan voor de cliënt een aanvraag indienen voor een schuldregeling bij de Kredietbank. Dit kan via een saneringskrediet of via schuldbemiddeling. In de meeste gevallen is sprake van een saneringskrediet. In dat geval betaalt de cliënt in drie jaar het krediet aan de Kredietbank af. De Kredietbank betaalt aan alle schuldeisers zoals afgesproken (een deel van) de schulden in een keer af.

#### Aanvragen

De rekenkamer hanteert voor de aanvraag de volgende onderzoeksnorm:

**Norm aanvraag schuldsanering Kredietbank**  
De uitvoerende instelling dient een volledige aanvraag in voor schuldsanering bij de Kredietbank.

In onderstaande tabel zijn de aanvragen schuldregeling bij de Kredietbank opgenomen van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost.

Tabel 5.9 - Aanvragen schuldregeling Kredietbank

| Activiteit                 | Bos en Lommer - Raster |      |      | Zuidoost - MaDi* |      |      |
|----------------------------|------------------------|------|------|------------------|------|------|
|                            | 2004                   | 2005 | 2006 | 2004             | 2005 | 2006 |
| Schuldregeling Kredietbank | 221                    | 189  | 139  | 765              | 434  | 581  |

\* Stida vraagt voor haar cliënten ook schuldregelingen aan bij de Kredietbank. In 2005 waren dit 83 aanvragen. Cijfers van 2004 en 2006 zijn niet beschikbaar.

Het stadsdeel Bos en Lommer laat een blijvende daling zien over de gehele periode: 2006 laat een daling van 37% zien ten opzichte van 2004.

In stadsdeel Zuidoost is het aantal aanvragen voor een schuldregeling via de Kredietbank over de gehele periode afgenomen met 24% ten opzichte van 2004. Wel blijkt in het jaar 2006 het aantal aanvragen te zijn toegenomen met 34% ten opzichte van 2005.

Raster en MaDi dienen in 2005 samen 623 aanvragen in bij de Kredietbank. Dit is 35% van de totale aanvragen die door alle schuldhulpbureau worden ingediend in Amsterdam.

### Afwijzingen

Niet elke aanvraag voor schuldsregeling via de Kredietbank leidt daadwerkelijk tot de start van een regeling. Uit de volgende tabel blijkt dat in 2006 slechts 15% van de aanvragen in Amsterdam via de schuldhulpbureaus<sup>24</sup> leidt tot een succesvolle schuldsregeling. Er is een kleine daling te zien in het aantal succesvol afgesloten schuldsregelingen van de aanvragen via de schuldhulpbureaus ten opzichte van 2005 (van 17% naar 15%).

Tabel 5.10 - Aanvragen en succesvol afgesloten schuldsregelingen Kredietbank in heel Amsterdam

| Aanvragen  | 2005  | %   | 2006  | %   |
|--|-------|-----|-------|-----|
| Aanvragen voor schuldsregeling (heel Amsterdam)                                      | 4.271 |     | 3.694 |     |
| Aanvragen voor schuldsregeling (via de acht schuldhulpbureaus)                       | 1.801 | 42% | 1.613 | 44% |
| Succesvol afgesloten schuldsregelingen (van de aanvragen via de 8 schuldhulpbureaus) | 304   | 17% | 237   | 15% |

Bron: KWIZ, Uitvoeringsmonitor schuldhulpverlening Amsterdam 2006, publicatie najaar 2007

Uit interviews blijkt dat bij MaDi een deel van de aanvragen voor schuldsregeling bij de Kredietbank wordt ingediend, zonder dat aan alle voorwaarden wordt voldaan. Dit levert logischerwijs veel afwijzingen op. De rekenkamer kan niet vaststellen bij hoeveel cliënten dit het geval is omdat de gegevens hierover niet beschikbaar zijn. Het volgende voorbeeld illustreert dit.

#### Aanvraag bij de Kredietbank

Als ik dan alle gegevens heb, dien ik een aanvraag bij de Kredietbank in voor de cliënt. Bij CJIB-boetes wordt de aanvraag niet toegekend. Toch dienen we de aanvraag in. Ik vertel het wel dat de aanvraag dan afgewezen wordt, maar cliënten willen het toch vaak proberen. Soms lukt het bij aanvraag nummer zes om de cliënt zover te krijgen om de CJIB-schulden af te betalen. Wij gaan niet op de stoel van de Kredietbank zitten. Als de cliënt wil dat wij een aanvraag indienen, dan doen we dat. Als blijkt dat de afloscapaciteit onvoldoende is, wijst de Kredietbank direct de aanvraag af. Dan heb ik de afwijzing de volgende dag binnen. (Uit gesprek met schuldhulpverlener).

Raster geeft aan pas een aanvraag in te dienen voor een schuldsregeling bij de Kredietbank wanneer de cliënt aan de voorwaarden voldoet. Raster investeert om die reden in het traject inkomensreparatie. Dit is ook terug te zien in het aantal cliënten dat inkomensreparatie krijgt (meer dan de helft, tegenover 15% van de cliënten bij MaDi).

De uitvoerende instellingen geven aan dat bij afwijzing van de aanvraag schuldsregeling Kredietbank een groot deel van de cliënten 'uit beeld verdwijnt'. Zowel Raster als MaDi informeert de cliënt over het wettelijk traject en de aanvraagprocedure. Slechts een klein deel dient een aanvraag WSNP in. Van de rest van de cliënten is onduidelijk waar zij terecht komen. Sommige cliënten kloppen weer aan als zich een crisis voordoet. Cijfers over recidivisten<sup>25</sup> zijn echter niet beschikbaar.

Een schatting van MaDi van het aantal recidivisten in Zuidoost is 140 personen. De rekenkamer is van oordeel dat cliënten op lange termijn niet verder geholpen zijn. Instrumenten als inkomensreparatie, budgetbegeleiding en inkomensbeheer bieden hier



uitkomst, omdat hier ook aandacht is voor structurele oplossingen en de oorzaken van de schulden. Als dit opgelost wordt, kunnen crisissituaties worden voorkomen.

### Succesvol afgeronde schuldregelingen

Als de aanvraag voor een schuldsaneringstraject is toegekend, betekent dit in de meeste gevallen dat het gaat om een saneringskrediet. De Kredietbank betaalt zoals met de schuldeisers is afgesproken de schulden in een keer af.

DWI geeft aan te kunnen spreken over een succesvol afgerond saneringstraject als de cliënt na drie jaar zijn persoonlijke lening heeft afbetaald aan de Kredietbank. Hierover zijn echter geen cijfers beschikbaar. Een cliënt die een traject start in 2004 is hier bijvoorbeeld tot 2007 mee bezig.

De rekenkamer constateert dat als een aanvraag voor een schuldregeling door de Kredietbank wordt toegewezen, het dossier van de cliënt door de schuldhulpverlener wordt afgesloten als de cliënt geen aanvraag voor sanering via de rechter wil indienen.

Nazorg vindt bij beide instellingen in de regel pas plaats op aanvraag van de cliënt zelf. Zoals eerder geconstateerd vindt nauwelijks budgetbegeleiding plaats. Ook niet tijdens dit traject. Dit betekent in de praktijk dat de cliënt zijn schulden volgens de regeling afbetaalt gedurende een periode van drie jaar, maar in die periode geen begeleiding krijgt hoe hij nieuwe (problematische) schulden voorkomt.

### Oordeel traject schuldsanering via Kredietbank

De rekenkamer constateert dat het aantal aanvragen via de schuldhulpbureaus dat wordt toegekend erg laag is (15%).

De rekenkamer is van oordeel dat de schuldhulpverlener de cliënt kan stimuleren in het beschikbaar stellen van (de benodigde) informatie. Op deze manier kan een zo volledig mogelijke aanvraag ingediend worden. Dit is de cliënt, de Kredietbank en de schuldhulpverlener bij gebaat.

MaDi dient zoals hierboven beschreven voor een deel van de cliënten meerdere malen een aanvraag voor een schuldsanering in waarvan tevoren al duidelijk is dat deze wordt afgewezen (omdat de cliënt niet voldoet aan de voorwaarden). Dit leidt tot onnodig werk bij zowel MaDi als bij de Kredietbank. De rekenkamer acht het meegaan met de cliënt om bij zijn aandringen toch een kansloze aanvraag in te dienen niet klantvriendelijk. De rekenkamer beoordeelt dit bovendien als een inefficiënte manier van werken. Als van tevoren duidelijk is dat de aanvraag wordt afgewezen, is eerst investeren in andere trajecten (zoals inkomensreparatie, inkomensbeheer en budgetbegeleiding) om zoveel mogelijk te zorgen dat wel aan de voorwaarden wordt voldaan waarschijnlijk meer rendabel.

De rekenkamer is van oordeel dat de cliënt bij een aanvraag waar van tevoren al duidelijk is dat deze wordt afgewezen, geen echte kans krijgt op een minnelijke schuldregeling. MaDi geeft in haar reactie aan dat MaDi dit alleen doet om toeleiding naar de WSNP op te kunnen starten. De rekenkamer is van oordeel dat het minnelijk traject op deze manier niet de bedoelde zeeffunctie kan vervullen. Als een aanvraag wordt afgewezen, kan de cliënt een aanvraag indienen voor sanering via de rechter zonder dat een goede poging voor de schuldregeling via de Kredietbank is ondernomen.

Daarnaast leidt het meerdere keren indienen van een aanvraag voor dezelfde cliënt bij de Kredietbank tot onnodig veel aanvragen. Dit leidt tot inefficiëntie. Gezien de ontwikkeling van outputfinanciering vindt de rekenkamer dit geen juiste invulling van de prestatieafspraken met het stadsdeel.

De rekenkamer constateert daarnaast dat in een groot aantal gevallen de schuldeisers niet eens aangeschreven kunnen worden, aangezien de cliënt niet voldoet aan de voorwaarden en de aanvraag direct wordt afgewezen bijvoorbeeld onvoldoende afloscapaciteit, te hoge schulden bij het CJIB. Ook bij de rechter kunnen dit overigens afwijzingsgronden zijn. Aanvragen die snel worden afgewezen door de Kredietbank omdat gelijk duidelijk is dat een cliënt niet aan de voorwaarden voldoet, kunnen de gemiddelde doorlooptijd van aanvragen bij de Kredietbank bovendien beïnvloeden. Deze wordt op het niveau van Amsterdam bijgehouden. De doorlooptijd voor aanvragen bij de Kredietbank was in 2004 gemiddeld 74 dagen en in 2005 gemiddeld 55 dagen.<sup>26</sup>

De rekenkamer is ten slotte van oordeel dat de gegevens over het succesvol doorlopen van het saneringstraject (dus drie jaar) belangrijke informatie is om vast te kunnen stellen of de financiële situatie van de cliënt daadwerkelijk blijvend is verbeterd.

### 5.6.2 Sanering via de rechter (WSNP)

Als een aanvraag voor schuldsanering via de Kredietbank wordt afgewezen, is het nog mogelijk om schuldsanering via de rechter aan te vragen. Dit kan via de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP). Doelstelling van deze wet is een schuldenaar de mogelijkheid op een schuldenrije toekomst te geven. De cliënt lost drie jaar maximaal af en krijgt een bewindvoerder toegewezen.

De centrale stad (DWI) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WSNP. De gemeente geeft hiervoor een verklaring af (artikel 285 Faillissementswet). De stadsdelen hebben hierin geen formele rol. De uitvoerende instelling van het stadsdeel dient voor de cliënt een aanvraag voor sanering in bij de rechtbank. De schuldhulpverlener zorgt ervoor dat de aanvraag volledig is en stuurt deze voor ondertekening naar DWI. De rechter dwingt via een vonnis medewerking van schuldeisers af.

De rekenkamer hanteert voor de aanvraag de volgende onderzoeksnorm:

#### **Norm aanvraag schuldsanering via de rechter**

De uitvoerende instelling dient (via DWI) een volledige aanvraag in voor schuldsanering bij de rechtbank.

In de tabel hieronder zijn de resultaten opgenomen van de aanvragen van saneringen via de rechter in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost.

Tabel 5.11 - Aanvragen schuldsanering via de rechtbank (WSNP)

| Activiteit      | Bos en Lommer - Raster |      |      | Zuidoost - MaDi |      |      |
|-----------------|------------------------|------|------|-----------------|------|------|
|                 | 2004                   | 2005 | 2006 | 2004            | 2005 | 2006 |
| Toeleiding WSNP | 21                     | 25   | 23   | 280             | 176  | 160  |

In Zuidoost is het aantal aanvragen voor sanering via de rechter de laatste twee jaar sterk gedaald. In 2006 ten opzichte van 2004 met 43%. Sanering via de rechter vindt in Bos en Lommer relatief veel minder plaats en blijkt in de afgelopen jaren vrij stabiel te zijn.

De rechter laat in Amsterdam 62% van de aanvragen toe tot een WSNP-traject (KWIZ monitor 2006). Als een cliënt drie jaar maximaal heeft afgelost ontvangt hij een 'schone lei' van de rechter. Van de schuldenaren beëindigt in Amsterdam 71% het traject succesvol. Landelijk gezien is dit slagingspercentage 70%.<sup>27</sup>

### Oordeel aanvraag sanering via de rechter

De rekenkamer constateert dat het aantal aanvragen voor een sanering via de rechter in Bos en Lommer in de onderzoeksperiode vrij constant is. Zuidoost laat een substantiële daling van het aantal aanvragen voor een sanering zien. Een relatie met het aantal succesvol afgeronde saneringstrajecten kan helaas niet gelegd worden omdat deze gegevens niet op stadsdeelniveau beschikbaar zijn.

De rekenkamer constateert dat nazorg bij beide instellingen in de regel pas plaatsvindt op aanvraag van de cliënt zelf. Dit betekent in de praktijk dat de cliënt zijn schulden afbetaalt en op het minimum leeft gedurende een periode van drie jaar, maar in die periode geen begeleiding krijgt hoe hij nieuwe (problematische) schulden voorkomt. De rekenkamer gaat hier in de volgende paragraaf verder op in.

#### 5.6.3 Nazorg

Nazorg zou gelijk moeten starten als de schuldsanering bij de Kredietbank of de rechter begint. De rekenkamer hanteert voor nazorg de volgende onderzoeksnorm, ontleend aan het Dienstenboek:

##### Norm

De uitvoerende instelling ziet erop toe dat bij de start van de schuldsanering (via Kredietbank of rechter) nazorg plaatsvindt.

Het is niet bekend hoeveel mensen nazorg nodig hebben, niet alle aanvragen bij de Kredietbank en de rechter worden namelijk toegekend. De rekenkamer heeft een schatting gemaakt van de benodigde trajecten nazorg. Wij gaan hierbij uit van de stedelijke percentages van gestarte schuldregelingen bij Kredietbank en rechter. Op stedelijk niveau wordt in 2006 15% van de aanvragen bij de Kredietbank toegekend en 62%<sup>28</sup> bij de rechter.

Tabel 5.12 - Schatting benodigde nazorg bij sanering via Kredietbank of rechter (op basis van stedelijk percentage)

| Activiteit                     | %*  | Bos en Lommer - Raster |           | Zuidoost - MaDi |              |
|--------------------------------|-----|------------------------|-----------|-----------------|--------------|
|                                |     | 2005                   | 2006      | 2005            | 2006         |
| Aanvraag Kredietbank           |     | 189                    | 139       | 434             | 581          |
| Toekenning Kredietbank         | 15% | 28                     | 21        | 65              | 87           |
| Aanvraag WSNP                  |     | 25                     | 23        | 176             | 160          |
| Toekenning rechtbank           | 62% | 16                     | 14        | 109             | 99           |
| <b>Totaal benodigde nazorg</b> |     | <b>44</b>              | <b>35</b> | <b>174</b>      | <b>186</b>   |
| <b>Aangeboden nazorg</b>       |     | <b>9</b>               | <b>26</b> | <b>46 **</b>    | <b>0 ***</b> |

\* Het stedelijke percentage voor schuldhulpbureaus in 2005 verschilde, namelijk toekenning Kredietbank 17%, toekenning WSNP 64%. Hier is in de berekeningen rekening meegehouden.

\*\* Stida heeft in 2005 43 nazorgtrajecten verzorgd, zij deed voor 83 cliënten een aanvraag. Deze cijfers zijn niet betrokken in onderstaande berekeningen.

\*\*\* MaDi geeft aan in 2006 138 keer het traject ondersteunende begeleiding te hebben aangeboden. Hier zou ook nazorg onder vallen. Dit traject is pas sinds 2007 in het Dienstenboek opgenomen. MaDi heeft dit dus eerder geregistreerd dan opgenomen in het Dienstenboek. Naast dit nieuwe traject blijft het traject nazorg gewoon bestaan. De concept-versie van de KWIZ-monitor 2006 geeft 25 nazorg trajecten aan voor MaDi.

Van de cliënten die daadwerkelijk met een traject starten via de Kredietbank of via de rechter, krijgt een klein deel nazorg. Het blijkt dat in stadsdeel Bos en Lommer gemiddeld over de afgelopen twee jaar de aangeboden nazorg 44% bedraagt van de totaal benodigde nazorg. Voor het stadsdeel Zuidoost is dit gemiddelde moeilijk te berekenen. Als uitgegaan wordt van de cijfers uit de KWIZ-monitor is dit gemiddelde voor Zuidoost over de

afgelopen twee jaar 21% van de benodigde nazorg. In Bos en Lommer wordt verhoudingsgewijs meer nazorg aangeboden dan in Zuidoost.

De uitvoerende instellingen geven aan dat nazorg in de praktijk plaatsvindt op aanvraag van de cliënt. De cliënt wordt geacht hier zelf actie te ondernemen, terwijl een cliënt meestal niet in staat is om zijn eigen schulden op te lossen en hier hulp bij nodig heeft.

Met nazorg wordt bovendien beoogd te voorkomen dat de cliënt nieuwe schulden maakt (recidive) of stopt met het aflossen van zijn schulden en uitvalt. Een klein deel van de cliënten krijgt deze begeleiding in de vorm van nazorg. Dit kan betekenen dat de meeste cliënten voldoende kennis en vaardigheden hebben opgedaan om het inkomen zelfstandig te beheren. De cliënt heeft deze kennis en vaardigheden echter niet verworven door een traject budgetbegeleiding of inkomensbeheer. Dit wordt namelijk weinig aangeboden. Een cliënt wordt ook niet altijd doorverwezen naar bijvoorbeeld het maatschappelijk werk voor begeleiding (24% van de cliënten wordt doorverwezen naar maatschappelijk werk; onbekend is hoe groot dit in aantallen is). De rekenkamer constateert dat cliënten niet de benodigde nazorg wordt aangeboden.

### Oordeel nazorg

De rekenkamer is van oordeel dat nazorg niet ingezet wordt zoals omschreven in het Dienstenboek en daarmee onvoldoende begeleiding van de cliënt tijdens de sanering plaatsvindt. Cliënten verdwijnen uit beeld nadat het traject is gestart. Het slagingspercentage van vooral een saneringstraject bij de Kredietbank is erg laag (15% in 2006). De rekenkamer is van oordeel dat inzet van nazorg waarin aandacht is voor kennis en vaardigheden van de cliënt, en waarin de cliënt zo nodig wordt doorverwezen naar andere instanties, een belangrijke bijdrage kan leveren aan het slagen van een traject. Dit sluit ook aan bij de bedoeling van integrale schuldhulpverlening. Het enkel oplossen van de financiële problemen lost de oorzaken van de schulden niet op. Hier moet ook in het traject nazorg aandacht voor zijn en in geïnvesteerd worden door de schuldhulpverlening.

Bij de landelijke evaluatie van de Wet Sanering Natuurlijke Personen wordt dit voor het wettelijke traject bevestigd. “Sanering via de WSNP biedt onvoldoende perspectief voor psychische en persoonlijke problemen.” Bovendien wordt aangegeven dat “dit soort problemen de kans op een tussentijdse uitval of recidive vergroot”.<sup>29</sup> Het aanpakken van deze problemen is noodzakelijk om de kans van slagen van het saneringstraject te vergroten.

De rekenkamer is van oordeel dat nazorg op dit moment onvoldoende wordt aangeboden en hierdoor onvoldoende aandacht wordt besteed aan het voorkomen van uitval of recidive.

## 5.7 Prestaties schuldhulpbureaus

In de vorige paragrafen is op diverse onderdelen van de schuldhulpverlening ingegaan. De vraag is vervolgens of met de uitvoering van al deze activiteiten ook de prestaties geleverd worden zoals deze zijn afgesproken met het stadsdeel.

Bij het beoordelen van de prestaties van de schuldhulpbureaus hanteren we de volgende norm.

### Norm prestaties

De schuldhulpbureaus realiseren de prestaties conform de afspraken in de subsidiebeschikking van het stadsdeel.

De rekenkamer heeft voor de geleverde prestaties de gegevens van de uitvoeringsmonitor schuldhulpverlening van KWIZ genomen. De rekenkamer constateert dat de gegevens hiervan verschillen met de gegevens zoals deze zijn opgenomen in de jaarverslagen van de schuldhulpbureaus.

In onderstaande tabel zijn de prestaties opgenomen zoals deze afgesproken zijn en gerealiseerd door Raster. Stadsdeel Bos en Lommer heeft in de subsidiebeschikking 2004 wel en in 2005 en 2006 geen prestatieafspraken opgenomen voor elk traject.

Tabel 5.13 – Geleverde prestaties Raster (Bos en Lommer)

| Bos en Lommer<br>Trajecten | Afgesproken prestaties |            |            | Geleverde prestaties |      |      |
|----------------------------|------------------------|------------|------------|----------------------|------|------|
|                            | 2004*                  | 2005       | 2006       | 2004                 | 2005 | 2006 |
| Aanmelding (-spreekuur)    | 525 + 156              | 510        | idem       | 440                  | 529  | 370  |
| Budgetspreekuur            | 256                    | 383        | NB         | 354                  | 414  | 211  |
| Intake                     | 420                    | 357        | NB         | 261                  | 341  | 259  |
| Crisishulpverlening        | 200                    | 128        | NB         | 210                  | 133  | 184  |
| Schuldregeling Kredietbank | 315                    | 77         | NB         | 221                  | 189  | 139  |
| WSNP                       | 79                     | 51         | NB         | 21                   | 25   | 23   |
| Nazorg                     |                        | 51         | NB         | 26                   | 9    | 26   |
| Inkomensreparatie          |                        | 250        | NB         | -                    | 139  | 193  |
| Budgetbegeleiding          | 53                     | 100        | NB         | 10                   | 4    | 15   |
| Inkomensbeheer             |                        | 77         | NB         | 70                   | 76   | -    |
| <b>Totaal (o.b.v. fte)</b> | <b>517</b>             | <b>553</b> | <b>545</b> |                      |      |      |

NB = niet beschikbaar

\* 2004: ook nog in beschikking 158 schuldbemiddelingen (deed schuldhulpbureau nog schuldbemiddeling, dit is overgeheveld naar de Kredietbank.), 105 eenmalige adviezen/ doe het zelf en 126 hertoetsingen; 2005; dit jaar is op basis van de offerte van Raster opgenomen. Niet opgenomen in de tabel zijn 77 trajecten toeleiding dwangakkoord, 51 periodieke controles en 8 trajecten groepswork.

In onderstaande tabel zijn de prestaties opgenomen zoals deze zijn afgesproken tussen stadsdeel Zuidoost en MaDi. De afgesproken prestaties zijn niet op het niveau van de trajecten opgenomen in de beschikking. Ook zijn de gerealiseerde prestaties opgenomen in de tabel.

Tabel 5.14 – Geleverde prestaties MaDi (Zuidoost)

| Zuidoost<br>Trajecten      | Afgesproken prestaties |              |              | Geleverde prestaties |       |       |
|----------------------------|------------------------|--------------|--------------|----------------------|-------|-------|
|                            | 2004                   | 2005         | 2006         | 2004                 | 2005  | 2006  |
| Aanmelding                 | NB                     | NB           | NB           | 1.269                | 1.363 | 1.466 |
| Budgetspreekuur            | NB                     | NB           | NB           | -                    | -     | 1.306 |
| Intake                     | NB                     | NB           | NB           | 1.271                | 429   | 1.490 |
| Crisishulpverlening        | NB                     | NB           | NB           | 343                  | 329   | 505   |
| Schuldregeling Kredietbank | NB                     | NB           | NB           | 765                  | 434   | 581   |
| WSNP                       | NB                     | NB           | NB           | 280                  | 176   | 160   |
| Nazorg                     | NB                     | NB           | NB           | 32                   | 46    | *     |
| Inkomensreparatie          | NB                     | NB           | NB           | -                    | -     | 197   |
| Budgetbegeleiding          | NB                     | NB           | NB           | 6                    | -     | 8     |
| Inkomensbeheer             | NB                     | NB           | NB           | 0                    | -     | -     |
| <b>Totaal (o.b.v. fte)</b> | <b>1.516</b>           | <b>1.000</b> | <b>1.200</b> |                      |       |       |

NB = niet beschikbaar

\* MaDi geeft aan in 2006 138 keer het traject ondersteunende begeleiding te hebben aangeboden. Hier zou ook nazorg onder vallen. Dit traject is pas sinds 2007 in het Dienstenboek opgenomen. MaDi heeft dit dus eerder geregistreerd dan opgenomen in het Dienstenboek. Naast dit nieuwe traject blijft het traject nazorg gewoon bestaan. Over het traject nazorg zijn geen gegevens beschikbaar gesteld.

De rekenkamer constateert dat een goede vergelijking niet mogelijk is. De rekenkamer constateert dat cijfers ontbreken op het niveau van de trajecten. Verder zijn er verschillen tussen de jaarlijkse Uitvoeringsmonitor van KWIZ en de jaarverslagen van de schuldhulpbureaus. Ten slotte verschillen ook de definities (en daaruit volgende invulling) van trajecten in de loop der jaren.

## 5.8 Samenwerking bij de uitvoering

Binnen de schuldhulpverlening vindt samenwerking plaats met:

- andere schuldhulpverlenende organisaties binnen het stadsdeel;
- andere disciplines, zoals maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, ouderenzorg, verslavingszorg, daklozenopvang en GGZ.

### 5.8.1 Samenwerking met schuldhulpverlenende organisaties binnen het stadsdeel

De samenwerking in Bos en Lommer is relatief eenvoudig vergeleken met het stadsdeel Zuidoost. Raster heeft geen andere schuldhulpverlenende organisaties binnen haar stadsdeel. In Zuidoost werken meerdere schuldhulpverlenende organisaties, namelijk MaDi, Stida, Sikaman en Recogin. Zowel in Bos en Lommer als in Zuidoost zijn ook wachtlijstbureaus actief om de wachtlijsten bij de uitvoerende instellingen op te lossen.

De rekenkamer hanteert de volgende onderzoeksnorm.

#### **Norm samenwerking**

Samenwerking tussen uitvoerende instellingen vindt plaats op basis van gemaakte afspraken over overdracht en informatie-uitwisseling. Deze afspraken worden door alle partijen nageleefd.

#### **Samenwerking tussen de schuldhulpbureaus**

In Zuidoost zijn vier organisaties actief op het gebied van schuldhulpverlening. In 2005 is hiervoor een convenant schuldhulpverlening afgesloten. Het gaat om de MaDi, Stida, Sikaman en Recogin.

Het convenant beschrijft een verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de vier instellingen. MaDi is verantwoordelijk voor het curatieve schuldhulptraject. Hiermee wordt bedoeld het oplossen van schulden. De drie andere instellingen (Stida, Sikaman en Recogin) zijn verantwoordelijk voor de preventieve schuldhulpverlening (het voorkomen van schulden). Deze drie instellingen hebben adviserende en voorlichtende taken, zoals advies geven over financiële voorzieningen en het geven van budgetvoorlichting. Stida is specifiek verantwoordelijk voor het organiseren en uitvoeren van budgetteringscursussen. Nazorg wordt ook onder de preventieve taken gerekend.<sup>30</sup>

MaDi heeft in 2006 te kennen gegeven de verdeling van taken strikter toe te willen passen. Het stadsdeel is betrokken bij de vervolgbesprekingen over het convenant. Er is gesproken over een duidelijkere scheiding tussen preventieve en curatieve activiteiten en over een goede overdracht tussen organisaties. Deze besprekingen zijn volgens MaDi stopgezet waardoor het convenant volgens hen niet langer geldig is. Stida geeft aan conform de afspraken in het convenant te werken.

Daarnaast geeft MaDi aan dat er vanaf halverwege 2006 geen overleg meer is gevoerd met Stida, Recogin en Sikaman. Daarvoor vond volgens MaDi, vanwege onduidelijkheid over de regievoering, slechts op onregelmatige basis overleg plaats. Stida geeft aan dat er conform het convenant twee keer per jaar overleg wordt gevoerd met de andere organisaties.

### Oordeel samenwerking tussen de schuldhulpbureaus

De rekenkamer constateert dat er onduidelijkheid bestaat over de uitvoering van het convenant. Ook over het overleg met elkaar bestaat verwarring. De rekenkamer is van oordeel dat dit voor de cliënt eveneens ongewenste onduidelijkheden zal opleveren. Het is niet helder of het convenant juridisch gezien nog van kracht is. Als dit niet het geval is, werken de instanties onvoldoende samen. Feit blijft dat in Zuidoost alleen MaDi een aanvraag voor een wettelijk traject in kan dienen. Partijen moeten in ieder geval in deze gevallen met elkaar samenwerken. Als het convenant nog wel van kracht is, houden partijen zich niet aan de afspraken die in het convenant zijn vastgelegd over overleg en over de scheiding tussen preventieve en curatieve activiteiten.

### Samenwerking met wachtlijstbureaus

Als een cliënt zich heeft gemeld bij de schuldhulpverlening en te lang moet wachten op een volgende stap (dit kan zijn voor het budgetsprekkuur of de intake) wordt een cliënt doorverwezen. Voorkomen moet worden dat cliënten hier te lang op moeten wachten. In 2004 nam vanwege een toenemend beroep op schuldhulpverlening het aantal cliënten op de wachtlijst bij de uitvoerende instellingen toe. DWI heeft de wachtlijstbureaus ingeschakeld om dit probleem op te lossen.

Als de cliënt na de aanmelding een afspraak krijgt voor het budgetsprekkuur of intake verwijst het schuldhulpbureau een cliënt hiervoor door naar een van de twee wachtlijstbureaus: Plangroep en Westerbeek. Zowel Raster als MaDi heeft hiermee te maken gehad.

MaDi heeft in 2006 360 cliënten doorverwezen naar wachtlijstbureaus. MaDi heeft enkele bedenkingen bij het inschakelen van de wachtlijstbureaus en geeft aan dat de cliënt voor een afspraak naar het centrum moet. De manier van werken van de wachtlijstbureaus is bovendien vooral telefonisch en schriftelijk. Hierdoor worden belangrijke drempels opgeworpen voor de cliënt aangezien de afstand te groot is en de cliënt in veel gevallen geen geld heeft voor vervoer en telefoon. MaDi geeft bovendien aan dat zij onvoldoende zicht heeft of cliënten daadwerkelijk aankomen bij de wachtlijstbureaus. Daarnaast brengt MaDi naar voren dat wachtlijstbureaus geen crisishulpverlening aanbieden. De cliënt moet dan alsnog naar MaDi.

Plangroep en Westerbeek hebben totaal 729 aanmeldingen verwerkt in 2005.<sup>31</sup> Van deze totaalcijfers is niet bekend van welke instellingen deze aanmeldingen afkomstig zijn. In de uitvoeringsmonitor schuldhulpverlening Amsterdam 2005 zijn deze aantallen op totaalniveau vermeld. MaDi geeft aan dat Plangroep MaDi informeerde over de sluiting van het dossier. MaDi heeft de cliënten die zij heeft doorverwezen naar de wachtlijstbureaus ingevoerd in Regas. Als een cliënt zich opnieuw meldt bij MaDi is dit bekend.

### Oordeel samenwerking met wachtlijstbureaus

De rekenkamer is van oordeel dat sprake is geweest van het tijdelijk overnemen van taken. Er zijn echter geen afspraken bekend over overdracht en informatie-uitwisseling tussen de uitvoerende instellingen en de wachtlijstbureaus. Als de cliënt blijvend geholpen is, is dit geen groot probleem. Als dit niet het geval is, is het van belang om hierover goede afspraken te maken zodat exact bekend is hoe een cliënt eerder is geholpen.

### 5.8.2 Samenwerking met andere disciplines

Problematische schulden ontstaan niet zomaar. Aandacht voor de oorzaken van schulden is om die reden noodzakelijk. Schuldhulpverlening werkt samen met andere disciplines om de cliënt op andere vlakken ook hulp te bieden. Het kan bijvoorbeeld gaan om hulp bij:

- psychische problemen;
- verslaving;
- rouwverwerking;
- slachtofferschap;
- scheiding.

In de uitvoering is samenwerking met maatschappelijk werk, verslavingszorg, reclassering of re-integratiebedrijven van belang. In het referentiemodel staat hierover geschreven: *“Psychosociale hulpverlening is vaak noodzakelijk om schuldhulpverlening te laten slagen en om een duurzaam resultaat te bereiken waarbij het gedrag en de leefsituatie van de cliënt blijvend zijn veranderd. Afspraken en informatie-uitwisseling zijn nodig om grip te houden op de voortgang van hulpverlening die door andere disciplines (tegelijkertijd) wordt uitgevoerd”*.<sup>32</sup>

In Amsterdam wordt een deel van de cliënten doorverwezen. De rekenkamer constateert dat het niet inzichtelijk is hoeveel cliënten exact worden verwezen. Dit maakt het moeilijk om de verwijzing naar de volgende instanties in perspectief te plaatsen:

Tabel 5.15 - Percentage verwijzingen (Amsterdam) in 2004

| Doorverwijzingen        | 2004 |
|-------------------------|------|
| Maatschappelijk werk    | 24%  |
| Sociaal raadslieden     | 15%  |
| Kredietbank             | 14%  |
| Inkomensbeheer (extern) | 11%  |
| Sociale Dienst          | 8%   |
| Overig                  | 28%  |

Bron: KWIZ, Uitvoeringsmonitor schuldhulpverlening Amsterdam 2004. Dit aspect is niet opgenomen in de Uitvoeringsmonitor 2005.

Schuldhulpbureaus die cliënten verwijzen, verwijzen slechts een kwart naar het maatschappelijke werk. De categorie overig is relatief gezien fors. Onduidelijk is naar welke instellingen in deze categorie wordt doorverwezen. Het feit dat cliënten worden doorverwezen zegt nog weinig over de samenwerking tussen verschillende disciplines. Voor zowel Raster als MaDi geldt dat zij ook de voorzieningen maatschappelijk werk en Bureau Sociaal Raadslieden aanbieden (deze zijn in hetzelfde pand ondergebracht).

Raster geeft aan dat hierdoor dit percentage verwijzingen laag is. Er is geen sprake van verwijzing maar het in combinatie aanbieden van begeleiding indien nodig op basis van een hulpverleningsplan.

#### Oordeel samenwerking met andere disciplines

De rekenkamer is van oordeel dat voor psychosociale hulpverlening een doorverwijzing niet voldoende is voor het aanbieden van integrale (schuld)hulpverlening. Samenwerking tussen de instellingen zal het succes van het hulpverleningsproces van de cliënt vergroten. Overdracht en informatie-uitwisseling hierover spelen hierin een belangrijke rol. Er zijn hierover geen afspraken bekend.



Samenwerking tussen maatschappelijk werk en schuldhulpverlening is recent georganiseerd in de 'Eropaf-methode':

#### **'Eropaf' – methode**

Een nieuwe methode is 'Er op af'. Dit houdt in dat bij een dreigende huisuitzetting bemiddeld wordt en als dit nodig is een huisbezoek wordt afgelegd door een maatschappelijk werker en schuldhulpverlener.

Deze methode is op stedelijk niveau geïntroduceerd door Stichting Ontwikkeling en Ondersteuning Maatschappelijke Dienstverlening (SOM). Raster heeft deze methode in een pilot uitgevoerd. Raster geeft aan met deze methodiek bij 95% van de cliënten een huisuitzetting te kunnen voorkomen.

De methodiek is in 2007 in het Dienstenboek opgenomen en wordt toegepast door de schuldhulpbureaus zelf.

Deze methodiek heeft aandacht voor zowel de financieel-technische kant als de psychosociale problematiek van de cliënt. Twee disciplines, namelijk de schuldhulpverlener en de maatschappelijk werker werken hier samen. Zowel MaDi als Raster hebben schuldhulpverleners getraind in deze methodiek.

De rekenkamer is van oordeel dat deze methodiek binnen de crisishulpverlening inspeelt op zowel de financieel-technische kant van schulden als ook de achterliggende oorzaken van de schulden. Op de lange termijn zijn alle partijen (de cliënt, de uitvoerende instelling, het stadsdeel) hier bij gebaat.

Ook de samenwerking in een eerder stadium is van belang. De schuldenlast neemt namelijk enorm toe door de kosten die ontstaan bij het inschakelen van een deurwaarder. Hier zijn initiatieven ondernomen en afspraken gemaakt met woningcorporaties, energiebedrijven en andere nutsbedrijven. In Zuidoost is in 2006 bijvoorbeeld een convenant gesloten tussen MaDi en woningbouwvereniging Rochdale.

## **5.9 Verantwoording aan het stadsdeel**

De rekenkamer hanteert de volgende norm voor de verantwoording van de schuldhulpbureaus aan het stadsdeel:

#### **Norm verantwoording aan het stadsdeel**

Uitvoerende instellingen verantwoorden zich zoals afgesproken in de subsidieverordening en subsidiebeschikking over de geleverde prestaties en resultaten. De verantwoording is tijdig, volledig en betrouwbaar

#### **Bos en Lommer**

In Bos en Lommer vindt verantwoording plaats via de kwartaalrapportages, de jaarrekening en het jaarverslag. De afspraken zijn vastgelegd in de subsidiebeschikking. Vanaf 2005 heeft het stadsdeel een uitvoeringsovereenkomst afgesloten met het Dienstencentrum Bos en Lommer.

Bij de subsidievaststelling 2004 constateert het stadsdeel dat 'onvoldoende inzicht is gegeven in de prestatieafspraken'. Het stadsdeel stelt dat de oorzaak hiervan onder andere ligt in wijzigingen in registratiesystemen. Raster voldoet volgens het stadsdeel wel aan de eis van 100 trajecten per fte en kent de maximale subsidie toe. De definitieve subsidievaststellingen van 2006 heeft nog niet plaatsgevonden.

De rekenkamer constateert dat Raster geen inzicht heeft gegeven in het nakomen van de prestatieafspraken. Het stadsdeel is hiermee akkoord gegaan mede vanwege registratieproblemen. In 2005 en 2006 geeft het stadsdeel op voorhand aan rekening te moeten houden met de oprichting van het Dienstencentrum Bos en Lommer *“en de verdere professionalisering van de nieuwe organisatie en van de beoogde integrale dienstverlening”*. De rekenkamer is van oordeel dat de prestatieafspraken voor het stadsdeel Bos en Lommer niet richtinggevend zijn geweest in het vaststellen van de subsidie.

### Zuidoost

In stadsdeel Zuidoost verantwoorden de instellingen zich via het halfjaarlijkse verslag van activiteiten, de jaarrekening en het jaarverslag. Deze afspraken zijn vastgelegd in de subsidiebeschikking.

De rekenkamer is van oordeel dat de prestatieafspraken die het stadsdeel maakt met de uitvoerende instellingen door de instelling onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Hierdoor heeft de rekenkamer onvoldoende beeld kunnen krijgen van de geleverde prestaties en resultaten die hiermee bereikt zijn.

De rekenkamer constateert dat zowel stadsdeel Bos en Lommer als stadsdeel Zuidoost afrekenen op basis van een inspanningsverplichting en niet op basis van een resultaatverplichting.

### Registratie

Een terugkerend probleem in de informatievoorziening is de registratie. Registratie levert de informatie voor de verantwoording. De rekenkamer constateert dat de kwaliteit van de gegevens niet altijd eenduidig is maar ook dat de informatie over de schuldhulpverlening niet volledig is. MaDi en Raster hebben beiden een licentie voor het registratieprogramma Regas. De registratie wordt op stedelijk niveau verzameld.

In stadsdeel Zuidoost registreren Stida, Recogin en Sikaman niet in Regas. De stedelijke rapportages vermelden daardoor de activiteiten van Stida, Recogin en Sikaman niet. Hierdoor ontstaat onvoldoende inzicht in de schuldhulpverlening in Zuidoost.

## 5.10 Conclusie schuldhulpbureaus

In dit hoofdstuk heeft de rekenkamer beschreven welke prestaties de schuldhulpbureaus hebben geleverd. De rekenkamer heeft twee hoofdnormen geformuleerd om de schuldhulpbureaus te beoordelen:

1. Schuldhulpbureaus leveren prestaties zoals afgesproken in het Dienstenboek Schuldhulpverlening Amsterdam en de subsidiebeschikking.
2. De afgeronde trajecten hebben de financiële positie van de cliënt blijvend verbeterd (door schulden te voorkomen, inkomen te verruimen, vaardigheden om bestedingspatroon aan te passen en / of schulden af te lossen).

De beide uitvoerende instellingen zetten diverse trajecten in om cliënten te helpen in hun schuldenproblematiek. Deze trajecten worden conform het Dienstenboek uitgevoerd.

De rekenkamer concludeert dat er nog te weinig aandacht is voor preventie. Dit wordt op kleine schaal aangeboden. Hiermee wordt slechts een klein deel van de doelgroep bereikt. Daarnaast voldoen de trajecten budgetbegeleiding en inkomensbeheer niet aan de norm van de rekenkamer. De vraag is of deze trajecten de gewenste resultaten leveren, namelijk het bereiken van een blijvend verbeterde financiële positie. De cliënt krijgt niet de gewenste

begeleiding in de oorzaken die ten grondslag liggen aan de schulden. De schuldhulpbureaus zijn vooral gericht op de financieel-technische kant van de schuldhulpverlening. Dit werkt ook door in een blijvende stijging van het aantal crisistractanten dat de schuldhulpbureaus uitvoeren. Hierdoor stijgt de druk op de organisatie en komt de reguliere schuldhulpverlening in de knel. Deze korte termijn oplossing, waar de schuldhulpbureaus op blijven inspringen, levert echter geen blijvende oplossing. Hier moet meer aandacht zijn voor begeleiding en psychosociale hulpverlening.

Van de aanvragen via de schuldhulpbureaus bij de Kredietbank voor een schuldregeling, worden veel aanvragen afgewezen (85%, 2006). Van de cliënten die wel een schuldregeling via de Kredietbank starten, krijgen te weinig cliënten nazorg. Hetzelfde geldt voor schuldregelingen via de rechter. De rekenkamer concludeert dan ook dat nazorg onvoldoende wordt ingezet. Bovendien verdwijnen cliënten waarvan de aanvraag wordt afgewezen nu vaak uit beeld.

Doordat MaDi aanvragen indient bij de Kredietbank die (nog) niet aan alle voorwaarden voldoen verloopt dit proces in Zuidoost inefficiënt.

De schatting van het aantal mensen dat terug blijft komen bij de schuldhulpverlening is hoog (meer dan 25%), maar niet exact bekend. Ook hier blijkt uit dat cliënten niet voor de lange termijn geholpen zijn. Zij spelen hier zelf ook vaak een rol in. Dit onderschrijft het belang voor begeleiding in het achterhalen van de oorzaken van de problematische schulden en psychosociale hulpverlening.

Schuldhulpverlening bestaat uit zowel het oplossen van de financieel-technische problemen als uit het aan de slag gaan met de oorzaken ervan. De cliënt, de uitvoerende instelling maar ook het stadsdeel zelf zijn hier op de lange termijn bij gebaat. De rekenkamer concludeert dat in de afgelopen jaren binnen beide stadsdelen onvoldoende aandacht is voor beide aspecten van schuldhulpverlening.

De schuldhulpbureaus werken in hun stadsdeel (nog) niet voldoende samen met andere organisaties. In Zuidoost blijkt het convenant niet tot de gewenste samenwerking te leiden tussen de organisaties. In zowel Bos en Lommer als in Zuidoost is er slechts sprake van het naar elkaar doorverwijzen van de schuldhulpbureaus en de wachtlijstbureaus.

Ten slotte is ook de verantwoording van de schuldhulpbureaus over de geleverde prestaties en resultaten niet voldoende. Het geeft geen inzicht in de bereikte resultaten en effecten van de schuldhulpverlening.



## 6 Effecten van het beleid

### 6.1 Inleiding

In de afgelopen hoofdstukken zijn we achtereenvolgens ingegaan op het beleid voor de schuldhulpverlening, de aansturing van de schuldhulpbureaus door de stadsdelen en de uitvoering door de schuldhulpbureaus. Centrale vraag is dan natuurlijk: waar heeft dit toe geleid? In dit hoofdstuk analyseren we de gegevens die beschikbaar zijn over de effecten van het beleid.

Bij het beoordelen van de effecten van het beleid stuiten we op het probleem dat binnen de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost niet is geformuleerd welk maatschappelijk effect het stadsdeel wil bereiken met schuldhulpverlening. In de centrale doelstelling van het gemeentelijke armoedebeleid wordt gesproken over “het voorkomen, verlichten c.q. oplossen van problemen met betrekking tot inkomen”. Als de stadsdelen hierin slagen, leidt dit tot een blijvende verbetering van de financiële situatie van schuldenaren en daarmee ook tot een daling van het aantal mensen met problematische schulden. De onderzoeksnorm in dit hoofdstuk is hiervan afgeleid.

#### **Norm effectiviteit**

Het beleid voor schuldhulpverlening leidt tot een vermindering van het aantal mensen met problematische schulden.

Bij het analyseren van de vraag of het aantal mensen met problematische schulden (schuldenaren) is gedaald komt uiteraard de vraag op in welke mate de stadsdelen, en namens deze de schuldhulpbureaus, hieraan bijgedragen hebben.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op:

- de ontwikkeling in het aantal schuldenaren (§ 6.2);
- de mate waarin met schuldhulpverlening schuldenaren bereikt worden (§ 6.3);
- de mate waarin de schuldhulpverlening bijdraagt aan een daling van het aantal schuldenaren (§ 6.4).

### 6.2 Aantal schuldenaren

Binnen de gemeente wordt niet bijgehouden hoeveel schuldenaren er zijn. Dit betekent dat de effectiviteit van het beleid niet is vast te stellen. Dit geldt zowel voor de stad als geheel als voor de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost.

Toch zijn er wel gegevens beschikbaar die een indicatie geven van de ontwikkeling van het aantal Amsterdammers met problematische schulden. In de Amsterdamse Armoedemonitor wordt namelijk wel gerapporteerd over het aantal minimahuishoudens met schulden. De minimahuishoudens vormen de doelgroep van het gemeentelijke armoedebeleid en bestaat uit huishoudens met een netto besteedbaar inkomen op of onder het minimum.

Volgens de Armoedemonitor was in 2005 18,1% van de huishoudens in Amsterdam een minimahuishouden (74.554 op een totaal van 410.940 huishoudens).<sup>33</sup> In Bos en Lommer en Zuidoost is het aantal minimahuishoudens hoger dan in Amsterdam als geheel: 24,5% in Bos en Lommer en 23,9% in Zuidoost.

Van de minimahuishoudens in Amsterdam heeft 19,2% in 2005 een schuld, van de overige huishoudens is dit niet bekend. De groep minima met schulden is in de periode 2002-2005 met 74% gestegen: van 7.920 in 2002 (12% van de minimahuishoudens) naar 13.752 in 2005 (19,2%). Deze cijfers worden in de Armoedemonitor niet uitgesplitst naar stadsdeel. In Bos en Lommer en Zuidoost kan op basis van de stedelijke cijfers wel een inschatting gemaakt worden van het aantal minimahuishoudens met schulden.

Tabel 6.1 – Schatting minimahuishoudens met schulden

| Stadsdeel     | Aantal inwoners (2006) | Aantal huishoudens (2006) | Aantal huishoudens op minimum niveau (2005) | 19,2% van minima-huishoudens heeft schulden |
|---------------|------------------------|---------------------------|---|---|
| Bos en Lommer | 30.443                 | 15.772                    | 3.953                                       | 759   |
| Zuidoost      | 78.907                 | 39.673                    | 9.435                                       | 1.812                                       |

Bronnen: O+S, Stadsdelen in Cijfers; DWI, Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006.

Parallel aan de stijging van het aantal minima met schulden met 74% is ook het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening in Amsterdam met 70% gestegen: van 4.799 in 2002 naar 8.139 in 2005. Deze stijging is in 2006 verder doorgezet naar 10.224<sup>34</sup>, waarmee het aantal aanvragen in de periode 2002-2006 met 113% gestegen is. In Bos en Lommer is na een stijging in 2005 het aantal aanvragen bij de schuldhulpverlening in 2006 weer gedaald. Ten opzichte van 2002 is dit een stijging van 318 naar 370 (stijging 16%). In Zuidoost is het aantal aanvragen van 711 in 2002 naar 1.466 in 2006 gestegen (stijging van 106%).

De rekenkamer concludeert dat een duidelijke stijging van het aantal schuldenaren in Amsterdam is te zien. Hoewel precieze gegevens per stadsdeel niet bekend zijn, zal deze ontwikkeling zich ook in Bos en Lommer en Zuidoost hebben voorgedaan. Daarnaast is het aantal aanvragen bij schuldhulpbureaus in Amsterdam ook gestegen.

### 6.3 Bereik schuldenaren

Schuldhulpverlening is bedoeld voor ‘Amsterdammers met problematische schulden’ en wordt ongeacht de hoogte van het inkomen aangeboden.

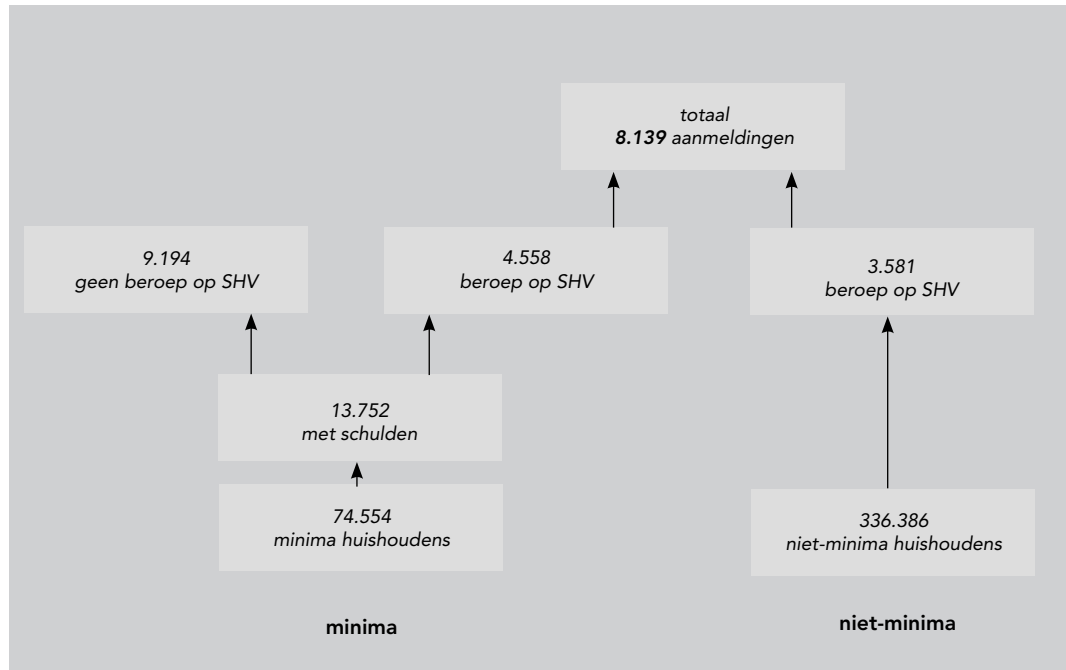
#### Amsterdam

In 2005 meldden zich 8.139 schuldenaren aan voor schuldhulpverlening. Meer dan de helft van deze cliënten heeft een minimuminkomen (56% in 2004)<sup>35</sup>. Dit zijn naar schatting 4.558 aanvragen (van de 8.139 totaal). Amsterdam kent echter een veel grotere groep minimahuishoudens met schulden, namelijk 13.752 (2005).<sup>36</sup> Van belang is dat de schuld van cliënten binnen de schuldhulpverlening gemiddeld € 17.500 is. Gezien de minimale afloscapaciteit van mensen met een minimuminkomen is de kans dat deze schulden problematisch worden, groot. De rekenkamer realiseert zich dat dit niet voor de gehele groep zal gelden. Van deze minimahuishoudens met schulden meldt zich een beperkte groep bij de schuldhulpverlening, namelijk 33%.

Het is niet bekend hoeveel huishoudens boven het minimuminkomen te maken hebben met problematische schulden. Er waren in 2005 3.581 aanvragen met een inkomen boven het minimum<sup>37</sup>.

De volgende figuur laat de aanvragen voor schuldhulpverlening zien vanuit minima-huishoudens en overige huishoudens.

Figuur 6.1 - Aanmeldingen schuldhulpverlening Amsterdam 2005



Bronnen: DWI, Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006 en KWIZ, Uitvoeringsmonitor Schuldhulpverlening Amsterdam 2004 en 2005

De rekenkamer concludeert hieruit dat in ieder geval 67% van de minimahuishoudens met schulden in Amsterdam niet bereikt wordt door schuldhulpverlening (9.194). De huishoudens met een inkomen boven het minimum zijn hierin nog niet betrokken, hierover zijn geen cijfers beschikbaar.

Ook de ombudsman concludeert in zijn onderzoek naar schuldhulpverlening dat het bereik van schuldhulpverlening laag is, zonder daarbij overigens cijfers te noemen.<sup>38</sup>

#### Stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost

De stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost hebben het hoogste aantal minimahuishoudens: Bos en Lommer 24,5% en Zuidoost 23,9% ten opzichte van een stedelijk gemiddelde minimahuishoudens van 18,1%.<sup>39</sup> Op stadsdeelniveau is echter niet bekend hoe de aanvragen bij schuldhulpbureaus verdeeld zijn over minimahuishoudens en overige huishoudens. Op basis van het stedelijk gemiddelde heeft de rekenkamer dit op stadsdeelniveau geschat. Dit is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 6.2 – Schatting bereik schuldhulpverlening bij minimumhuishoudens met schulden

| Stadsdeel   | Amsterdam | Bos en Lommer | Zuidoost |
|---|-----------|---------------|----------|
| Aantal minimahuishoudens (2005)   | 74.554    | 3.953         | 9.435    |
| Aantal minimahuishoudens met schulden<br>(stedelijk: 19,2%)                                 | 13.752    | 759           | 1.811    |
| Aantal aanmeldingen bij schuldhulpverlening<br>(2005)                                       | 8.139     | 529           | 1.363    |
| Beroep op schuldhulpverlening van<br>minimahuishoudens (stedelijk: 56%)                     | 4.558     | 296           | 763      |
| Bereik schuldhulpverlening bij<br>minimahuishoudens met schulden                            | 33%       | 39%           | 42%      |
| Niet-bereik van schuldhulpverlening van aantal<br>huishoudens op minimumniveau met schulden | 67%       | 61%           | 58%      |

Bronnen: Voor de cijfers van Amsterdam is de rekenkamer uitgegaan van de cijfers uit de Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006. In het berekenen van de percentages van minimahuishoudens met schulden is 96% van de minimahuishoudens meegenomen. Dit zijn 71.660 huishoudens, 100% is 74.554 huishoudens.

Uit de tabel blijkt dat het aantal minimahuishoudens met schulden dat bereikt wordt in Bos en Lommer (39%) en Zuidoost (42%) hoger is dan stedelijk (33%). Dit overigens onder de aanname dat in de stadsdelen de verhouding tussen aanmeldingen van minimahuishoudens en overige huishoudens gelijk is aan het stedelijk gemiddelde in 2005.

Over het bereik van schuldhulpverlening bij de huishoudens met een inkomen boven het minimumniveau is geen goed cijfer te construeren. Onbekend is namelijk hoeveel van deze 336.386 huishoudens schulden hebben. Wel is bekend dat 3.581 van deze huishoudens zich in 2005 aanmeldde bij een schuldhulpbureau, dat is 1% van het totaal.

De rekenkamer concludeert dat in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost circa 60% van de schuldenaren met een minimuminkomen niet bereikt wordt met schuldhulpverlening. Voor deze groep schuldenaren verricht de gemeente dus geen aanwijsbare bijdrage aan een blijvende verbetering van hun financiële positie.

Bovenstaande conclusie heeft betrekking op de zogeheten curatieve schuldhulpverlening, de hulpverlening die start op het moment dat iemand al problematische schulden heeft en zich meldt bij een schuldhulpbureau. Een ander onderdeel is de preventieve schuldhulpverlening. Door preventieve activiteiten wordt getracht te voorkomen dat mensen problematische schulden krijgen. Het effect hiervan is zeer moeilijk te meten, en daarover is in de stadsdelen dan ook geen informatie beschikbaar. In hoofdstuk 5 hebben we al aangegeven dat de preventieve taak van de schuldhulpbureaus maar in beperkte mate van de grond komt.

#### 6.4 Succes schuldhulpverlening

In totaal deden in Bos en Lommer 370 en in Zuidoost 1.466 schuldenaren in 2006 een aanvraag voor schuldhulpverlening. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat hiermee 40% van de schuldenaren met een minimuminkomen bereikt wordt.



Tabel 6.3 – Huishoudens dat gebruik maakt van schuldhulpverlening

| Stadsdeel     | Aantal inwoners (2005) | Aantal huishoudens (2005) | Aanvragen bij schuldhulpbureaus (2006) | Huishoudens met schuldhulpverlening (2005)* |
|---------------|------------------------|---------------------------|--|---|
| Amsterdam     | 742.951                | 410.940                   | 10.224                                 | 1,9%  |
| Bos en Lommer | 30.989                 | 15.772                    | 370                                    | 2,4%  |
| Zuidoost      | 80.550                 | 39.673                    | 1.466                                  | 3,5%  |

Bronnen: O+S, Stadsdelen in Cijfers; DWI, Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006; KWIZ Uitvoeringsmonitor 2006, te publiceren najaar 2007; Gegevens MaDi en Raster

\* De percentages komen uit de Armoedemonitor en zijn geen percentage van de vorige kolommen

Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag of de gemeente erin slaagt het aantal schuldenaren te verminderen, en in welke mate de schuldhulpverlening daar aan bijdraagt. Relevant is dan welk deel van de 370 respectievelijk 1.466 schuldenaren die schuldhulpverlening aanvraagt na inzet van schuldhulpverlening geen problematische schulden meer heeft.

In deze paragraaf lopen we het proces van schuldhulpverlening langs om zicht te krijgen op een bijdrage aan blijvende verbetering van de financiële positie. Ook hier worden we beperkt in onze mogelijkheden tot analyse door de beperkt beschikbare gegevens. Toch is wel enige informatie beschikbaar over succesvolle saneringen en tussentijdse uitval. Dit kan plaatsvinden ten eerste tussen de aanmelding en het saneringstraject (§ 6.4.1). Ten tweede vallen cliënten uit als hun aanvraag voor sanering is afgewezen (§ 6.4.2).

Hieronder proberen we zoveel mogelijk informatie te presenteren die zicht kan bieden op het succes van de schuldhulpverlening. De rekenkamer realiseert zich overigens dat naast het werk van het stadsdeel en het schuldhulpbureau het succes van schuldhulpverlening mede bepaald wordt door andere factoren. In de eerste plaats de motivatie en discipline van de schuldenaar zelf. In de tweede plaats de bereidwilligheid van schuldeisers om bij te dragen aan een oplossing. En verder is het succes afhankelijk van het functioneren van instanties als de Dienst Werk en Inkomen, de Belastingdienst en de Kredietbank.

#### 6.4.1 Tussen aanmelding en saneringstraject

Tussen het moment van aanmelding voor schuldhulpverlening en een eventueel saneringstraject via de Kredietbank en (later) de rechter zetten de schuldhulpbureaus diverse activiteiten in om de cliënt te helpen met zijn schulden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een budgetspreekuur waar informatie en advies gegeven wordt of budgetbegeleiding.

Van geen van deze activiteiten afzonderlijk en ook van het geheel aan activiteiten is in Amsterdam in de periode 2004-2006 bekend of deze de cliënt blijvend hebben geholpen. Zo blijkt dat van een groot deel van de 10.224 schuldenaren die zich in Amsterdam in 2006 aangemeld hebben niet bekend is of deze nog steeds problematische schulden hebben. Er zijn bijvoorbeeld 6.844 cliënten die een intake krijgen en dus niet direct zelf hun schulden kunnen oplossen. Dit betekent dat er tussen aanmelding en intake al 3.380 cliënten 'uitvallen'. Dit kan betekenen dat de overige cliënten zelf hun schulden opgelost hebben, effectief geholpen zijn via crisisbeheersing of helemaal niet geholpen zijn.

In Bos en Lommer valt tussen aanmelding en intake 111 cliënten van 370 uit. In Zuidoost is dit niet te herleiden vanwege een andere registratiesystematiek.

De rekenkamer constateert dat indicatoren om het succes van de schuldhulpverlening te meten ontbreken. Problemen in de registratie van activiteiten door schuldhulpbureaus is hiervan één van de oorzaken (verkeerd traject registreren, definitiewijzigingen van trajecten).

Een indicator of schuldhulpverlening de cliënt blijvend heeft geholpen, is bijvoorbeeld of mensen terugkeren bij het schuldhulpbureau. Het kan dan ten eerste gaan om heraanmelders, schuldenaren die gedurende de schuldhulpverlening zijn uitgevallen, maar zich opnieuw melden. Ten tweede kunnen dit recidivisten zijn, mensen die na sanering schuldenvrij zijn en opnieuw schulden maken. Hoe minder heraanmelders en recidivisten er zijn, hoe effectiever de schuldhulpverlening wordt uitgevoerd.

Over beide groepen zijn geen exacte cijfers beschikbaar. DWI gaat er in schattingen vanuit dat 25% à 30% van de aanmeldingen bij schuldhulpbureaus heraanmelders zijn<sup>40</sup>. Uit onderzoek blijkt dat 8% à 12% van de cliënten die een saneringstraject bij de rechtbank volledig hebben afgerond (en een schone lei hebben ontvangen), opnieuw schulden maakt<sup>41</sup>. In totaal zou daarmee tussen de 35% en 40% van de aanmeldingen uit schuldenaren bestaan die al eerder een beroep hebben gedaan op schuldhulpverlening.

In 2006 zou het dan om bijna 4.000 van de ruim 10.000 aanmeldingen in Amsterdam gaan. In stadsdeel Bos en Lommer zou het kunnen gaan om circa 140 mensen en in stadsdeel Zuidoost circa 540 mensen.

Daarnaast is geen informatie beschikbaar over de mate waarin door crisishulpverlening maatschappelijke schade, zoals uithuisplaatsing van een gezin, voorkomen wordt. In beide stadsdelen melden zich namelijk relatief veel mensen met een crisissituatie. In stadsdeel Bos en Lommer waren dat er in 2006 namelijk 184 van de 370 aanmeldingen (50%). In stadsdeel Zuidoost 505 van de 1.466 aanmeldingen (34%). De druk op de organisatie wordt bij crisishulpverlening vergroot, aangezien een crisissituatie voorrang krijgt.

#### 6.4.2 Sanering via de Kredietbank en rechtbank

Een cliënt kan zijn schulden aflossen door sanering. Dit betekent dat via de Kredietbank of de rechter een voorstel wordt gedaan aan de schuldeisers om een deel van de schulden af te betalen. De cliënt betaalt drie jaar lang maximaal af en is dan na drie jaar schuldenvrij.

##### Amsterdam

In Amsterdam meldden zich in 2006 10.224 cliënten aan bij één van de acht schuldhulpbureaus. Uiteindelijk starten via deze bureaus 237 cliënten met sanering bij de Kredietbank en 844 cliënten met sanering bij de rechtbank. Dit zijn in totaal 1.081 cliënten van de 10.224 aanmeldingen (11%).

Hoe meer mensen er worden toegelaten hoe meer mensen hun schulden aflossen. Wat hierbij ook van belang is dat de cliënt het traject van drie jaar succesvol afrondt. Binnen de gemeente is onbekend hoeveel van deze cliënten het saneringstraject bij de Kredietbank (maximaal drie jaar) succesvol afrondt. Voor de saneringstrajecten bij de rechter kent de rechter na drie jaar 71% van de cliënten in Amsterdam een schone lei toe. Dit betekent dat een cliënt schuldenvrij is. Dit zijn 600 mensen van de 10.224 die zich aanmelden.

Bovendien betekent dit dat voor 89% van de cliënten geen saneringstraject start. Dit zijn in Amsterdam circa 9.134 van de 10.224 cliënten die zich aanmelden.

##### Stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost

Er zijn geen cijfers beschikbaar over het aantal cliënten dat daadwerkelijk start met sanering binnen stadsdeel Bos en Lommer en stadsdeel Zuidoost. Op basis van stedelijke cijfers is in de volgende tabel een schatting gemaakt om hiervan een beeld te krijgen.

Tabel 6.4 – Schatting toekenning aanvragen Kredietbank en rechter

|  | Amsterdam<br>(2006) | Bos en Lommer Raster<br>(2006) | Zuidoost MaDi<br>(2006) |
|--|---------------------|--------------------------------|-------------------------|
| Aanmeldingen                                     | 10.224              | 370                            | 1.466                   |
| <b>Sanering via Kredietbank</b>                  |                     |                                |                         |
| Aanvragen Kredietbank                            | 1.613               | 139                            | 581                     |
| Toekenning Kredietbank<br>(14,7%)                | 237                 | 20*                            | 85*                     |
| Schuldenvrij na sanering                         | niet bekend         | niet bekend                    | niet bekend             |
| <b>Sanering via rechter</b>                      |                     |                                |                         |
| Aanvragen rechter                                | 1.362               | 23                             | 160                     |
| Toekenning rechter (62%)                         | 844                 | 14*                            | 99*                     |
| Toekenning 'schone lei'<br>(schuldenvrij) (71%)  | 600                 | 10*                            | 70*                     |
| Cliënten die starten met een<br>saneringstraject | 1.081<br>(11%)      | 34<br>(9%)                     | 184<br>(13%)            |

NB – cijfers Amsterdam: wachtlijstbureaus zijn in deze tabel niet meegenomen

\* Schattingen rekenkamer op basis van stedelijke gemiddelden

Van de 370 cliënten die zich in stadsdeel Bos en Lommer in 2006 meldden voor schuldhulpverlening zullen op basis van stedelijke gemiddelden uiteindelijk naar schatting 10 cliënten via de rechter worden gesaneerd en schuldenvrij worden verklaard. Bij de Kredietbank startten in 2006 circa 20 cliënten met een saneringstraject. Onbekend is welk percentage hiervan na drie jaar daadwerkelijk schuldenvrij zal zijn.

Van de 1.466 cliënten die zich in stadsdeel Zuidoost in 2006 meldden voor schuldhulpverlening zullen uiteindelijk naar schatting 70 cliënten via de rechter worden gesaneerd en schuldenvrij worden verklaard. Bij de Kredietbank startten in 2006 circa 85 cliënten met een saneringstraject. Onbekend is welk percentage hiervan na drie jaar daadwerkelijk schuldenvrij zal zijn.

Op basis hiervan wordt ook zichtbaar dat in Bos en Lommer van de 370 cliënten die zich aanmelden bij Raster er voor circa 336 geen saneringstraject start. Binnen stadsdeel Zuidoost geldt dit voor circa 1.282 van de 1.466 cliënten die zich aanmelden bij MaDi.

## 6.5 Conclusie effecten van het beleid

Belangrijk is te weten of het beleid voor schuldhulpverlening werkt en er een blijvende verbetering in de financiële positie van de cliënt bewerkstelligd is. Dit duurzame resultaat leidt als het goed is tot een vermindering van het aantal schuldenaren in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost.

### Aantal schuldenaren

De rekenkamer concludeert dat de stijging van 74% van het aantal minimahuishoudens met schulden en de stijging van 130% van het aantal aanvragen voor schuldhulpverlening, wijzen op een duidelijke stijging van het aantal schuldenaren in Amsterdam. Hoewel precieze gegevens per stadsdeel niet bekend zijn, zal deze ontwikkeling zich ook in Bos en Lommer en Zuidoost hebben voorgedaan.

### Bereik schuldenaren

De rekenkamer concludeert dat in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost circa 60% van de schuldenaren met een minimuminkomen niet bereikt wordt met schuldhulpverlening.

Voor deze groep schuldenaren verricht de gemeente dus geen aanwijsbare bijdrage aan een blijvende verbetering van hun financiële positie.

### Succes schuldhulpverlening

De rekenkamer constateert dat van de 10.224 aanmeldingen in Amsterdam in 2006 totaal 1.081 cliënten een saneringstraject start (11%) via de schuldhulpbureaus bij de Kredietbank of de rechter. Binnen stadsdeel Bos en Lommer zijn dit naar schatting 34 van de 370 cliënten. In stadsdeel Zuidoost starten naar schatting via MaDi circa 184 van de 1.466 cliënten een saneringstraject.

Van de cliënten die het traject starten via de Kredietbank en drie jaar maximaal aflossen, is niet bekend hoeveel van hen dit traject helemaal afrondt. Cijfers van de rechtbank laten zien dat in Amsterdam 71% van de gestarte trajecten een 'schone lei' krijgt. Dit betekent dat een cliënt is gesaneerd en schuldenvrij is. Dit zijn er in Amsterdam naar schatting 600. In Bos en Lommer 10 en in Zuidoost 70 (2006).

Dit betekent ook dat in Bos en Lommer 334 cliënten en in Zuidoost 1.282 cliënten niet starten met een saneringstraject. Van deze groep is bovendien niet duidelijk of zij succesvol geholpen zijn door bijvoorbeeld informatie en advies, budgetbegeleiding, crisisbeheersing of dat zij niet geholpen zijn.

### Indicatoren

De rekenkamer concludeert dat over het succes van de schuldhulpverlening bij beide stadsdelen geen goede en geen volledige beleidsinformatie beschikbaar is. De beperking zit niet alleen in de beschikbare cijfers maar ook in de kwaliteit van de beschikbare cijfers. Dit beperkt het inzicht en hierdoor hindert het de oordeelsvorming over de uitvoering door de stadsdeelraden in Bos en Lommer en Zuidoost.

De rekenkamer concludeert dat de huidige definitie van schuldenvrij een te beperkte reikwijdte heeft. In lokaal en landelijk beleid voor schuldhulpverlening bepaalt een volledige sanering van de schulden het slagingspercentage. Dit houdt in dat een schuldsanering via de Kredietbank of via de rechter als resultaat moet hebben dat de schuldenaar na drie jaar maximaal aflossen schuldenvrij is. Dan is sprake van een geslaagde sanering en is het beleid succesvol. In de praktijk zal dit naar schatting voor ongeveer 30% van de cliënten die een traject starten gelden.

De rekenkamer vindt dit daarom een te beperkte definitie van geslaagde schuldhulpverlening. Als succesvolle resultaten kunnen namelijk ook worden gerekend het voorkomen van nadelige neveneffecten die niet direct zichtbaar zijn, maar wel voorkomen dat er meer schuldenaren komen. Zo kan met het voorkomen van huisuitzettingen, afsluitingen van nutsbedrijven e.d. de maatschappelijke schade beperkt worden. Een huisuitzetting kost bijvoorbeeld gemiddeld € 9.000. Gemiddeld zijn de kosten voor maatschappelijke opvang van mensen die op straat komen te staan en na het oplossen van de (financiële) problemen weer 'zelfstandig' gaan wonen (rehabilitatie) € 27.600.<sup>42</sup>

Betere informatie over de doelgroep kan bijdragen aan het ontwikkelen van specifiek beleid voor schuldhulpverlening in het stadsdeel en het effect hiervan vergroten.

Het stadsdeel heeft wel invloed op het beleid en het aansturen van de schuldhulpbureaus in haar stadsdeel en de effecten die zij wil realiseren binnen de schuldhulpverlening. Dit zal zij dan ook daadwerkelijk moeten invullen om haar bijdrage voor de schuldenaar te leveren, zodat deze blijvend geholpen is en het aantal schuldenaren hierdoor vermindert in het stadsdeel.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

Een centraal onderdeel van het armoedebeleid van de gemeente Amsterdam is schuldhulpverlening. De schuldhulpverlening richt zich op mensen met een problematische schuldsituatie (schuldenaren). Dit zijn Amsterdammers waarvan de gemeente voorziet dat zij niet meer kunnen doorgaan met het afbetalen van de schulden. Voor de aanpak van hun problemen is in Amsterdam per jaar ongeveer € 5,5 miljoen beschikbaar.

De rekenkamer heeft onderzocht hoe de schuldhulpverlening uitgevoerd wordt in twee stadsdelen: Bos en Lommer en Zuidoost. Deze stadsdelen zijn geselecteerd omdat daar in 2005 relatief veel gebruik wordt gemaakt van schuldhulpverlening: in Zuidoost door 3,5% en in Bos en Lommer door 2,4% van alle huishoudens. In beide gevallen duidelijk boven het Amsterdamse gemiddelde van 1,9% van alle huishoudens.

In dit rapport beoordelen wij de resultaten van de schuldhulpverlening en de bijdrage daaraan van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost en de schuldhulpbureaus Raster en MaDi. De rekenkamer realiseert zich hierbij dat naast het werk van het stadsdeel en het schuldhulpbureau het succes van schuldhulpverlening mede bepaald wordt door andere factoren. In de eerste plaats de motivatie en discipline van de schuldenaar zelf. In de tweede plaats de bereidwilligheid van schuldeisers om bij te dragen aan een oplossing. En verder is het succes afhankelijk van het functioneren van instanties als de Dienst Werk en Inkomen, de Belastingdienst en de Kredietbank.

Parallel aan dit onderzoek heeft ook de gemeentelijke ombudsman een onderzoek gedaan naar schuldhulpverlening. Kern van dat onderzoek vormde een onderzoek naar 90 dossiers van schuldenaren. De resultaten van dat onderzoek zijn eind augustus 2007 gepubliceerd. Het onderzoek van de rekenkamer onderscheidt zich van het onderzoek van de ombudsman door de focus op het beleid van de stadsdelen en hun sturing van de schuldhulpbureaus. Bij het beoordelen van die taak heeft de rekenkamer veel aandacht besteed aan de kwantitatieve analyse van de prestaties van de schuldhulpbureaus. Tijdens de voorbereiding en uitvoering van beide onderzoeken heeft afstemming plaats gevonden tussen de ombudsman en de rekenkamer. In dit rapport van de rekenkamer is waar mogelijk gebruik gemaakt van de resultaten van het onderzoek van de ombudsman.

In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies uit ons onderzoek, onderscheiden naar:

- het beleid en de sturing van de schuldhulpverlening door de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost (§ 7.2);
- de uitvoering van de schuldhulpverlening door de schuldhulpbureaus MaDi en Raster (§ 7.3);
- de effecten van het beleid (§ 7.4).

Op basis van deze deelconclusies formuleren we in paragraaf 7.5 de hoofdconclusies van dit onderzoek. We sluiten het hoofdstuk in paragraaf 7.6 af met aanbevelingen aan de dagelijkse besturen van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. Met deze aanbevelingen willen wij bijdragen aan verbeteringen in de uitvoering en effecten van schuldhulpverlening.

## 7.2 **Beleid en sturing uitvoering schuldhulpverlening door stadsdelen**

Bij het beoordelen van de taken van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost onderscheiden we de volgende aspecten:

- verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen stadsdelen en DWI;
- eigen stadsdeelspecifiek beleid;
- sturing van de schuldhulpbureaus via de subsidiebeschikking;
- controle van de schuldhulpbureaus;
- verantwoording aan de stadsdeelraad.

### 7.2.1 **Verdeling van verantwoordelijkheden en taken**

De verantwoordelijkheden van de centrale stad en de stadsdelen zijn vastgelegd in de Verordening op de stadsdelen. Hierin is neergelegd dat de centrale stad verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Wet schuldsanering natuurlijke personen. Dit betekent dat de stadsdelen voor de overige onderdelen van de schuldhulpverlening verantwoordelijk zijn. Hieronder vallen activiteiten als het budgetspreekuur, de intake, crisishulpverlening, budgetbegeleiding, toeleiding naar inkomensbeheer, aanvraag schuldsanering bij de Kredietbank en nazorg.

De rekenkamer concludeert dat de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost deze verantwoordelijkheid zeer beperkt invullen. In de praktijk vervult DWI een deel van de taken van het stadsdeel vanuit de stedelijke regiefunctie. Zo ontwikkelt DWI in belangrijke mate het beleid voor schuldhulpverlening. Voorbeelden hiervan zijn de nota voor invoering van een budgetspreekuur en de nota over sanctiebeleid. Daarnaast regisseert DWI het voortgangs-overleg (via de stadsdelen) over de prestaties met onder meer MaDi en Raster.

De rekenkamer constateert dat de verdeling van verantwoordelijkheden en taken in de praktijk afwijkt van dat wat is vastgelegd in de verordening. Hierdoor bestaat onduidelijkheid over waarvoor de stadsdelen verantwoordelijk zijn, wie namens het stadsdeel welke taken uitvoert en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd aan de stadsdeelraad. De stadsdeelraden worden zo belemmerd in hun controlerende taken.

### 7.2.2 **Eigen stadsdeelspecifiek beleid**

Met schuldhulpverlening wordt beoogd het aantal schuldenaren te verminderen door hen blijvend te helpen hun (financiële) situatie te verbeteren. De armoedeproblematiek is echter niet in elk stadsdeel hetzelfde. Bos en Lommer kent een heel andere bevolkingssamenstelling dan Zuidoost: het type huishoudens verschilt, de hoogte van de schulden verschilt, het aantal schuldeisers verschilt en mate waarin verschillende bevolkingsgroepen gebruik maken van schuldhulpverlening verschilt. Het vraagt in de optiek van de rekenkamer op z'n minst om een analyse van de specifieke problematiek in het stadsdeel om waar nodig ook een gerichte aanpak te kunnen ontwikkelen.

De rekenkamer stelt vast dat zowel Bos en Lommer als Zuidoost vrijwel geen eigen beleid hebben voor schuldhulpverlening, hoogstens aanzetten daartoe. Zo heeft stadsdeel Zuidoost eind 2006 de contourennota 'Aanpak armoede in Zuidoost' vastgesteld, en stadsdeel Bos en Lommer in februari 2007 een discussienota. Stadsdeel Zuidoost is hierin een stap verder dan Bos en Lommer. In beide stadsdelen is echter nog niet geformuleerd welke prestaties en effecten worden beoogd en welke doelgroepen de stadsdelen willen bereiken.

### 7.2.3 Sturing schuldhulpbureaus via subsidiebeschikking

De rekenkamer constateert dat door het ontbreken van eigen beleid in de stadsdelen geen richting gegeven wordt aan een belangrijk maatschappelijk probleem: de aanpak van problematische schulden in het stadsdeel. Het proces van subsidieverlening leidt zo tot een subsidiebeschikking waarin geen duidelijke set van prestatieafspraken is opgenomen. De enige afspraak die Bos en Lommer en Zuidoost op aangeven van DWI hebben vastgelegd is dat de schuldhulpbureaus 100 trajecten per formatieplaats moeten realiseren, zonder dat nader gespecificeerd is welk deel daarvan budgetbegeleiding, inkomensbeheer of crisishulpverlening betreft.

De rekenkamer concludeert overigens dat in zowel Bos en Lommer als Zuidoost het proces van subsidieverlening grotendeels aan de vormvereisten voldoet. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen van Raster (in Bos en Lommer) en MaDi (in Zuidoost) wordt onvoldoende beoordeeld of de inzet van bepaalde trajecten aansluit bij de visie die het stadsdeel heeft. Zo kan een verhoging van het aantal crisistrajecten niet aansluiten bij de visie die het stadsdeel heeft over het voorkomen van deze crisissituaties.

In Zuidoost is nog een complicerende factor dat naast MaDi ook nog andere organisaties taken vervullen voor schuldhulpverlening: Stida, Recogin en Sikaman. Deze organisaties hebben een convenant afgesloten over verdeling van taken tussen de vier organisaties. Het convenant kent echter een onduidelijke status waardoor er in de praktijk niet optimaal wordt samengewerkt. Stadsdeel Zuidoost heeft tot nu toe nog niet gezorgd voor de benodigde duidelijkheid over afbakening van taken tussen de verschillende instanties.

### 7.2.4 Controle van de schuldhulpbureaus

De uitvoering door schuldhulpbureaus wordt volgens de rekenkamer onvoldoende gecontroleerd door de stadsdelen. Ook al ontbreken eigen beleid en prestatie-indicatoren, dan nog dient het stadsdeel volgens de rekenkamer te bewaken dat het schuldhulpbureau effectief en efficiënt opereert. In de praktijk blijkt de controle van de schuldhulpbureaus vooral door DWI geregisseerd te worden. DWI bekijkt in overleg met het stadsdeel hoeveel trajecten de schuldhulpbureaus hebben geleverd en of dit aansluit bij het afgesproken aantal.

### 7.2.5 Verantwoording aan stadsdeelraad

De rekenkamer concludeert dat de verantwoording over de schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost onvoldoende is. Bruikbare beleidsinformatie ontbreekt, bijvoorbeeld over het aantal schuldenaren en de bijdrage van de verleende trajecten aan de ontwikkeling van het aantal schuldenaren. De rekenkamer constateert bovendien dat de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie te wensen over laat. Sinds 2002 registreren de schuldhulpbureaus hun activiteiten, maar die registratie kent nog onvolkomenheden (bijvoorbeeld het verkeerd invullen van (nieuwe) trajecten).

De rekenkamer is van oordeel dat de stadsdeelraden hierdoor een beperkt inzicht krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de schuldhulpverlening. Hierdoor wordt de stadsdeelraad beperkt in de uitvoering van haar kaderstellende en controlerende rol.

### 7.3 Uitvoering schuldhulpverlening door schuldhulpbureaus

Bij het beoordelen van de prestaties van de schuldhulpbureaus Raster in Bos en Lommer en MaDi in Zuidoost gaan we in op de volgende taken:

- Preventie.
- Begeleiding van de cliënt.
- Samenwerking en afstemming.
- Crisishulpverlening.
- Volgen cliënt tijdens of na afwijzing saneringstraject.
- Bieden van nazorg aan de cliënt tijdens het saneringstraject.

#### 7.3.1 Preventie

Preventie in de vorm van voorlichting aan mensen uit de doelgroep vindt te weinig plaats. Door meer te investeren in preventieve activiteiten en vroegtijdige signalering van problematische schulden kunnen deze schulden (en daarmee ook crisissituaties) in Bos en Lommer en Zuidoost voorkomen worden. De rekenkamer is van oordeel dat hier meer aandacht aan moet worden besteed en grootschaliger aangepakt moet worden om zo een groter deel van de doelgroep te kunnen bereiken.

#### 7.3.2 Begeleiding van de cliënt

Om de financiële positie blijvend te verbeteren is het meestal nodig dat een schuldenaar zijn bestedingsgedrag verandert. De cliënt heeft hierin begeleiding nodig. De schuldhulpbureaus kunnen het gedrag beïnvloeden door het aanbieden van budgetbegeleiding waar aandacht is voor vaardigheden van de cliënt. Het effect hiervan kan versterkt worden door dit te combineren met inkomensbeheer. Doel hiervan is om te voorkomen dat een cliënt schulden blijft maken. Volgens de voorschriften van het Dienstenboek Schuldhulpverlening<sup>43</sup> wordt bij elke cliënt die op het budgetspreekuur is geweest of een intake heeft gehad, bekeken of budgetbegeleiding en/ of inkomensbeheer wenselijk is.

In de praktijk is budgetbegeleiding in Amsterdam in totaal 267 keer aangeboden (2006). In stadsdeel Bos en Lommer heeft Raster dit traject in 2006 15 keer ingezet (bij 4% van de 370 aanmeldingen). In stadsdeel Zuidoost heeft MaDi in 2006 8 keer budgetbegeleiding ingezet (0,5% van de 1.466 aanmeldingen).

De rekenkamer concludeert hieruit dat binnen de schuldhulpbureaus weinig geïnvesteerd wordt in het aanleren van vaardigheden om het bestedingsgedrag te veranderen.

#### 7.3.3 Samenwerking en afstemming

Problematische schulden hangen bij veel cliënten samen met andere problemen. Cliënten kunnen bijvoorbeeld ook psychische en persoonlijke problemen hebben of in een proces van rouwverwerking zitten. Samenwerking met andere hulpverleners is nodig om de cliënt ook op die vlakken hulp te bieden.

Een deel van de cliënten wordt doorverwezen naar andere instanties. Zo wordt in Amsterdam van de schuldenaren die zich aanmelden 24% doorverwezen naar maatschappelijk werk. Soms gebeurt dit direct na aanmelding, soms gebeurt dit later in het traject. Zodra een cliënt wordt doorverwezen verliest zowel Raster als MaDi de cliënt uit het oog.

Integrale schuldhulpverlening betekent 'een samenhangend hulpaanbod voor de cliënt van preventie tot en met zorg voor uitvallers'. Daarbij is het van belang af te stemmen met de andere disciplines of een cliënt daar een passend hulpaanbod krijgt en daadwerkelijk aan de slag gaat met zijn problemen. Om de cliënt goed en blijvend te helpen is het blijven volgen van de cliënt in het oplossen van zijn problemen noodzakelijk. In het recent verschenen



onderzoek van de ombudsman komt dit ook als knelpunt naar voren. Dit aspect behoort nu niet tot de primaire taakuitoefening van de schuldhulpbureaus, wat een gemis is gezien de maatschappelijke verantwoordelijkheid van elk stadsdeel voor de armoedeproblematiek.

Een goed voorbeeld van een meer integrale aanpak is de 'Er op af'-methode. Deze methode is in 2006 op stedelijk niveau geïntroduceerd. Na een testperiode is de werkwijze in 2007 ook bij Raster en MaDi ingevoerd. Bij 'Er op af' wordt bij een dreigende huisuitzetting bemiddeld en als dit nodig is een huisbezoek afgelegd door een maatschappelijk werker en schuldhulpverlener. Deze samenwerking is een belangrijke stap in het gezamenlijk aanpakken van problemen. De werkwijze draagt ook bij aan het structureel helpen van de cliënt met aandacht voor zowel gedrag als leefsituatie.

#### 7.3.4 Crisishulpverlening

In een crisissituatie, zoals dreigende uithuiszetting, meldt een schuldenaar zich aan bij het schuldhulpbureau. De schuldhulpverlener probeert inzicht te krijgen in de schuldensituatie om vervolgens met betrokken schuldeisers afspraken te maken en de crisis op te lossen. Aangezien crisissituaties voorrang krijgen boven normale trajecten, leidt crisishulpverlening tot een organisatorische druk op de schuldhulpbureaus.

In 2006 heeft Raster voor 50% van de cliënten die zich aanmelden een crisistraject gestart (184 van de 370). MaDi doet dit voor 34% van de cliënten die aankloppen bij het schuldhulpbureau (505 van de 1.466). De rekenkamer concludeert dat crisishulpverlening in verhouding veel wordt ingezet.

Als de crisis wordt opgelost is de cliënt voor de korte termijn geholpen. De keerzijde hiervan is dat de uitvoeringskosten hoog zijn en een duurzame oplossing niet geborgd is. Door meer te investeren in preventieve activiteiten en vroegtijdige signalering van problematische schulden kunnen crisissituaties in Bos en Lommer en Zuidoost worden voorkomen.

#### 7.3.5 Volgen cliënt tijdens of na afwijzing saneringstraject

De schuldhulpbureaus kunnen voor de sanering van de schulden van de cliënt een aanvraag indienen bij de Kredietbank en als die wordt afgewezen bij de rechtbank. In zowel Bos en Lommer als in Zuidoost wordt voor een grote groep cliënten een aanvraag ingediend voor sanering via de Kredietbank: 38% in Bos en Lommer en 40% in Zuidoost.

De Kredietbank wijst in 2006 11% van de aanvragen (via de schuldhulpbureaus) toe, bij de rechtbank is dit 62%. Als een cliënt via de Kredietbank of via de rechter in drie jaar hun schulden beogen af te lossen, verdwijnen zij uit beeld bij Raster en MaDi. Zij hebben dan weinig tot geen contact met de cliënt. Dit vindt alleen plaats op initiatief van de cliënt zelf.

Vooraf bij de Kredietbank wordt een groot deel van de aanvragen afgewezen: in 2006 89%. Ook deze verdwijnen grotendeels uit beeld bij Raster en MaDi. De afgewezen cliënt krijgt nog wel informatie over het wettelijke traject (via de post of in een gesprek). Als de cliënt hiervan geen gebruik maakt, verdwijnt de cliënt ook uit beeld. Er wordt geen alternatief geboden. Dit kan betekenen dat een cliënt maanden wacht om te horen dat sanering via de rechter niet kan plaatsvinden.

### 7.3.6 Nazorg tijdens saneringstraject

Als een cliënt start met een saneringstraject bij de Kredietbank of de rechter, dient het schuldhulpbureau eveneens een traject nazorg te starten. Doel hiervan is om terugval of uitval te voorkomen.

De aangeboden nazorg blijft sterk achter bij de eisen: volgens het Dienstenboek Schuldhulpverlening zouden alle cliënten in een saneringstraject nazorg moeten krijgen. Van de 1.081 cliënten die in 2006 in Amsterdam startten met een saneringstraject, krijgt nog geen 40% nazorg aangeboden (419). In 2005 is in Bos en Lommer in totaal 9 keer nazorg aangeboden, bij MaDi 46 keer.<sup>44</sup> Over de periode 2005-2006 biedt Raster in Bos en Lommer verhoudingsgewijs meer nazorg aan dan MaDi in Zuidoost: gemiddeld 44%<sup>45</sup> in Bos en Lommer tegen 21% in Zuidoost.

De schuldhulpbureaus hebben hierdoor onvoldoende aandacht voor het voorkomen van nieuwe (problematische) schulden als een cliënt in een saneringstraject zit. Begeleiding tijdens dit traject in de vorm van nazorg vindt te weinig plaats. Hierdoor is de kans op terugval of uitval van cliënten groter. Cliënten leren namelijk niet hun bestedingspatroon aan te passen of gaan niet aan de slag met problemen die de schulden veroorzaken. Dit wordt een cliënt zoals eerder genoemd ook niet in een eerder stadium aangeboden.

## 7.4 Effecten van het beleid

Hiervoor zijn we ingegaan op het beleid voor schuldhulpverlening, sturing door de stadsdelen en uitvoering door de schuldhulpbureaus. Centrale vraag daarbij is: waar heeft dit toe geleid? Bij het beoordelen van de effecten van het beleid analyseren we de beschikbare informatie over de volgende effecten:

- Het aantal schuldenaren.
- Het bereik binnen de doelgroep.
- Het aantal schuldenaren waarvan de schulden succesvol gesaneerd worden.

Voor we op deze gegevens ingaan moeten we constateren dat over schuldhulpverlening in zowel Bos en Lommer als Zuidoost geen goede en geen volledige beleidsinformatie beschikbaar is. De beperking zit niet alleen in de beschikbare cijfers maar ook in de kwaliteit van de beschikbare cijfers. Dit beperkt het inzicht en hierdoor hindert het de oordeelsvorming over de uitvoering door de stadsdeelraden in Bos en Lommer en Zuidoost.

### 7.4.1 Aantal schuldenaren

Binnen de gemeente wordt niet bijgehouden hoeveel schuldenaren er zijn. Dit betekent dat de effectiviteit van het beleid niet is vast te stellen. Dit geldt zowel voor de stad als geheel als voor de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost. Toch zijn er wel gegevens beschikbaar die een indicatie geven van de ontwikkeling van het aantal Amsterdammers met problematische schulden.

De rekenkamer concludeert dat het aantal minimahuishoudens met schulden in Amsterdam met 74% gestegen is in de periode 2002-2005. Hoewel precieze gegevens per stadsdeel niet bekend zijn, zal deze ontwikkeling zich ook in Bos en Lommer en Zuidoost hebben voorgedaan.

Parallel hieraan is het aantal aanmeldingen voor schuldhulpverlening in Amsterdam in de periode 2002-2006 gestegen met 113%. In Zuidoost is deze stijging vergelijkbaar (106%), terwijl in Bos en Lommer de stijging aanzienlijk lager (16%) is.

Beide ontwikkelingen wijzen op een duidelijke stijging van het aantal schuldenaren in Amsterdam en in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost.

#### 7.4.2 Bereik doelgroep

Schuldhelpverlening is bedoeld voor Amsterdammers met problematische schulden en wordt ongeacht de hoogte van het inkomen aangeboden. Over de mate waarin met schuldhulpverlening de 18,1% minimahuishoudens bereikt worden zijn gegevens beschikbaar, over het bereik bij de overige huishoudens niet.

Van de minimahuishoudens met schulden meldt zich in Amsterdam 33% bij de schuldhulpverlening. Deze percentages zijn in Bos en Lommer en in Zuidoost hoger: 39% respectievelijk 42%. De rekenkamer concludeert hieruit dat in de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost circa 60% van de schuldenaren met een minimuminkomen niet bereikt wordt met schuldhulpverlening. Voor deze groep schuldenaren verricht de gemeente dus geen aanwijsbare bijdrage op het gebied van schuldhulpverlening aan een blijvende verbetering van hun financiële positie.

Bovenstaande conclusie heeft betrekking op de zogeheten curatieve schuldhulpverlening, de hulpverlening die start op het moment dat iemand al problematische schulden heeft en zich meldt bij een schuldhulpbureau. Een ander onderdeel is de preventieve schuldhulpverlening. Door preventieve activiteiten wordt getracht te voorkomen dat mensen problematische schulden krijgen. Het effect hiervan is zeer moeilijk te meten, en daarover is in de stadsdelen dan ook geen informatie beschikbaar.

#### 7.4.3 Succes schuldhulpverlening

In totaal deden in Bos en Lommer 370 en in Zuidoost 1.466 schuldenaren in 2006 een aanvraag voor schuldhulpverlening. Relevant is de vraag welk deel van deze schuldenaren na inzet van schuldhulpverlening geen problematische schulden meer heeft. In deze paragraaf lopen we het proces van schuldhulpverlening langs om zicht te krijgen op een bijdrage aan blijvende verbetering van de financiële positie.

Tussen het moment van aanmelding voor schuldhulpverlening en een eventueel saneringstraject via de Kredietbank en (later) de rechter zetten de schuldhulpbureaus diverse activiteiten in om de cliënt te helpen met zijn schulden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een budgetsprekkuur waar informatie en advies gegeven wordt of budgetbegeleiding. Van geen van deze activiteiten afzonderlijk en ook van het geheel aan activiteiten is bekend of deze de cliënt blijvend hebben geholpen.

Uit onze analyse blijkt dat van 89% van de 10.224 schuldenaren die zich in 2006 in Amsterdam aangemeld hebben niet bekend is of deze nog steeds problematische schulden hebben. Er is (op basis van registratie) geen inzicht of ze zelf hun schulden opgelost hebben, effectief geholpen zijn via crisisbeheersing of helemaal niet geholpen zijn.

Een cliënt kan zijn schulden aflossen door sanering. Dit betekent dat via de Kredietbank of de rechter een voorstel wordt gedaan aan de schuldeisers om een deel van de schulden af te betalen. De cliënt betaalt drie jaar lang maximaal af en is dan na drie jaar schuldenvrij. De rekenkamer constateert dat van de 10.224 aanmeldingen in Amsterdam totaal 1.081 cliënten een saneringstraject start (11%) via de schuldhulpbureaus bij de Kredietbank of de rechter. Binnen stadsdeel Bos en Lommer zijn dit naar schatting 34 van de 370 cliënten (9%). In stadsdeel Zuidoost starten via MaDi circa 184 van de 1.466 cliënten een saneringstraject (13%).

## 7.5 Hoofdconclusies

Op basis van de hiervoor gepresenteerde deelconclusies komt de rekenkamer tot de volgende hoofdconclusies.

De door ons onderzochte stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost en de in opdracht van die stadsdelen werkende schuldhulpbureaus MaDi en Raster spannen zich gezamenlijk in voor burgers met problematische schulden. De rekenkamer stelt vast dat bij de formele taakuitvoering veel zaken goed gaan:

- De stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost voldoen bij het proces van subsidieverlening aan de meeste vormvereisten zoals het leveren van een planning en een begroting door de schuldhulpbureaus. Minder aandacht gaat uit naar de inhoudelijke sturing van de schuldhulpbureaus, zoals analyse en controle van de geleverde prestaties. In de praktijk wordt deze leemte echter deels ingevuld door de stedelijk coördinator schuldhulpverlening van DWI.
- De schuldhulpbureaus MaDi en Raster opereren binnen het mandaat van de subsidiebeschikking van de stadsdelen. De schuldhulpbureaus leveren hun prestaties en voldoen hiermee aan hun prestatieverplichting, maar de rekenkamer is van oordeel dat zij een resultaatverplichting hebben.
- Bij de uitvoering van hun taken moeten zij voldoen aan de afspraken die zijn vastgelegd in het Dienstenboek over de werkwijze. In de praktijk blijkt zowel MaDi als Raster op hoofdlijnen hieraan te voldoen.
- De rekenkamer merkt verder op dat tijdens het onderzoek is gebleken dat de medewerkers van MaDi en Raster zich zo goed mogelijk inzetten om schuldenaren te helpen.

Bij het beoordelen van de uitvoering, prestaties en effecten van de schuldhulpverlening is de rekenkamer echter ook op een aantal tekortkomingen gestuit:

- Meer dan 61% van de schuldenaren in Bos en Lommer en meer dan 58% van de schuldenaren in Zuidoost wordt niet bereikt door de reguliere schuldhulpverlening. Deze groep is echter groter, aangezien de huishoudens boven het minimuminkomen hierin nog niet zijn meegenomen.
- Van de schuldenaren die een beroep doen op de schuldhulpverlening wordt in Bos en Lommer slechts bij 9% daadwerkelijk gestart met het saneren van schulden. In Zuidoost is dit percentage met 13% nauwelijks hoger.
- De schuldhulpbureaus MaDi en Raster zijn te weinig gericht op het beoogde duurzame resultaat: blijvende verbetering van de financiële positie van schuldenaren.
- Hoewel de stadsdelen formeel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de (minnelijke) schuldhulpverlening, worden in de praktijk taken overgenomen door de centrale stad (DWI en Kredietbank). Deze werkverdeling is niet duidelijk vastgelegd.
- Ook binnen de bestaande werkverdeling geven de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost te weinig invulling aan beleid gericht op problemen in het stadsdeel, duidelijke prestatieafspraken met schuldhulpbureaus en controle op het nakomen van die afspraken.

## 7.6 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies komt de rekenkamer tot zes aanbevelingen aan de dagelijkse besturen van de stadsdelen Bos en Lommer en Zuidoost.

1. Ontwikkel een beleidsvisie en beleid voor integrale schuldhulpverlening, waarin ingegaan wordt op:
  - a. De effecten die het stadsdeel binnen een vastgestelde termijn wil bereiken met schuldhulpverlening.
  - b. De doelgroepen die het stadsdeel wil bereiken met schuldhulpverlening.
  - c. De prestaties die hiervoor nodig zijn.
  - d. De indicatoren die gemeten moeten worden om deze effecten en prestaties te meten.
2. Verzamel volledige en betrouwbare informatie over de geleverde prestaties, succes- en faalfactoren bij deze prestaties en de bereikte effecten, en informeer hierover de stadsdeelraad.
3. Actualiseer indien nodig het beleid op basis van deze informatie.
4. Controleer of schuldhulpverlening uitgevoerd wordt conform het Dienstenboek en het uitgangspunt van integrale schuldhulpverlening. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten:
  - a. Meer aandacht voor preventie.
  - b. Inzet van inkomensreparatie bij elke cliënt.
  - c. Inzet van budgetbegeleiding, inkomensbeheer en ondersteunende begeleiding in elk regulier traject om de cliënt vaardigheden te leren.
  - d. Bij een crisissituatie gaat de schuldhulpverlener samen met maatschappelijk werker 'er-op-af' en voorkom uithuiszetting of afsluiting van nutsvoorzieningen.
  - e. Inzet van nazorg bij elk saneringstraject (zowel via de Kredietbank als de rechter) om uitval en terugval te voorkomen.
  - f. Samenwerking bij verwijzingen met andere disciplines om zowel de financiële problemen op te lossen als de achterliggende oorzaken ervan.
5. Maak duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en taken tussen de stadsdelen en de centrale stad en leg deze vast.
6. De rekenkamer beveelt stadsdeel Zuidoost specifiek aan om duidelijkheid te creëren over taakverdeling tussen MaDi, Stida, Recogin en Sikaman en over de status van het convenant hierin.



## 8 Bestuurlijke reactie en nawoord

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft het concept van dit rapport op 14 september 2007 voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor aan het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Bos en Lommer en stadsdeel Zuidoost. Met dit bestuurlijk wederhoor is gevraagd te reageren op de conclusies van de rekenkamer. De reactie van het dagelijks bestuur is in dit hoofdstuk opgenomen, voorzien van een nawoord van de rekenkamer. Van het stadsdeel Bos en Lommer ontving de rekenkamer een reactie. Stadsdeel Zuidoost heeft geen reactie aangeleverd binnen de gestelde termijn (uiterlijk 2 oktober 2007). Overigens heeft het stadsdeel aangegeven nog wel een reactie te willen sturen.

### 8.1 Bestuurlijke reactie Dagelijks Bestuur Bos en Lommer

Hierbij doen wij u toekomen het Bestuurlijk Commentaar van Stadsdeel Bos en Lommer op het rapport Schulphulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost van 13 september 2007.

*Bestuurlijk commentaar Stadsdeel Bos en Lommer*

Ons commentaar bestaat uit een korte samenvatting van de belangrijkste reacties (deel I), gevolgd door het eigenlijke substantiële commentaar (deel II). Wij verwachten dat dit commentaar integraal onderdeel uitmaakt van uw rapport.

#### Deel I. Samenvatting bestuurlijk commentaar Bos en Lommer.

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft bij haar onderzoek schuldhulpverlening terecht gekozen voor Bos en Lommer. Het probleem in ons stadsdeel is groot: maar liefst 2,8 procent van alle huishoudens maakt gebruik van schuldhulpverlening. Met de Rekenkamer zijn wij voorstander van de integrale benadering van de maatschappelijke dienstverlening, inclusief schuldhulpverlening. Het stadsdeel is in dat opzicht koploper, want de stadsdeelraad heeft al in 2003 opdracht gegeven voor deze aanpak. Dat heeft in 2005 geresulteerd in de start van een Dienstencentrum, waar de schuldhulpverlening nauw samenwerkt met andere kernfuncties (maatschappelijk werk, sociaal raadslieden en ouderenwerk). Wij onderschrijven ook zondermeer dat niet alle mensen met problematische schulden worden bereikt. Daarom is het beleid de afgelopen jaren nadrukkelijk outreachend van aard. Wij zijn van mening dat een integrale aanpak met centrale stad en stadsdelen moet worden doorgezet.

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam komt in haar rapport met een vijftal aanbevelingen waar het bestuur van Bos en Lommer volmondig mee instemt:

1. Ontwikkel een beleidsvisie voor integrale schuldhulpverlening met extra aandacht voor effecten, doelgroepen, prestaties en indicatoren.  
Het stadsdeel heeft hier reeds een start mee gemaakt en zal de komende tijd extra inzetten op de relatie tussen reeds geformuleerde prestatieafspraken enerzijds en nog nader te preciseren maatschappelijke effecten anderzijds.
2. Informeer de stadsdeelraad over prestaties en bereikte effecten  
De afgelopen jaren zijn veel inspanningen geleverd om de kwaliteit van de registratie bij deze zich snel ontwikkelende nieuwe werksoort te verbeteren. Uit het rapport van de Rekenkamer blijkt dat het nodig is om aandacht te blijven besteden aan een uniforme en toegankelijke wijze van registratie, om op die manier de raad volledig, betrouwbaar en

geactualiseerd te kunnen informeren. Deze onderwerpen zullen nadrukkelijk worden meegenomen in de operatie “prestaties binden”, een optimalisatie van het subsidieproces. Voorbeeldbeschikkingen van de schuldhulpverlening zullen onderwerp van discussie zijn met de raad.

3. Actualiseer indien nodig beleid op basis van de registratie  
Uiteraard zullen wij het beleid aanpassen indien dit blijkt uit de resultaten.
4. Controleer of schuldhulpverlening uitgevoerd wordt conform het Dienstenboek en het uitgangspunt van integrale schulphulpverlening met extra aandacht voor preventie, inkomensreparatie, budgetbegeleiding, inkomensbeheer, “eropaf”, nazorg en samenwerking met andere disciplines.  
Bos en Lommer is op dit punt goed op weg. Naast het stedelijke preventieaanbod financieren wij extra activiteiten in het Dienstencentrum (budgetcursussen, sorteergroepen, etc.) en dit zal nog worden uitgebreid. Inkomensreparatie, budgetbegeleiding en inkomensbeheer zijn volledig geïntegreerd in de werkwijze van het Dienstencentrum. Hetzelfde geldt voor de zeer succesvolle aanpak van de “Er-op-af” methode in het Dienstencentrum. Nazorg is een punt van aandacht voor Bos en Lommer. Uit de kwartaalrapportages blijkt dat er in toenemende mate van dit traject gebruikt wordt gemaakt. Sinds begin 2007 is de normtijd voor het traject nazorg uitgebreid.
5. Maak duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en taken tussen de stadsdelen en de centrale stad en leg deze vast.  
Dit nemen wij ter harte, omdat de bestaande afspraken – na alle ontwikkelingen in de praktijk – sinds 1998 actualisering behoeven.

Met enkele conclusies van de Rekenkamer zijn wij het niet eens. Wij verschillen van mening over enkele door de Rekenkamer gehanteerde normen en hoe deze zich verhouden tot onze eigen Subsidieverordening 2003 en de Algemene Wet Bestuur alsmede de werkwijze bij het proces van subsidieverlening en vaststelling. Wij hopen hierover nog van gedachten te kunnen wisselen en deze punten vervolgens mee te nemen bij de optimalisatie van het hele subsidieproces.

In deel II zullen wij het bovenstaande nader toelichten.

## Deel II. Bestuurlijk commentaar Bos en Lommer.

### Inleiding

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het conceptrapport “Schuldhulpverlening in Bos en Lommer en Zuidoost”. Zoals door u gesteld wil de Rekenkamer met de aanbevelingen van het rapport bijdragen aan verbeteringen in de uitvoering en effecten van de schuldhulpverlening. Wij zien dat als een waardevolle bijdrage aan onze activiteiten in het kader van opbouw, ontwikkeling en verbetering van de schuldhulpverlening tot dusver. Graag willen wij de resultaten hiervan in de loop van 2008 met u delen.

Voordat wij ingaan op de conclusies en aanbevelingen willen wij in de inleiding enkele *hoofdpunten* belichten.



## Beleid

De Rekenkamer hanteert op pag. 10 een normenkader om tot een oordeel te komen bij de verschillende onderzoeksvragen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering van de schuldhulpverlening. Wij stellen met de Rekenkamer vast dat een dienovereenkomstig compleet document niet existeert voor de schuldhulpverlening c.q. de integrale maatschappelijke dienstverlening. Dat kan op onderdelen leiden tot een gebrek aan controle.

Bij de opstelling van dergelijk document is het stadsdeel voorstander van integrale aanpak op drie niveaus. 1. Lokaal via de integrale werkwijze van het Dienstencentrum Bos en Lommer. 2. Centraal via integrale aanpak van diverse beleidsterreinen, zoals schuldhulpverlening, armoedebeleid en werkgelegenheid. 3. Samenwerking tussen centrale stad en stadsdelen om het beleid voor schuldhulpverlening – als onderdeel van de maatschappelijke dienstverlening - onder regie van DWI te actualiseren en vastleggen.

In het laatste Bestuursakkoord is verbetering van samenwerking op diverse terreinen opgenomen. Er zal een bedrijfsvoeringsovereenkomst worden opgesteld die deze zaken op een rijtje zet. Op meer terreinen geldt dat bestaande afspraken opnieuw moeten worden geordend en gedocumenteerd gezien de ontwikkelingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan.

## Doelstelling en effecten van het beleid.

De Rekenkamer hanteert ons inziens op pag. 85/86 twee doelstellingen voor geslaagde hulpverlening:

- a) *Blijvende verbetering in de financiële positie van de client c.q. vermindering van het aantal schuldenaren (duurzaam resultaat)*
- b) *Als succesvolle resultaten kunnen ook worden gerekend het voorkomen van nadelige neveneffecten die niet direct zichtbaar zijn, maar wel voorkomen dat er meer schuldenaren komen. Voorbeelden: (kosten van) huisuitzetting en maatschappelijke opvang.*

### *Ad a)*

Met de Rekenkamer zijn wij van mening, dat het belangrijk is te weten of het beleid voor schuldhulpverlening werkt en er een blijvende verbetering in de financiële positie van de cliënt bewerkstelligd is. Wij erkennen dat de relatie tussen de geformuleerde prestatieafspraken enerzijds en de maatschappelijke effecten anderzijds nog voor verbetering vatbaar is. Ook delen wij uw mening dat het volledige subsidieproces, inclusief de prestatieafspraken, op transparante wijze inzichtelijk moet zijn. In het kader van het gezamenlijke traject verbeterplan Welzijn van de Samenwerkende Amsterdamse Stadsdelen start Bos en Lommer dit najaar met een procesoptimalisatie van het hele subsidieproces (inclusief de prestatieafspraken). Hierin wordt het gehele werkproces beschreven en wordt gekeken hoe dat proces zorgvuldiger, efficiënter en tegelijk sneller uitgevoerd kan worden en worden kwaliteitseisen vastgelegd. Deze gegevens kunnen dan als basis dienen voor evaluatie van bestaand beleid en zo bijdragen aan meer doelgerichtheid, in de zin dat doelstellingen en doelgroep van de schuldhulpverlening beter worden bereikt.

### *Ad b)*

De tweede doelstelling sluit zondermeer aan bij de doelstelling van de Amsterdamse Armoedenota zoals wij die als centrale stad en de stadsdelen tot dusver gezamenlijk hanteren:

“Het geheel aan maatregelen en voorzieningen (.....) met het doel om problemen met betrekking tot tot inkomen en/of sociale uitsluiting te voorkomen, te verlichten c.q. op te lossen”.

Deze doelstelling is veel meer gericht op het weghalen van bedreigingen of belemmeringen als gevolg van schulden. Hierbij moet worden gedacht aan voorkomen van huisuitzetting en afsluiting energie, aan inkomensreparatie of het aanbieden van een regeling/sanering voor schulden waardoor de motivatie om aan het werk te gaan wordt versterkt.

In het rapport wordt aangegeven dat Bos en Lommer op dit terrein niet slecht scoort.

“Bos en Lommer heeft in 2005 en 2006 fors inzet op inkomensreparatie, bij meer dan de helft van de cliënten worden inkomensreparatie ingezet.

” In Bos en Lommer bedraagt de aangeboden nazorg 44% van de totaal benodigde nazorg”.

Actuele gegevens van Raster tonen bovendien aan dat bij 90% van de reguliere crisistractanten in de schuldhulpverlening in Bos en Lommer huisuitzetting op korte termijn wordt voorkomen zodat de mogelijkheden van schuldsanering verder kunnen worden onderzocht en ingezet. De integrale werkwijze richt zich daarbij op het aanbieden van alternatieve hulpverlening indien een schuldsanering niet haalbaar blijkt (sorteergroep, psychosociale begeleiding, juridische ondersteuning e.d.).

## Conclusies en aanbevelingen

### Hoofdconclusies

Allereerst zijn wij verheugd, dat de Rekenkamer vast stelt dat bij de formele taakuitoefening veel zaken goed gaan. Genoemd wordt: het stadsdeel dat voldoet aan de meeste vormvereisten voor het proces van subsidieverlening; het schuldhulpbureau c.q. Raster dat voldoet aan de prestatieverplichtingen en aan de hoofdlijnen van het Dienstenboek alsmede de inzet van de medewerkers van Raster.

Uiteraard nemen wij u ook de conclusies van de Rekenkamer over tekortkomingen zeer serieus.

- *Meer dan 61% van de schuldenaren in Bos en Lommer wordt niet bereikt.*  
Wij onderschrijven zondermeer dat niet alle mensen met problematische schulden worden bereikt. Met de inzet van outreachende hulpvormen proberen wij dan ook om het bereik te vergroten. Dat gebeurt in Bos en Lommer nu al via de integrale intake in het Dienstencentrum (gaat het alleen om schuldhulpverlening of is er ook andere hulp vereist?); de in de dienstverlening geïntegreerde werkwijze van Er-op-af; preventieve huis-aan-huis bezoeken in de Kolenkitbuurt; afspraken met woningcorporaties in Bos en Lommer en samenwerking met het Meldpunt Zorg en Overlast.  
Het is ons overigens niet bekend hoe het cijfer van 61% tot stand komt. DWI komt in dat verband met een berekening die kan leiden tot de conclusie dat minder dan 10% van de doelgroep – mensen met problematische schulden – niet wordt bereikt. In ieder geval geeft de Rekenkamer een signaal af dat de rapportage om dit punt dient te worden verduidelijkt.
- *Slechts bij 11% van de schuldenaren die zich melden in Bos en Lommer wordt daadwerkelijk gestart met het saneren van schulden?*  
De Rekenkamer constateert dat naar schatting 11% van de aanmelders bij de schuldhulpbureaus een saneringstraject start via bij de Kredietbank of de rechter. Ons inziens moet

er echter worden uitgegaan van de intake i.p.v. de aanmelding. Pas bij de intake wordt namelijk vast gesteld of het werkelijk een aanvraag is in bovengenoemde zin (sanerings-traject schuldhulpverlening). Het kan uiteindelijk ook een vraag zijn om informatie of psychosociale begeleiding door het maatschappelijk werk of juridische ondersteuning door de sociaal raadslieden.

- *Te weinig gericht op het beoogde duurzame resultaat: blijvende verbetering van de financiële positie van schuldenaren.*

Zoals de Rekenkamer terecht opmerkt is het stadsdeel onvoldoende gericht op resultaatverplichting in bredere zin. Duurzame resultaten blijken in de praktijk moeilijk meetbaar te zijn. Bovendien spelen diverse andere factoren en actoren daarbij een rol. Dat neemt niet weg dat wij zinvolle en betaalbare wegen zoeken om meer zicht te krijgen op duurzame maatschappelijke effecten en daarvoor ook een eerste aanzet hebben gedaan.

- *De werkverdeling tussen centrale stad (DWI en Kredietbank) en de stadsdelen is niet duidelijk vastgelegd.*

Als er wordt bedoeld, dat er geen actueel document hierover bestaat dan is dat juist. De centrale stad en de stadsdelen hebben namelijk samen de schuldhulpverlening ontwikkeld op basis van de nota "Armoedebestrijding" (1998, nummer 51 Gemeentebled) waarin is aangegeven dat: "De bijdrage van de centrale stad aan het geheel van voorzieningen betreft: een bijdrage aan de stadsdelen ten behoeve van de regiobureaus voor schuldhulpverlening, inkoop inkomensbeheer, processturing, automatisering en monitoring." (paragraaf 9, schuldhulpverlening).

Omdat de schuldhulpverlening als aparte werksoort in 1998 nog niet bestond was niet vooraf in detail te voorzien welke taken zich zouden voordoen. De taakverdeling heeft zich in de praktijk verder ontwikkeld en is tevens nader uitgewerkt in diverse gremia waar de centrale stad en de stadsdelen samenwerken. Wat stadsdeel Bos en Lommer betreft stemt de samenwerking en afstemming met DWI tot tevredenheid en wordt er minstens elk kwartaal tripartiete overleg gevoerd met Raster ter bespreking van geleverde prestaties, financiering en faal en succes factoren.

- *Te weinig stadsdeelspecifiek beleid + duidelijkere prestatieafspraken met Raster en controle op het nakomen van die afspraken.*

*Stadsdeelspecifiek beleid:* Met de Rekenkamer zijn wij van mening dat het lokale beleid gericht moet zijn op problemen in het stadsdeel. Het stadsdeel kent dan ook diverse beleidskaders, die in algemene of in specifieke zin leidend zijn voor de schuldhulpverlening in Bos en Lommer. Het huidige beleid kent duidelijke accenten zoals de integrale en outreachende aanpak, bijv. de ontwikkeling van maatschappelijke steunsystemen, "Er-op-af" en preventieve huis-aan-huisbezoeken. Als voorstander van samenwerking op alle niveaus is het ons inziens echter niet zinvol om in Amsterdam 14 x beleid schuldhulpverlening te ontwikkelen als dat - op de grote lijnen - ook gezamenlijk kan worden ontwikkeld en afgestemd onder regie van DWI. Deze werkwijze komt de cliënten ten goede waar het bijv. herkenbaarheid van het aanbod en kwaliteitsverbetering betreft. In de onderzoeksperiode 2004 tot en met 2006 is er in dat verband succesvol gewerkt aan beheersing van de wachtlijsten, monitoring, registratie, sanctiebeleid, de ontwikkeling van een systeem van prestatiefinanciering en afspraken met veel voorkomende schuldeisers zoals o.a. Nuon en UPC.

*Prestatieafspraken:* Dit onderdeel van schuldhulpverlening is conform de recente stedelijke afspraken in het kader van de outputfinanciering. Wij zullen deze afspraken tegen

het licht houden op basis van de analyse van het rapport van de Rekenkamer en gezamenlijk met DWI en de andere stadsdelen bespreken.

*Controle:* Wat betreft de controle op prestatieafspraken met Raster concludeert de Rekenkamer dat Bos en Lommer grotendeels voldoet aan de vormvereisten voor het proces van subsidieverlening. Wij hebben onze prestatieafspraken met Raster dan ook vastgelegd zowel wat betreft kwantitatieve criteria (aantal en soort te leveren prestaties c.q. trajecten) als kwalitatieve criteria. De controle op de prestatieafspraken vindt zowel jaarlijks als via kwartaaloverzichten plaats.

### Aanbevelingen

1. *Ontwikkel een beleidsvisie en beleid voor integrale schuldhulpverlening, waarin ingegaan wordt op:*

- a) *De effecten die het stadsdeel binnen een vastgestelde termijn wil bereiken met schuldhulpverlening.*
- b) *De doelgroepen die het stadsdeel wil bereiken met schuldhulpverlening.*
- c) *De prestaties die hiervoor nodig zijn.*
- d) *De indicatoren die gemeten moeten worden om deze effecten en prestaties te meten.*

Wij zullen deze aanbeveling van de Rekenkamer volgen, zoals op pagina 1 reeds is aangegeven. Wat betreft de integrale schuldhulpverlening heeft de Rekenkamer terecht opgemerkt dat het succes van schuldhulpverlening mede bepaald wordt door andere factoren dan het werk van het stadsdeel en het schuldhulpbureau. In de eerste plaats de motivatie en discipline van de schuldenaar zelf. In de tweede plaats de bereidwilligheid van schuldeisers om bij te dragen aan een oplossing. En verder van het functioneren van instanties als DWI, de Belastingdienst en de Kredietbank. Wij hebben daaraan toegevoegd dat effectmeting van schuldhulpverlening breder dient te worden gezien in het kader van de integrale maatschappelijke dienstverlening.

2. *Verzamel volledige en betrouwbare informatie over de geleverde prestaties, succes en faalfactoren bij deze prestaties en de bereikte effecten, en informeer hierover de stadsdeelraad.*
3. *Actualiseer indien nodig het beleid op basis van deze informatie.*

Het leveren van volledige, betrouwbare en geactualiseerde informatie is te allen tijde ook het uitgangspunt van het Dagelijks Bestuur. De afgelopen jaren zijn vele inspanningen geleverd om de kwaliteit van de registratie te verbeteren. Maar er zal blijvende aandacht nodig zijn voor – een uniforme – interpretatie en wijze van registratie. In dat kader hebben alle schuldhulpverleners eind 2006 een cursus gevolgd en is er een beheersstructuur ingesteld voor het informatiemodel.

Ook de uitvoering van een stedelijke schuldhulpmonitor die elke maand wordt geactualiseerd en via een webapplicatie is te raadplegen zal naar verwachting de betrouwbaarheid van de registratie verbeteren. En de outputfinanciering heeft tot gevolg dat er in 2007al veel meer aandacht is voor de kwaliteit van de dataverzameling omdat er financiële consequenties aan zijn verbonden.

Het is onvermijdelijk dat bij een werksoort die zich snel ontwikkelt en waar trajectomschrijvingen regelmatig worden bijgesteld de registratie ook mee verandert waardoor de vergelijking tussen jaren of bureaus niet altijd optimaal kan zijn. Nu de producten van schuldhulpverlening enigszins zijn uitgekristalliseerd is de verwachting dat de resultaten steeds beter onderling vergelijkbaar worden.

4. *Controleer of schuldhulpverlening uitgevoerd wordt conform het Dienstenboek en het uitgangspunt van integrale schuldhulpverlening. Besteed daarbij in ieder geval aandacht aan de volgende aspecten:*

- a. *Meer aandacht voor preventie*  
 Binnen de systematiek van het Dienstenboek Schuldhulpverlening is deze subsidie geheel bedoeld voor het budgetspreekuur. Het budgetspreekuur is gekoppeld aan c.q. gaat vooraf aan ieder te starten hulpverleningstraject. Gezien het belang van preventie financiert Bos en Lommer daarnaast divers ander (integraal) preventieaanbod: budgetcursussen; sorteergroepen, voorlichtingsbijeenkomsten o.a. voor ouderen met onvolledige AOW enz..
- b. *Inzet van inkomensreparatie bij elke cliënt.*  
 Inkomensreparatie wordt door Raster reeds ingezet bij iedere cliënt die zich aanmeldt i.v.m. problematische schulden en waarvan uit het budgetspreekuur is gebleken dat niet alle regelingen worden benut. Dit gebeurt momenteel bij meer dan de helft van de cliënten
- c. *Inzet van budgetbegeleiding, inkomensbeheer en ondersteunende begeleiding in elk regulier traject om de cliënt vaardigheden te leren.*  
*Budgetbegeleiding:* Dit is een vast onderdeel van schuldhulpverlening, het uitkomen met je inkomen is eigenlijk het continue gespreksonderwerp.  
*Inkomensbeheer:* Ook dit aanbod wordt actief aangeboden als het zinvol wordt geacht voor de cliënt. Voor klanten die geen goed overzicht hebben over hun inkomsten en uitgaven is inkomensbeheer een goed instrument om de vaste lasten op tijd te betalen en het ontstaan van nieuwe schulden zoveel mogelijk te voorkomen. Echter dit instrument kan alleen op basis van vrijwilligheid worden toegepast en er is geen wettelijke grond die inkomensbeheer verplicht stelt. Veel cliënten zijn hiertoe moeilijk te motiveren.  
*Ondersteunende begeleiding:* Voor klanten die voor dit onderdeel veel zorg behoeven is er nog een apart traject budgetbegeleiding en zijn er de budgetcursussen. Indien er een intensieve begeleiding nodig is dan volgt een verwijzing naar het maatschappelijk werk.
- d. *Bij een crisissituatie gaat de schuldhulpverlener samen met maatschappelijk werker “er- op-af” en voorkom uithuiszetting of afsluiting van nutsvoorzieningen.*  
 Eropaf is vanaf 2007 volledig geïntegreerd in de werkwijze van het Dienstencentrum. In de eerste helft van dit jaar zijn 50 meldingen binnengekomen. De registratie laat momenteel zien dat in bijna 60% van die gevallen huisuitzetting wordt voorkomen. In slechts 6% kon een huisuitzetting niet worden voorkomen. De rest was in het derde kwartaal nog in behandeling.
- e. *Inzet van nazorg bij elk saneringstraject (zowel via de Kredietbank als de rechter) om uitval te voorkomen.*  
 Nazorg is ons inziens essentieel voor een duurzaam resultaat. Momenteel is het niet voorzien bij elk saneringstraject. Nazorg is een vrijwillig traject op instigatie van de cliënt. De tijdsinvestering en financiering in zijn huidige vorm geven niet de ruimte voor intensieve begeleiding maar slechts voor een incidentele vraag en check op de voortgang. Sinds begin 2007 is de normtijd van het traject nazorg uitgebreid van twee naar vier uur. Uit de kwartaalrapportages blijkt dat er in toenemende mate van dit traject gebruik wordt gemaakt. Dit feit zal een rol spelen bij de afspraken m.b.t. het aantal en soort trajecten in 2008.
- f. *Samenwerking bij verwijzingen met andere disciplines om zowel de financiële problemen op te lossen als de achterliggende oorzaken ervan.*  
 De integrale samenwerking binnen het Dienstencentrum en de ketenaanpak in Bos en Lommer is ver gevorderd. Raster c.q. het Dienstencentrum is een actieve deelnemer of initiatiefnemer met betrekking tot divers samenwerkingsoverleg in Bos en Lommer.

5. *Maak duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden en taken tussen de stadsdelen en de centrale stad en leg deze vast.*

Dat nemen wij ter harte, omdat de bestaande afspraken – na alle ontwikkelingen in de praktijk – sinds 1998 actualisering behoeven. Op pagina 1 hebben wij hierop al een toelichting gegeven.

## 8.2 Nawoord Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Met genoegen stelt de rekenkamer vast dat het dagelijks bestuur van stadsdeel Bos en Lommer volmondig instemt met de vijf aanbevelingen, die door de rekenkamer in het rapport zijn gedaan. De rekenkamer stelt tevens vast dat het dagelijks bestuur blijkbaar de meeste conclusies van de rekenkamer deelt, met uitzondering van een enkele. In dit verband onderschrijft het dagelijks bestuur de conclusie dat niet alle mensen met problematische schulden worden bereikt.

De reactie van het dagelijks bestuur geeft de rekenkamer verder aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1. Het dagelijks bestuur zegt van mening te verschillen met de rekenkamer over enkele door ons gehanteerde normen, hoe deze zich verhouden tot de subsidieverordening van het stadsdeel en de Algemene Wet Bestuursrecht. Het dagelijks bestuur maakt echter niet duidelijk waaruit dit verschil bestaat om tot een oordeel te komen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverlening. Graag gaat de rekenkamer daarom op de uitnodiging in om hierover verder van gedachten te wisselen.
2. In het rapport is opgenomen dat meer dan 61% van de schuldenaren in Bos en Lommer niet is bereikt in 2006. Het is het dagelijks bestuur niet bekend hoe dit cijfer tot stand is gekomen. In het rapport heeft de rekenkamer berekend hoe groot het bereik van de schuldhelpverlening is onder de mensen met schulden. Over de doelgroep is alleen een cijfer bekend van het aantal minimahuishoudens met schulden; van andere huishoudens met schulden zijn geen gegevens. Het bereik is door de rekenkamer gedefinieerd als het aantal mensen dat zich bij de schuldhelpbureaus heeft gemeld met een minimuminkomen, in verhouding tot alle minimahuishoudens met schulden. Het is de rekenkamer onbekend, hoe het door het dagelijks bestuur genoemde cijfer van DWI tot stand is gekomen.
3. In het rapport is opgenomen dat bij 11% van de schuldenaren die zich melden in Bos en Lommer daadwerkelijk wordt gestart met het saneren van schulden. Het dagelijks bestuur merkt hierbij op, dat hierbij beter kan worden uitgegaan van de intake, in plaats van de aanmelding, zoals de rekenkamer doet. De rekenkamer tekent hierbij aan dat het haar doel was in het rapport de omvang van het aantal mensen, waarvan de inkomensituatie gesaneerd is, te relateren aan de omvang van het maatschappelijke probleem. Daarom is voor het aantal aanmeldingen gekozen. Indien voor de intake als maatstaf wordt gekozen, zoals het dagelijks bestuur voorstelt, ontstaat een meer technisch op het werkproces gerichte indicator, die (de mate van) het functioneren van het schuldhelpbureau aangeeft. Overigens is dit getal niet veel hoger (namelijk 13%) als het door ons gebruikte.
4. Het dagelijks bestuur acht het niet zinvol om stadsdeelspecifiek beleid te ontwikkelen, omdat beleid – op de grote lijnen – ook gezamenlijk kan worden ontwikkeld en afgestemd onder regie van DWI. De rekenkamer is van mening dat de armoedeproblematiek niet in elk stadsdeel hetzelfde is. Bos en Lommer kent een heel andere bevolkingssamenstelling dan Zuidoost: het type huishoudens verschilt, de hoogte van de schulden verschilt, het aantal schuldeisers verschilt en de mate waarin verschillende bevolkings-

groepen gebruik maken van schuldhulpverlening verschilt. Om die reden meent de rekenkamer dat stadsdeelspecifiek beleid wel relevant is, zeker om bij activiteiten die gericht zijn op het voorkomen van het ontstaan van (grote) schulden goed in te kunnen spelen op de specifieke bevolking van het stadsdeel. De rekenkamer merkt hierbij op dat stadsdeel Zuidoost hiermee zelfs afzonderlijke instellingen, zoals Stida, heeft belast.

De rekenkamer zal de bespreking van het rapport door de stadsdeelraad, als ook de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen, met belangstelling blijven volgen.





## Bijlage 1 – Lijst van geïnterviewde personen

Tijdens de voorbereiding op en uitvoering van dit onderzoek is met de volgende personen een interview gehouden:

|                   |  |
|-------------------|--|
| Mw. L. Alkema     | Beleidsmedewerker Zorg en Welzijn, stadsdeel Zuidoost      |
| Dhr. H. Axwijk    | Directeur Stida  |
| Dhr. P. Benard    | Zuidweg Insolventiebemiddeling (telefonisch)               |
| Dhr. P. Bijl      | Praktijkleider Raster                                      |
| Dhr. J. de Boer   | Regiomanager Raster  |
| Dhr. H. Burgering | Waternet (telefonisch)                                     |
| Mw. S. Everharz   | Beleidsmedewerker Zorg en Welzijn, stadsdeel Bos en Lommer |
| Mw. R. Gardeslen  | Afdelingshoofd Zorg en Welzijn, stadsdeel Zuidoost         |
| Mw. J. Hooi       | Directeur MaDi Zuidoost                                    |
| Dhr. Th. Masé     | Manager schuldhulpverlening Stida                          |
| Dhr. A. Rienstra  | Stafmedewerker MaDi Zuidoost                               |
| Dhr. M. Visser    | Hoofd schuldsanering Gemeentelijke Kredietbank Amsterdam   |
| Dhr. R. de Vos    | Coördinator schuldhulpverlening, Dienst Werk en Inkomen    |
| Dhr. J. Walter    | Stichting Service Platform Amsterdam                       |
| Dhr. G. Yabas     | Afdelingshoofd Zorg en Welzijn, stadsdeel Bos en Lommer    |

Daarnaast hebben we met enkele schuldhulpverleners gesproken bij Raster en MaDi.



## Bijlage 2 – Begrippenlijst

### Schuldhulpverlening

Schuldhulpverlening is het verlenen van hulp aan personen met een problematische financiële schuldenlast. Het doel van de hulpverlening is het treffen van regelingen die een oplossing bieden voor acute of complexe financiële problemen. Daarnaast bestaat schuldhulpverlening uit het geven van informatie en advies en het aanbieden van nazorg, zodat cliënten niet in herhaling vallen.

### Schuldenaar

Met schuldenaar wordt in de praktijk niet alleen een persoon van een huishouden bedoeld maar in het geval er een huishouden gevoerd wordt met een partner, wordt ook de partner bedoeld die deelneemt aan een schuldregeling.

Onder het begrip schuldenaar valt ook de spijtoptant; dit is een schuldenaar die zich heraanmeldt bij de schuldhulpverlening binnen 12 maanden (definitie nota sanctiebeleid herhaalde hulpvraag SDA maart 2005).

### Problematische schuldsituatie

Binnen de schuldhulpverlening wordt de doelgroep gevormd door mensen met een problematische schuldsituatie. Er is sprake van een problematische schuldsituatie indien van een natuurlijk persoon redelijkerwijs is te voorzien dat hij niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of waarin hij heeft opgehouden te betalen, bepaald op basis van de volgende criteria (bron: definitie Ministerie van SZW):

- de som van de geëiste maandelijkse betalingen is hoger ten opzichte van de volgens de Recofa (rechters-commissarissen in faillissementen) rekenmethode gecalculerde aflossingscapaciteit;
- er geen bereidheid is van schuldeisers om een betalingsregeling te treffen;
- er geen mogelijkheid van herfinanciering van de schulden is;
- er geen aanwezigheid van vermogen is.

### Minnelijke schuldregeling

Onder een minnelijke schuldregeling wordt verstaan een schuldregeling die wordt voorgesteld en uitgevoerd door een schuldhulpverlenende organisatie, die de schuldenaar en crediteuren door middel van een ondertekende schuldregelingsovereenkomst bindt aan afspraken.

Het doel van een minnelijke schuldregeling is om een schuldenaar te helpen bij het oplossen van een problematische schuldsituatie. Daarvoor kan gebruikt worden gemaakt van minnelijke schuldregelingen, budgetbeheer en psychische of sociale begeleiding.

De minnelijke schuldregeling kan plaatsvinden in de vorm van een schuldbemiddeling of een schuldsanering.

### Schuldbemiddeling

De Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK) omschrijft in haar gedragscode van 2000 minnelijke schuldbemiddeling als het volledig oplossen van een schuldenpakket door het bemiddelen tot een regeling met schuldeisers zonder zelf krediet te verstrekken.

### Schuldsanering

In haar gedragscode omschrijft de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet de minnelijke schuldsanering als het volledig oplossen van een schuldenpakket door het verstrekken van een saneringskrediet. Daarbij worden de schulden niet afbetaald maar tegen een bepaald percentage afgekocht in ruil voor kwijtschelding van de totale schulden.

### Integrale schuldhulpverlening

Op basis van ervaringen met de schuldhulpverlening ontstaat in de jaren '90 een andere aanpak. Voor een duurzame oplossing van de schulden zal niet alleen de schuldsituatie aangepakt dienen te worden maar ook de oorzaak van het ontstaan van de schulden. Het begrip integrale hulpverlening wordt geïntroduceerd:

‘Integrale schuldhulpverlening is een samenhangend hulpaanbod van preventie tot en met zorg voor uitvallers met als doel zowel financiële problemen als de oorzaken hiervan op te lossen op basis van een eenduidige doelstelling en een eenduidige methodiek.’

Deze vorm van hulpverlening richt zich niet alleen op de financiële kant van de schulden maar (tegelijkertijd) ook op het (veranderen van) gedrag van de schuldenaar. Dit met als doel nieuwe schulden te voorkomen en te werken naar een duurzame oplossing.

### Recidivisten

Definitie (nota sanctiebeleid herhaalde hulpvraag Sociale Dienst Amsterdam maart 2005 en Discussienota Schuldhulpverlening Concern beleid SDA februari 2005); personen die nieuwe schulden aangaan binnen twee jaar na een schuldsanering. Binnen de minnelijke schuldregeling en binnen de wettelijke schuldsanering. Bij de minnelijke schuldregeling kan een recidivist opnieuw aankloppen voor schuldhulpverlening. Bij een wettelijke schuldsanering komt een recidivist binnen 10 jaar niet in aanmerking voor nog een schuldsanering.

### Budgethulp

Deze omvat begeleiding die is gericht op het aanleren van vaardigheden zodat de schuldenaar in staat is zelfstandig zijn financiële huishouding goed te beheren. Concrete hulpverlening is: advies, begeleiding en beheer.

### Budgetadvies

De schuldenaar krijgt in één of meer gesprekken hulp om op een andere manier met zijn inkomen om te gaan; geleerd wordt te plannen en te reserveren voor onvoorziene uitgaven.

### Budgetbeheer

Het inkomen van de schuldenaar wordt op een rekening van de hulpverlenende organisatie gestort. De organisatie houdt geld in ten behoeve van de crediteuren en de vaste lasten, zoals huur, energie en verzekeringspremies. Budgetbeheer wordt meestal gecombineerd met een vorm van budgetbegeleiding.

### Budgetbegeleiding

Het in gang en begeleiden van een leerproces van een huishouden in het verkrijgen van inzicht in uitgaven en inkomsten, het voeren van een overzichtelijke administratie en het afstemmen van de uitgaven op het beschikbare budget op een zodanige wijze dat de schulden kunnen worden afgelost en in de toekomst geen nieuwe schulden ontstaan.

### **Financieel beheer**

Het inkomen van de schuldenaar wordt op een rekening van de hulpverlenende instantie gestort. De organisatie houdt geld in ten behoeve van de aflossing van schulden. Het restant wordt overgemaakt naar de schuldenaar.

### **Slagingspercentage**

Het percentage van alle verzoeken om een minnelijke schuldregeling bij een minnelijke schuldhulpverlenende organisatie dat na een intakegesprek succesvol is afgerond met als resultaat een schuldregeling.

### **Wet Sanering Natuurlijke Personen**

Deze op 1 december 1998 in werking getreden wet geeft rechters de mogelijkheid schuldeisers tegen hun wil een wettelijke schuldsaneringsregeling op te leggen.

Om dit mogelijk te maken heeft de schuldenaar een zogenaamde 285-verklaring nodig. Dit is een verklaring van de burgemeester en wethouders uit de eigen woonplaats waarin deze bevestigen dat een minnelijke schuldregeling niet mogelijk is. Deze verklaring is nodig is voor het verkrijgen van toegang tot de rechter en een wettelijke sanering in gang te zetten.

### **Bewindvoerder**

Gedurende de saneringsperiode is de schuldenaar onderworpen aan een door de rechter op voorstel van de bewindvoerder vastgesteld saneringsplan. De rechter benoemt bij een wettelijke schuldsanering altijd een bewindvoerder. De bewindvoerder kan een advocaat, gemeentelijke kredietbank of particuliere schuldhulpverleners zijn. De bewindvoerder ontvangt alle post van de schuldenaar.

### **Financial Services**

Dit is een vorm van inkomensbeheer waarbij de instelling voor de cliënt alle vaste betalingen doet en de cliënt per af te spreken periode de beschikking houdt over een bedrag voor consumptieve doeleinden. De maximale duur van het inkomensbeheer is in principe drie jaar.

### **Schuldhulpfonds**

Een schuldhulpfonds is een voorziening die bedoeld is om door het verstrekken van een eenmalige gift een schuldsanering mogelijk te maken voor huishoudens met zogenaamde bedreigende schulden (bijvoorbeeld huisuitzetting, stopzetten levering van energie e.d.).

### **Spijtoptant**

Schuldenaren die zich binnen 12 maanden heraanmelden voor schuldhulpverlening.



## Eindnoten

- 1 Dienst Werk en Inkomen, Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006, blz. 32.
- 2 N. Jungmann, De WSNP: bedoelde en onbedoelde effecten op het minnelijk traject, Leiden University Press 2006.
- 3 Uit de schulden, KWIZ Groningen, december 2003.
- 4 Integrale schuldhulpverlening. Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties, Landelijk Platform integrale Schuldhulpverlening en Stichting StimulanSZ, Utrecht/ Den Haag, september 2004, Begrippenkader, blz. 59.
- 5 In de programmabegroting 2005 is opgenomen dat de formatie voor schuldhulpverlening wordt uitgebreid. In de bijstelling van de begroting 2005 is opgenomen dat dit bedoeld is voor het wegwerken van de wachtlijsten.
- 6 Notitie 'Lokaal Sociaal Beleid in Bos en Lommer Gewogen' (2003), nota 'Werken aan Maatschappelijke Ondersteuning in Bos en Lommer' (2005).
- 7 Dit bedrag wordt bepaald op basis van een norm van 100 trajecten per fte. De kosten per fte worden centraal vastgesteld.
- 8 MaDi stuurt naaste een goedgekeurde jaarrekening ook begrotingen mee bij de subsidieaanvraag.
- 9 In artikel 8, lid 2
- 10 Deze monitor wordt jaarlijks uitgevoerd door onderzoeksbureau KWIZ
- 11 Verslag stadsdeelraad 31 januari 2006, verslag raadscommissie Werk en Diversiteit 13 juni 2006
- 12 In het onderzoek is het Dienstenboek versie 28 februari 2006 leidend. Per 1 januari 2007 is een nieuwe versie vastgesteld. Het verschil tussen deze versies is dat de Eropaf-methodiek is toegevoegd. Daarnaast is het traject 'ondersteunende begeleiding' een nieuw traject. Er zijn drie trajecten verwijderd: toeleiding dwangakkoord, periodieke controle en inkomensbeheer (door schuldhulpbureaus).
- 13 Integrale schuldhulpverlening. Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties, Landelijk Platform integrale Schuldhulpverlening en Stichting StimulanSZ, Utrecht/ Den Haag, september 2004, Begrippenkader, blz. 59.
- 14 Vanaf 1 januari 2007 heet dit traject reparatievoorwaarden.
- 15 Nederlandse Vereniging van Volkskrediet: zie ook [www.nvbk.nl](http://www.nvbk.nl)
- 16 Memorie van toelichting Wet Sanering Natuurlijke Personen, vergaderjaar 1992/1993, 22969, nr. 3, blz. 6.
- 17 De daadwerkelijke aflossing of het nakomen van andere verplichtingen door de schuldenaar kan enige jaren duren.
- 18 Het is niet bekend hoeveel bewoners uit Bos en Lommer aan deze voorlichtingsbijeenkomsten hebben deelgenomen.
- 19 Over de jaren 2004 en 2006 is geen informatie beschikbaar gesteld.
- 20 Aanpassingsschulden, overbestedingsschulden, overlevingsschulden en compensatieschulden (typologie De Greef)
- 21 Typologie De Greef, diverse aanpak van schulden; referentiemodel voor het werkproces van integrale schuldhulpverlening, SGB0, blz. 26 – 31.
- 22 Het Dienstenboek is per 1 januari 2007 op dit punt aangepast. Het traject inkomensbeheer is alleen opgenomen in de zogenaamde 'Er op af methode' (zie ook paragraaf crisishulpverlening) en dan alleen als toeleiding tot inkomensbeheer. Een cliënt wordt voor dit onderdeel overgedragen aan een bureau dat inkomensbeheer doet.
- 23 In het referentiemodel voor het werkproces van integrale schuldhulpverlening wordt op pagina 33 aangegeven dat budgetbeheer een administratief-technische acti-

- viteit is en dat het de voorkeur verdient dit tegelijkertijd met budgetbegeleiding aan te bieden.
- 24 De aanvragen via de twee wachtlijstbureaus zijn hierin niet opgenomen.. In 2005 hebben zij totaal 576 aanvragen ingediend, hiervan werden er 93 toegekend. In 2006 werden 56 aanvragen toegekend van totaal 689 aanvragen.
- 25 De rekenkamer hanteert het begrip recidivisten conform de Nota sanctiebeleid schuldhulpverlening van de centrale stad (Concernbeleid SDA 2005).
- 26 KWIZ, uitvoeringsmonitor schuldhulpverlening Amsterdam 2005.
- 27 IVA, Monitor WSNP, eerste meting augustus 2005, tabel B15. Dit zijn trajecten die voor 1 januari 2002 zijn gestart en uiterlijk in 2005 zijn afgerond (3 jaar later).
- 28 KWIZ, uitvoeringsmonitor schuldhulpverlening Amsterdam 2006, publicatie najaar 2007.
- 29 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 942, nr. 6, Wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling van natuurlijke personen, blz. 13.
- 30 Convenant Schuldhulpverlening Amsterdam Zuidoost 2005-2007.
- 31 KWIZ, Uitvoeringsmonitor schuldhulpverlening Amsterdam 2005, blz. 6.
- 32 Werkproces SHV, referentiemodel voor het werkproces van integrale schuldhulpverlening, SGBO, blz. 24.
- 33 DWI, Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006
- 34 KWIZ, Uitvoeringsmonitor Schuldhulpverlening Amsterdam 2006, te publiceren najaar 2007
- 35 Uit de KWIZ Uitvoeringsmonitor Schuldhulpverlening Amsterdam 2004 blijkt dat 56% van de cliënten die zich aanmelden een inkomen hebben op minimumniveau. Cijfers hierover zijn niet beschikbaar over 2005 en 2006.
- 36 74.554 minimahuishoudens met 141.612 personen.
- 37 KWIZ Uitvoeringsmonitor 2004 geeft aan dat 44% van de cliënten die zich aanmelden een inkomen boven het minimumniveau heeft.
- 38 Gemeentelijke Ombudsman, Schuldhulpverlening, augustus 2007.
- 39 Dienst Werk en Inkomen, Amsterdamse Armoedemonitor, september 2006, cijfers 2005.
- 40 SDA, Nota sanctiebeleid schuldhulpverlening, februari 2005, blz. 6.
- 41 IVA, Monitor WSNP, tweede meting, november 2006, blz. 44.
- 42 Integrale schuldhulpverlening. Handreiking voor gemeenten en uitvoerende instanties, Landelijk Platform integrale Schuldhulpverlening en Stichting StimulanSZ, Utrecht/ Den Haag, september 2004, blz. 6 en 7.
- 43 Het Dienstenboek Schuldhulpverlening Amsterdam is opgesteld door o.a. de schuldhulpbureaus, Dienst Werk en Inkomen en de Kredietbank.
- 44 Stida heeft in 2005 43 trajecten nazorg aangeboden, totaal 89.
- 45 Overigens geeft MaDi aan in 2006 wel ondersteunende begeleiding aan te bieden, maar dit is volgens het Dienstenboek een ander traject dan nazorg





## Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1  
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897  
fax 020 552 2943  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)