



Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren

*Hoe gaat het anno 2019 met de toegang
tot de schuldhulpverlening in Rotterdam?*

juni 2019

gemeentelijke **Ombudsman**





Colofon

Het onderzoeksteam van de
gemeentelijke ombudsman bestaat uit:

Tine Hodzelmans

stagiaire Hogeschool Rotterdam

Wilma de Jager

coördinator onderzoeken op eigen initiatief

Marieke Vreugdenhil-Tempelman

senior medewerker in team klachtbehandeling

Anne Mieke Zwaneveld

gemeentelijke ombudsman



Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren

*Hoe gaat het anno 2019 met de toegang
tot de schuldhulpverlening in Rotterdam?*

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen	8
1.2 Methode van onderzoek	10
1.3 Leeswijzer	10
1.4 Tot slot	11
Hoofdstuk 2 Terugblik en aanloop naar follow up	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Onderzoeksvragen	13
Hoofdstuk 3 De toegang tot de schuldhulpverlening in Rotterdam anno 2019	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Rapport OBI	17
3.3 Bij de VraagWijzers	18
3.4 Bij de Kredietbank Rotterdam	22
Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Toegang tot schuldhulpverlening	27
4.3 De Kredietbank Rotterdam	29
4.4 De VraagWijzers	30
Bijlagen	
I Toetsingskader	34
II Behoorlijkheidsnormen ombudsman	46
III Lijst met geïnterviewde personen	53
IV Reactie gemeente Rotterdam	54



Samenvatting

In het rapport *'Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren'* doet de gemeentelijke ombudsman verslag van zijn onderzoek op eigen initiatief naar de stand van schuldhulpverlening in de gemeente Rotterdam. Aanleiding voor dit onderzoek zijn 2 eerdere rapporten uit 2011 en 2014 van de gemeentelijke ombudsman naar schuldhulpverlening.

Om schuldhulpverlening ook in de toekomst te waarborgen, formuleerde de ombudsman in 2014 een aantal aanbevelingen. Inmiddels zijn we 5 jaar verder. In dit rapport brengt de ombudsman in beeld hoe de gemeente Rotterdam de aanbevelingen in de praktijk heeft doorgevoerd en hoe het staat met de toegang tot schuldhulpverlening anno 2019.

Daarom stelt de ombudsman de volgende vragen:

- *Wat is de uitkomst van het onderzoek van het college naar degenen die na een melding van problematische schulden toch afhaken en hoe is de toegang tot de schuldhulpverlening nu georganiseerd?*
- *Heeft de Kredietbank voldoende middelen en professionele werkracht gewaarborgd?*
- *Is er sprake van een uniform en professioneel kwaliteitsniveau bij de Vraagwijzers?*

Toegang tot schuldhulpverlening

De gemeente heeft in 2015 een onderzoek naar de *'afhakers'* uitgevoerd. De ombudsman constateert dat je als burger nog steeds een lange adem moet hebben, voordat je in een traject van schuldhulpverlening belandt. Er zijn veel stappen nodig voordat iemand uiteindelijk bij de Kredietbank Rotterdam (KBR) een aanvraag voor schuldhulpverlening kan indienen. De ombudsman ziet wel dat er vanuit de KBR meer oog is voor een actievere benadering van degene met een vraag naar schuldhulp. In een aantal wijken past het Expertiseteam Financiën een

individuele en actieve benadering toe door mensen te bellen en zo nodig te bezoeken als ze na het eerste gesprek niet meer terugkomen. Dat blijkt vruchten af te werpen. De ombudsman doet daarom de volgende aanbeveling:



1 Pas in de hele gemeente een actieve en individuele benadering toe van inwoners die met problematische schulden kampen.

De Kredietbank Rotterdam

De ombudsman constateert dat in 2019 de middelen van de KBR op orde zijn. Medewerkers kunnen hun werk professioneel uitvoeren. De werkdruk blijkt nog steeds hoog te zijn. De tweede vraag van de ombudsman is hiermee positief beantwoord. Wel bleek uit het onderzoek dat op een aantal locaties gebruik wordt gemaakt van open spreekruimtes. Dit geldt ook bij de VraagWijzers. De ruimtes waar vertrouwelijke gesprekken met klanten plaatsvinden zouden dusdanig ingericht moeten worden dat de privacy van de burgers beter gewaarborgd is. Dit brengt de ombudsman ertoe de volgende aanbeveling te doen:



2 Zorg er bij de inrichting van de wacht-, spreek-, en werkplekken bij de VraagWijzers en de KBR voor dat deze ruimtes beter van elkaar zijn afgeschermd.

De VraagWijzers

De ombudsman heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat er bij de VraagWijzers aandacht is voor een uniform kwaliteitsniveau van de medewerkers en dat de gemeente ook probeert om de kwaliteit van de medewerkers op niveau te houden. Tijdens het meelopen van de onderzoekers van de ombudsman bij de verschillende VraagWijzers bleek dat niet door alle consulenten gesprekken werden vastgelegd in het registratiesysteem van de VraagWijzers. Registratie is van belang om de problematiek van degene die zich meldt goed in beeld te brengen. Ook kunnen daardoor conclusies worden getrokken en maatregelen worden

genomen in de verschillende wijken van de stad. Daarom doet de ombudsman de volgende aanbeveling:



3 Zorg ervoor dat alle VraagWijzers op uniforme wijze werken: registreer bezoeken van burgers en leg vast wat het onderwerp is van de hulpvraag en wat de Vraagwijzer daarmee heeft gedaan.

Tot slot

In meerdere interviews die de ombudsman in het kader van dit onderzoek heeft gehouden, is naar voren gekomen dat jongeren met schulden door de gemeente onvoldoende bereikt worden. De ombudsman stelt vast dat het college in het nieuwe uitvoeringsplan *'Reset Rotterdam, Op weg naar een schuldenvrije generatie Rotterdammers'* speciale aandacht heeft voor deze doelgroep. De ombudsman vindt het belangrijk dat de gemeente een toegesneden aanpak kiest voor deze doelgroep en zal de uitvoering en resultaten hiervan met meer dan gemiddelde belangstelling volgen.

Inleiding

1.1 *Aanleiding en onderzoeksvragen*

In 2011 verscheen het eerste rapport van de gemeentelijke ombudsman Rotterdam over schuldhulpverlening met als titel *'KBR: een tussenbalans'*. In dit onderzoek keek de ombudsman naar de maatregelen die de Kredietbank Rotterdam (KBR) nam om de dienstverlening aan de Rotterdamse burgers te verbeteren. In 2014 publiceerde de ombudsman het tweede rapport: *'De Kredietbank Rotterdam is in balans'* met als ondertitel: *'Een onderzoek naar de dagelijkse praktijk'*. Hierin had de ombudsman de uitwerking van de nieuwe Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in de Rotterdamse praktijk onderzocht en ook gekeken naar wat de gemeente Rotterdam had gedaan met de aanbevelingen uit het eerste rapport. Uit het onderzoek in 2014 bleek dat de KBR niet had stilgezeten en diverse maatregelen invoerde om de schuldhulpverlening te verbeteren. Om schuldhulpverlening ook in de toekomst te waarborgen, deed de ombudsman in 2014 ook een aantal aanbevelingen.

Inmiddels zijn we 5 jaar verder en stelt de ombudsman de volgende vraag:

“Hoe gaat het anno 2019 met de toegang tot de schuldhulpverlening in Rotterdam?”

Met de beantwoording van deze vraag wil de ombudsman in beeld brengen of en hoe de aanbevelingen uit 2014 door de gemeente Rotterdam in de praktijk zijn doorgevoerd.

In 2014 formuleerde de ombudsman de volgende 4 aanbevelingen:

- *Gezien het hoge percentage schuldenaren dat afhaakt is het, met het oog op het ontwikkelingen van toekomstig beleid, aan te bevelen te onderzoeken waarom Rotterdammers na een eerste kennismaking met de Kredietbank afhaken en geen aanvraag voor schuldhulp indienen;*
- *Onderzoek of het ‘gat in de dienstverlening’ met betrekking tot schuldenaren die niet in aanmerking komen voor een schone lei, op een ten opzichte van beschermingsbewind eenvoudiger en goedkopere wijze kan worden gedicht en overweeg daarbij de mogelijkheid van het opnieuw invoeren van derdenbetalingen;*
- *Stel om de schulddienstverlening in de toekomst op het huidige adequate niveau te handhaven zowel aan de Kredietbank als aan betrokken ketenpartners voldoende middelen en professionele werkkraft beschikbaar;*
- *Een goede dienstverlening vanuit de VraagWijzers vraagt om een uniform professioneel kwaliteitsniveau van de medewerkers. Houdt met dit aspect rekening bij de komende evaluatie van de VraagWijzers.*

De ombudsman onderzocht of de gemeente deze aanbevelingen in de praktijk heeft doorgevoerd. Daarbij wordt niet naar alle aanbevelingen gekeken maar met name naar de aanbevelingen over de zogenaamde afhakers, over de professionaliteit van de KBR en over de dienstverlening door de VraagWijzers. Aan de hand van deze aanbevelingen heeft de ombudsman 3 deelvragen voor het onderzoek opgesteld:

- 1 *Wat is de uitkomst van het onderzoek van het college naar degenen die na een melding van problematische schulden toch afhaken en hoe is de toegang tot de schuldhulpverlening nu georganiseerd?*
- 2 *Heeft de Kredietbank voldoende middelen en professionele werkkraft gewaarborgd?*
- 3 *Is er sprake van een uniform en professioneel kwaliteitsniveau bij de VraagWijzers?*

De ombudsman heeft dus geen breed onderzoek naar de schuldhulpverlening of naar de Kredietbank Rotterdam willen doen. Dit onderzoek is een vervolg van eerdere onderzoeken van de ombudsman en is met name gericht op de doorvoering van de in 2014 gedane aanbevelingen. De ombudsman wil in het onderzoek dicht bij die aanbevelingen blijven, maar heeft bij het onderzoek naar de eerste aanbeveling wel meer in de breedte gekeken om ook te kunnen concluderen hoe het anno 2019 staat met de schuldhulpverlening.

1.2 *Methode van onderzoek*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag maakt de ombudsman gebruik van verschillende onderzoeksmethoden zoals interviews, bezoeken op locatie, observaties, het analyseren van klachten, analyseren van zowel wetgeving als het Rotterdamse beleid en tot slot literatuuronderzoek.

1.3 *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 wordt teruggeblikt op eerdere rapporten van de ombudsman over de schuldhulpverlening in Rotterdam en wordt de aanloop naar het vervolgonderzoek beschreven. Hierin worden de deelvragen geformuleerd die nu onderzocht zijn. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de toegang tot schuldhulpverlening in 2019 in Rotterdam georganiseerd is. In hoofdstuk 4 staan de conclusies van het onderzoek. In dit hoofdstuk doet de ombudsman ook een drietal nieuwe aanbevelingen om de werkwijze op gebied van schuldhulpverlening te verbeteren.

Als bijlagen bij dit rapport is het toetsingskader opgenomen, evenals een lijst met geïnterviewde personen en de reactie van het college van burgemeester en wethouders op dit rapport.



1.4 *Tot slot*

In het kader van hoor en wederhoor is het conceptrapport, inclusief de conclusies en aanbevelingen, op 23 april 2019 toegezonden aan het college van burgemeester en wethouders, ter attentie van de wethouder armoedebestrijding, schuldenaanpak en informele zorg. Op 4 juni 2019 ontving de ombudsman de reactie van de wethouder namens het college. Deze is als bijlage IV in het rapport opgenomen. Het college deelt de conclusie van de ombudsman dat de Rotterdamse schuldenaanpak nog beter kan en beter moet en gaat in op de 3 nieuwe aanbevelingen die de ombudsman in dit rapport doet.

Tot slot wil de gemeentelijke ombudsman zijn dank uitspreken aan alle mensen die aan het onderzoek hebben meegewerkt. Met het openhartig delen van hun informatie en ervaringen hebben zij een belangrijke bijdrage geleverd aan dit rapport.

Terugblik en aanloop naar follow up

Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren

2.1 Inleiding

Terugblik

In 2011 verscheen het eerste rapport van de ombudsman over schuldhelpverlening met de titel *'KBR: een tussenbalans'*. In dit onderzoek werd gekeken naar de maatregelen die de Kredietbank Rotterdam (KBR) nam om de dienstverlening aan de Rotterdamse burgers te verbeteren. Aanleiding destijds voor dit onderzoek was een aanzienlijke stijging van het aantal klachten over de KBR. De KBR kampte in 2010 en 2011 met een groot aantal knelpunten, dit had zijn weerslag op de dienstverlening.

In 2014 verscheen het tweede rapport *'De Kredietbank is in balans'* met als ondertitel *'Een onderzoek naar de dagelijkse praktijk'*. In dit onderzoek onderzocht de ombudsman hoe de nieuwe wet gemeentelijke schuldhelpverlening (Wgs) uitwerkte in de Rotterdamse praktijk en ook keek de ombudsman wat de gemeente deed met de aanbevelingen uit het eerste onderzoek. Het beeld dat duidelijk werd in 2014 was anders dan in 2011. Het aantal klachten over de KBR daalde ieder jaar en bijna alle ketenpartners waren positief tot zeer positief over de aanpak en de dienstverlening van en door de KBR. De ombudsman constateerde wel dat de praktijk en het beleid niet op alle onderdelen synchroon liepen en formuleerde met het oog op de toekomst 4 aanbevelingen:

- *Gezien het hoge percentage schuldenaren dat afhaakt is het, met het oog op het ontwikkelingen van toekomstig beleid, aan te bevelen te onderzoeken waarom Rotterdammers na een eerste kennismaking met de Kredietbank afhaken en geen aanvraag voor schuldhelp indienen;*
- *Onderzoek of het 'gat in de dienstverlening' met betrekking tot schuldenaren die niet in aanmerking komen voor een schone lei, op een ten opzichte van beschermingsbewind eenvoudiger en goedkopere wijze kan worden gedicht en overweeg daarbij de*

- mogelijkheid van het opnieuw invoeren van derdenbetalingen;*
- *Stel om de schulddienstverlening in de toekomst op het huidige adequate niveau te handhaven zowel aan de Kredietbank als aan betrokken ketenpartners voldoende middelen en professionele werkkraft beschikbaar;*
 - *Een goede dienstverlening vanuit de VraagWijzers vraagt om een uniform professioneel kwaliteitsniveau van de medewerkers. Houdt met dit aspect rekening bij de komende evaluatie van de VraagWijzers.*

Aanloop naar follow up

Inmiddels is het 5 jaar later en wil de ombudsman onderzoeken hoe het er nu voor staat met de schuldhelpverlening in Rotterdam. Heeft de gemeente de aanbevelingen in de praktijk doorgevoerd? Daarbij wordt niet naar alle aanbevelingen gekeken maar met name naar de aanbevelingen over de zogenaamde afhakers, over de professionaliteit van de KBR en over de dienstverlening door de VraagWijzers. Om daar een antwoord op te kunnen geven wordt eerst nog eens in beeld gebracht wat de knelpunten waren om daarna (in hoofdstuk 4) een oordeel te vellen hoe het er nu voor staat met de Rotterdamse schuldhelpverlening.

2.2 Onderzoeksvragen

De zogenaamde afhakers

Bij het onderzoek van 2014 bleek dat het grootste deel van de schuldenaren die een oriëntatie- en één of meerdere inlevergesprekken voerde afhaakte. Van alle mensen die zich bij de KBR meldden kwam 88% mogelijk in aanmerking voor schuldhelpverlening. Hierbij werden tijdens het oriëntatiegesprek niet direct belemmeringen vastgesteld voor een eventuele schuldregeling. Deze mensen kregen een informatiemap mee met een aanvraagformulier. In slechts 35% van de gevallen waarin een map werd meegegeven kwam het ook daadwerkelijk tot een aanvraag. De KBR onderzocht destijds niet wat de achterliggende oorzaken van het afhaken waren. De ombudsman deed in 2014 de volgende aanbeveling:

- *Gezien het hoge percentage schuldenaren dat afhaakt is het, met het oog op het ontwikkelen van toekomstig beleid, aan te bevelen te onderzoeken waarom Rotterdammers na een eerste kennismaking met de Kredietbank afhaken en geen aanvraag voor schuldhulp indienen.*

Het college van burgemeester en wethouders stelde destijds dat niet bij alle Rotterdammers met schulden waarbij een schulddienstverleningstraject (nog) niet mogelijk is, sprake is van afhaken. Soms is het geven van informatie en advies voldoende of is er een tijdelijke contra-indicatie of onvoldoende motivatie en kan op een later moment wel een traject worden gestart. Het college zei in 2014 toe om te onderzoeken wat de reden is waarom er geen schuldhulpverleningstraject bij de KBR wordt gestart.

Daarbij wil de ombudsman ook graag weten hoe de toegang tot de schuldhulpverlening in Rotterdam op dit moment is georganiseerd.

Dit leidt tot de volgende vraag:

Wat is de uitkomst van het onderzoek van het college naar degenen die na een melding van problematische schulden toch afhaken en hoe is de toegang tot de schuldhulpverlening nu georganiseerd?

Professionaliteit van de Kredietbank

Bij het onderzoek van 2014 bleek de dienstverlening door medewerkers van de KBR professioneel en voortvarend. Wel werd geconstateerd dat de werkdruk voor de schuldbemiddelaars groot was en het werk intensief. Tijdens een spreekuur werden gemiddeld 8 inwoners van Rotterdam ontvangen en voor iedere burger waren ongeveer 30 minuten beschikbaar. Het proces van dienstverlening bij de KBR kon ook goed verlopen omdat de ketenpartners veel ondersteunend werk verrichtten. Wel werd geconstateerd dat de geplande 'uitrol' van de VraagWijzers over de hele stad extra capaciteit van de KBR zou gaan vragen. De ombudsman concludeerde dat het op orde houden van de schuldhulpverlening om continue aandacht en investering vraagt.

De ombudsman deed in 2014 de volgende aanbeveling:

- ***Stel om de schulddienstverlening in de toekomst op het huidige adequate niveau te handhaven zowel aan de Kredietbank als aan betrokken ketenpartners voldoende middelen en professionele werkracht beschikbaar.***

Het college van burgemeester en wethouders reageerde destijds met de mededeling dat het beschikbare budget voor de KBR tot en met 2016 gelijk zou blijven en dat vanuit het activerend armoedebeleid voor de transitie extra middelen voor schulddienstverlening beschikbaar zouden worden gesteld.

Dit leidt tot de volgende vraag:

Heeft de Kredietbank voldoende middelen en professionele werkracht gewaarborgd?

VraagWijzers

In 2014 was er nog geen uniformiteit in de inrichting van de VraagWijzers en was de kwaliteit niet in iedere wijk op hetzelfde niveau gegarandeerd. De bezoekers waren destijds enthousiast over de VraagWijzers vanwege de laagdrempeligheid en de korte lijnen tussen de verschillende hulpverleners. De gemeente verwachtte dat de VraagWijzers ten aanzien van de schuldhulpverlening een preventieve rol zouden kunnen spelen zodat problemen in de schulden- en inkomenssfeer eerder gesignaleerd en opgelost zouden kunnen worden. Het succes van de VraagWijzers staat of valt met de kwaliteit van de medewerkers omdat de burgers met diverse en complexe problemen kunnen aankloppen. Dit vraagt om professionele medewerkers met ervaring in de juridische en sociale hulpverlening. Dat komt ook terug in de aanbeveling die de ombudsman in 2014 deed:

- ***Een goede dienstverlening vanuit de VraagWijzers vraagt om een uniform professioneel kwaliteitsniveau van de medewerkers. Houdt met dit aspect rekening bij de komende evaluatie van de VraagWijzers.***



Het college van burgemeester en wethouders gaf in zijn reactie aan dat door de pilot 'Verbrede VraagWijzer' duidelijk zal worden welke taken binnen de VraagWijzers thuishoren, welke kwaliteits-eisen aan medewerkers gesteld moeten worden en aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om de VraagWijzers goed te laten functioneren. Dat zou de basis moeten zijn voor de verdere uitwerking en uitrol in gezamenlijkheid met de wijkteams.

Dit leidt tot de volgende vraag:

Is er sprake van een uniform en professioneel kwaliteitsniveau bij de VraagWijzers?

In het volgende hoofdstuk wordt in beeld gebracht hoe de situatie in 2019 is. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de bovengenoemde vragen beantwoord.

De toegang tot de schuldhulpverlening in Rotterdam anno 2019

Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren

3.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe op dit moment de toegang tot de schuldhulpverlening georganiseerd is. Daarbij wordt eerst ingegaan op het rapport van Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van de gemeente Rotterdam uit 2015. Vervolgens wordt de werkwijze van de VraagWijzers beschreven en tot slot de procedure bij de Kredietbank Rotterdam.

3.2 *Rapport OBI*

De ombudsman deed in 2014 de aanbeveling aan het college om nader onderzoek in te stellen naar de vraag waarom klanten van de KBR met een positieve indicatie toch niet zijn ingestroomd, en wat er sindsdien met hen en hun schuldenproblematiek is gebeurd.

Hierop heeft het college onderzoek laten doen dat leidde tot het rapport *'Niet-instromers in de schulddienstverlening'* van 4 februari 2015 (Onderzoek en Business Intelligence (OBI), gemeente Rotterdam). Hierin wordt ingegaan op de oorzaken van het afhaken. Het blijkt dat ruim 40% van de afhakers aangeeft dat het niet lukte om de gevraagde documenten en/of bewijsstukken te verzamelen en dat zij daarom de aanvraag niet hebben doorgezet. De niet-instroom heeft volgens OBI ook te maken met de enkele jaren geleden ingezette koerswijziging in de Rotterdamse schuldhulpverlening, waarbij burgers pas tot de schuldhulpverlening worden toegelaten als zij een volledig overzicht van hun schulden verstrekken.

In het onderzoek wordt de suggestie gedaan dat de KBR meer inspanningen zou kunnen verrichten om positief geïndiceerden terug te laten keren voor een inlevergesprek. Daarnaast wordt geconcludeerd dat een meer directieve houding van de KBR de instroom zou kunnen verhogen. Als reactie op het rapport deed de

ombudsman in april 2015 aan de directeur Zorg en Welzijn van de gemeente Rotterdam de suggestie¹ dat de KBR positief geïndiceerden die een oriëntatiegesprek hebben gevoerd 'nabelt' om zo het voortraject richting schuldhulpverlening te faciliteren.

3.3 Bij de VraagWijzers

Voordat een inwoner van de gemeente Rotterdam een aanvraag voor schuldhulpverlening kan indienen bij de KBR moet hij zich in het algemeen eerst melden bij een VraagWijzer. Voor de groep mensen die al hulp krijgen van een gemeentelijk wijkteam of, op basis van een gemeentelijke indicatie, van een welzijnsorganisatie van de gemeente, verloopt de toegang tot de KBR niet via een VraagWijzer. Deze burgers worden rechtstreeks naar de KBR verwezen door de wijkteams en de welzijnsorganisaties. In dit onderzoek richt de ombudsman zich enkel op de toegang die via de VraagWijzer verloopt. Helaas is de groep mensen die wel problematische schulden heeft, maar zich niet zelfstandig meldt bij een VraagWijzer en ook niet via een wijkteam of welzijnsorganisatie de weg vindt naar de KBR, onvoldoende in beeld.

Het onderzoeksteam van de ombudsman bezocht in de periode van februari 2019 tot en met maart 2019 diverse VraagWijzers en woonde een groot aantal gesprekken bij van bezoekers aan de verschillende VraagWijzers. Ook heeft het onderzoeksteam het hoofd van de VraagWijzers geïnterviewd.



¹ Brief gemeentelijke ombudsman Rotterdam d.d. 24 april 2015

In 2014 waren er nog niet overal in Rotterdam VraagWijzers, maar waren er al wel plannen om deze overal te vestigen. Momenteel zijn er VraagWijzers in de hele gemeente en zijn deze ook allemaal onderdeel van de gemeente Rotterdam. Deze zogenaamde ‘*Verbrede VraagWijzers*’ bevinden zich sinds 2015 in Rotterdam Centrum, Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Hillegersberg-Schiebroek, Hoek van Holland, Hoogvliet, IJsselmonde, Kralingen-Crooswijk, Noord, Overschie, Pernis, Prins Alexanderpolder en Rozenburg. De VraagWijzers zijn vaak gevestigd bij (voormalige) Stadswinkels van de gemeente. Het onderzoeksteam heeft vastgesteld dat aan de buitenkant van een VraagWijzer-locatie niet altijd (duidelijk) staat vermeld dat er in dit gebouw een VraagWijzer gevestigd is. Soms waren er ook meerdere ingangen hetgeen tot verwarring kan leiden en de toegankelijkheid niet bevordert.

Uitgangspunten

Het algemene uitgangspunt bij de VraagWijzers is dat de VraagWijzer-consulenten als ‘*generalistisch werkende poortwachters*’ zo nodig doorverwijzen naar de ‘*specialisten*’ van de KBR, het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en de sociaal raadslieden. Rotterdammers die vragen of problemen hebben met hun financiën, het bijhouden van hun administratie, hun functioneren vanwege (geestelijke) gezondheidsproblemen, eventuele juridische kwesties of andere zaken, kunnen een beroep doen op één van de 14 VraagWijzers binnen de gemeente. Elke VraagWijzer is bestemd voor de bewoners van een bepaald gebied. Medewerkers van de VraagWijzer brengen de hulpvraag in kaart en geven advies. Zo nodig verwijzen zij de cliënt naar een wijkteam (bij complexe problematiek), naar een Wmo-medewerker (ten behoeve van een individuele voorziening), naar de sociaal raadslieden (voor juridische hulp), naar een medewerker van de KBR (bij financiële problemen) of naar een andere organisatie binnen of buiten het wijknetwerk. Behalve de VraagWijzer-consulenten maken de Wmo-dienstverlening, de schuldhulpverlening en de sociaal-juridische dienstverlening sinds 2015 organisatorisch deel uit van de Verbrede VraagWijzer.

Werkwijze

De VraagWijzers blijken goed te worden bezocht. De VraagWijzers hanteren dagelijks inloopsprekuren. De openingstijden van de inloopsprekuren verschillen per locatie. Sommige VraagWijzers zijn alleen in de ochtend geopend en anderen zijn geopend van 09:00 uur tot 15:00 uur of zelfs in de avond. Burgers kunnen een VraagWijzer bezoeken tijdens een inloopsprekuren of op afspraak. Het maken van een afspraak kan via de website van de gemeente en via het algemene telefoonnummer van de gemeente, 14010. Burgers kunnen alleen terecht bij de VraagWijzer in het gebied waar zij wonen. Voor Rotterdammers die uit een ander gebied komen is er geen mogelijkheid doorverwezen te worden naar een andere VraagWijzer. Een aantal consulenten blijkt hier coulant in te zijn en staat de burger die bij een andere locatie thuishoort toch te woord en probeert te helpen.

Het is de bedoeling dat de burger zodra hij een VraagWijzer binnenstapt en zich heeft aangemeld, snel geholpen wordt. De bezoekers van de VraagWijzer mogen niet langer dan 30 minuten wachten in de wachtkamer. De ervaring van het onderzoeksteam was dat bij sommige VraagWijzers de wachttijd langer dan 30 minuten bedroeg, in één van de VraagWijzers liep de wachttijd zelfs op tot 84 minuten. Als iemand eenmaal aan de balie van de medewerker zit nemen de medewerkers van de VraagWijzer de tijd voor het gesprek. De duur van de gesprekken varieert enorm. Er is ruggenspraak tussen de medewerkers onderling over feitelijke kennis zodat direct geadviseerd kan worden over de hulpvraag. Naast het bespreken van de hulpvraag stelt de consulent regelmatig vragen over andere leefgebieden om vast te stellen of de burger mogelijk ook op andere terreinen hulp nodig heeft. Een burger die bijvoorbeeld de VraagWijzer bezoekt om een afspraak te maken met de sociaal raadsman voor een bezwaar tegen de beëindiging van zijn bijstandsuitkering, wordt ook gevraagd naar eventuele verslavingsproblematiek en gezondheidsproblemen.

De gemeente geeft aan ernaar te streven dat alle VraagWijzer-consulenten op dezelfde manier werken. Sinds januari 2019 werken alle VraagWijzers met hetzelfde nieuwe registratiesysteem. In de praktijk leveren afspraken over de werkwijze niet altijd een gelijke uitkomst op. Volgens de gemeente is het de bedoeling dat VraagWijzer-consulenten alle bezoeken van burgers registreren. In de praktijk bleek

het per VraagWijzer enorm te verschillen óf en hoeveel er werd geregistreerd. Waar veel werd geregistreerd, besteedde de consulent hier ook veel tijd aan.

Van de vele doorverwijzingen die de medewerkers van de VraagWijzers doen, ontvangen zij geen terugkoppeling. Zij weten daarom niet of de Rotterdammer na de doorverwijzing goed geholpen is. Het viel de onderzoekers van de ombudsman op dat doordat niet alle hulpvragen geregistreerd werden, het niet duidelijk is over welke leefgebieden de VraagWijzer de meeste hulpvragen ontvangt. Wethouder Grauss heeft de ombudsman laten weten dat 80% van de problemen bij de VraagWijzers een financiële component heeft².

Privacy

De onderzoekers van de ombudsman zagen dat alle gesprekken tussen burgers en de VraagWijzer-consulenten in open spreekruimtes plaatsvinden. Andere bezoekers van de locatie kunnen horen wat er besproken wordt.

Verwijzing bij schuldenproblematiek

De medewerkers van de VraagWijzers lijken voldoende expertise te hebben om eventuele schuldenproblematiek te signaleren. Zij verwijzen de burger door naar de KBR. De VraagWijzer-consulenten hebben niet de expertise om zelf de schuldenproblematiek aan te pakken. Dat is een taak voor de medewerkers van de KBR. Een aantal keer per week zijn medewerkers van de KBR op de locaties van de VraagWijzers aanwezig. Bij sommige VraagWijzers is een medewerker van de KBR zelfs alle openingsuren van de VraagWijzer aanwezig. In een aantal wijken in Rotterdam Zuid en in Delfshaven is het Expertiseteam Financiën van de KBR aanwezig. Ook zijn er bij de VraagWijzers altijd sociaal raadslieden aanwezig. VraagWijzer-consulenten kunnen burgers die (sociaal-)juridische hulp nodig hebben doorverwijzen naar de sociaal raadslieden in het gebied. Meestal moet daarvoor een nieuwe afspraak gemaakt worden.

² Interview met wethouder d.d. 5 maart 2019

Medewerkers

De onderzoekers van de ombudsman zagen een verschillend opleidingsprofiel bij de medewerkers van de VraagWijzers. Er zijn medewerkers die vers van een sociale-juridische of sociaal-maatschappelijke hbo-opleiding komen en medewerkers met jarenlange werkervaring binnen welzijnsorganisaties of een gemeentelijke dienst. De gemeente streeft ernaar de kwaliteit van de VraagWijzer-consulenten op niveau te houden. Er zijn generieke leertrajecten die voor alle consulenten verplicht zijn. Net zoals informatiebijeenkomsten en opfriscursussen zijn deze niet gebiedsgebonden en worden deze voor alle VraagWijzer-consulenten georganiseerd. Bij het aannemen van nieuwe medewerkers wordt gekeken naar opleiding, de gespreksvaardigheden en het normen- en waardenkader (*“iemand die vindt dat schulden iemands eigen schuld zijn, is niet geschikt”*). Van medewerkers die beschikken over de juiste vaardigheden wordt verwacht dat zij problemen juist kunnen analyseren en de burgers goed kunnen doorverwijzen³.

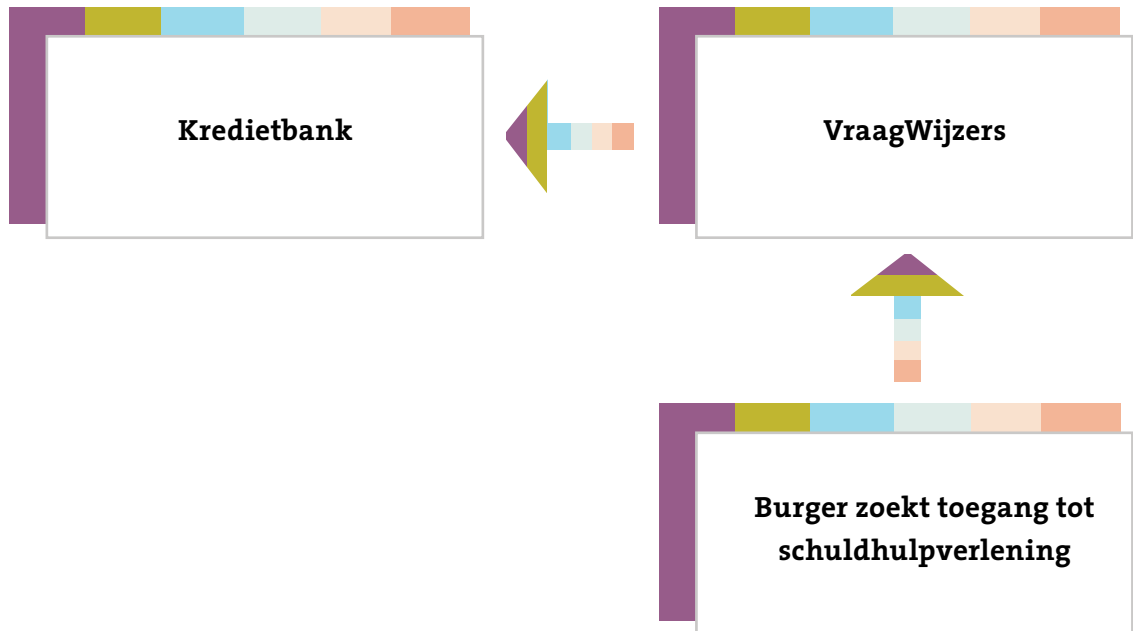
De gemeente heeft in de afgelopen jaren het functioneren van de VraagWijzers op een aantal aspecten geëvalueerd. De gemeente heeft geen evaluatie uitgevoerd die specifiek gericht was op het kwaliteitsniveau van de medewerkers of de uniforme inrichting van de VraagWijzers⁴.

3.4 Bij de Kredietbank Rotterdam

Het onderzoeksteam van de ombudsman woonde in maart en april 2019 een aantal gesprekken bij tussen burgers met schulden en schuldbemiddelaars van de KBR en medewerkers van het Expertiseteam Financiën. Ook interviewde de ombudsman de directeur van de KBR.

³ Interview met Hoofd VraagWijzer d.d. 26 maart 2019

⁴ Interview met Hoofd VraagWijzer d.d. 26 maart 2019



Oriëntatiegesprek en inlevergesprek

Wie in 2014 problematische schulden had, kon bij de KBR in Rotterdam Alexander een afspraak maken voor een eerste oriëntatiegesprek. Ook nu nog wordt tijdens dit oriëntatiegesprek vastgesteld of er eventueel belemmeringen zijn voor een schuldregeling. Mogelijke belemmeringen zijn onder andere het niet-noodzakelijke bezit van een auto, een meerderjarig inwonend kind dat geen kostgeld betaalt en schulden die door de burger nog betwist worden. Aan het eind van dit gesprek ontvangt de burger een map met onder andere een uitgebreid inlichtingenformulier en een document waarop een overzicht moet worden aangegeven van alle schulden. Pas als alle formulieren in de map compleet zijn ingevuld kan deze persoon terugkomen voor een zogenaamd 'inlevergesprek'. Alleen compleet ingevulde mappen worden ingenomen. Hiervoor staat geen termijn. Dit heeft te maken met het feit dat er zodra een map is ingenomen een termijn van 8 weken gaat lopen waarbinnen de gemeente een besluit moet nemen op de aanvraag voor schuldhulpverlening. Voor het invullen van de formulieren wordt de Rotterdammer verwezen naar welzijnsorganisaties.

Via de VraagWijzer

In 2014 werkte de KBR nog met inleverspreekuren. Deze open spreekuren werden iedere werkdag van 08:30 tot 12:00 uur aan het Alexanderplein gehouden. Tegenwoordig moet iemand die de map compleet heeft en een aanvraag voor schuldhulpverlening wil indienen eerst weer een afspraak bij de VraagWijzer maken of naar het inloopspreekuur van de VraagWijzer gaan om opnieuw te worden doorverwezen naar de KBR.

Bij de servicepunten van de VraagWijzers werd voorheen op afspraak gewerkt. Dit is nu omgedraaid: nu werkt de KBR alleen op afspraak en is bij de VraagWijzer nu een spreekuur waar men zonder afspraak terecht kan. Alleen met een doorverwijzing van de VraagWijzer-consulent kan iemand terecht bij de KBR. Op de website van de KBR worden bezoekers ook verwezen naar de VraagWijzers: *“Rotterdammers van 27 jaar en ouder gaan met vragen over schulden en andere geldproblemen naar VraagWijzer in hun eigen buurt”*.

Als bij de VraagWijzer blijkt dat de inzet van de KBR nodig is, dan maakt de VraagWijzer-consulent een afspraak met een schuldbemiddelaar van de KBR voor een oriëntatiegesprek. Ook voor het maken van een afspraak voor een vervolgesprek moet de burger weer doorverwezen worden door een VraagWijzer-consulent.

De KBR is zelf positief over de toegankelijkheid, ook al zijn de direct toegankelijke spreekuren afgeschaft⁵. De burgers die door de VraagWijzer doorverwezen worden naar de KBR kunnen daar immers snel terecht.

Expertiseteam Financiën

In het voorjaar van 2017 is bij de KBR een zogenaamd Expertiseteam Financiën (ETF) ingevoerd⁶. Dit expertiseteam is actief in Rotterdam Zuid en in Delfshaven. Burgers die zich in deze wijken bij de VraagWijzer melden met schuldenproblematiek worden niet rechtstreeks naar de KBR verwezen voor een oriëntatiegesprek, maar krijgen een intake bij het expertiseteam. Het idee hierachter is dat het contact laagdrempeliger is. Hierbij loopt het contact niet, zoals in de andere

⁵ Interview met directeur KBR d.d. 22 februari 2019

⁶ Interview met directeur KBR d.d. 22 februari 2019

wijken, altijd via de VraagWijzer, maar burgers krijgen bij het expertiseteam één contactpersoon met wie ze ook kunnen bellen, mailen en WhatsAppen. De burger maakt samen met deze contactpersoon de map voor de KBR compleet. De contactpersoon onderhoudt ook zelf actief contact met de burger. Als deze bijvoorbeeld niet op een afspraak is verschenen wordt hij altijd nagebeld en zo nodig bezocht. Als de map compleet is wordt de burger 'overgedragen' aan een regulier team van de KBR. Het lijkt erop dat hierdoor personen die anders na het oriëntatiegesprek niet meer terug zouden komen bij de KBR, nu toch worden gestimuleerd een aanvraag tot schuldhulpverlening in te dienen.

In de wijken waar het Expertiseteam Financiën van de KBR actief is, worden betere resultaten bij de aanpak van schulden geboekt⁷. Door de actieve inzet van het expertiseteam ziet de KBR een stijging van het aantal aanmelders. Het onderzoeksteam van de ombudsman liep in maart en april 2019 mee met het expertiseteam.

Privacy

Het viel de onderzoekers van de ombudsman op dat de meeste gesprekken tussen de medewerkers van de KBR en burgers in open spreekruimtes plaatsvinden. Andere bezoekers van de locatie kunnen horen wat er besproken wordt. De medewerkers van de KBR geven in verschillende gesprekken aan te verwachten dat hierdoor voor sommige burgers een drempel bestaat om bepaalde (gevoelige) informatie te delen.

Kwaliteit

De KBR meet de kwaliteit van haar dienstverlening aan de hand van klachten, bezwaarschriften en steekproeven. De gemeente Rotterdam voert jaarlijks een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) uit. In het rapport van het laatste MTO uit 2018 wordt de werkdruk door de medewerkers van de KBR een punt van aandacht genoemd. Ook tijdens het meelopen constateerden de onderzoekers van de ombudsman dat de werkdruk bij de KBR nog steeds hoog is. Als een van de oorzaken wordt de complexiteit van de zaken genoemd. Juist door de inzet van het expertiseteam komen er meer

⁷ Interview met directeur KBR d.d. 22 februari 2019



complexere zaken binnen bij de KBR. Hoewel de VraagWijzer-consulent al heel veel informatie uitvraagt bij de burger, moet tijdens het eerste oriëntatiegesprek bij de KBR de medewerker van de KBR veel van deze informatie opnieuw vragen en invoeren, omdat er geen koppeling bestaat tussen het systeem van de VraagWijzer-consulent en dat van de KBR. De onderzoekers van de ombudsman zagen ook dat de medewerkers van de KBR hun werkzaamheden professioneel uitvoeren.

Jongeren

In meerdere interviews die de ombudsman in het kader van dit onderzoek heeft gehouden is naar voren gekomen dat de gemeente jongeren met schulden onvoldoende bereikt. Het is belangrijk dat de gemeente een andere aanpak kiest voor deze doelgroep. De ombudsman stelt vast dat het college in het nieuwe uitvoeringsplan *'Reset Rotterdam, Op weg naar een schuldenvrije generatie Rotterdammers'* speciale aandacht heeft voor deze doelgroep.

In reactie op het conceptrapport laat de wethouder weten dat het college het belang van een nieuwe specifieke aanpak voor jongeren (h)erkent. Hij verwijst daarbij naar de nieuwe schuldenaanpak van het college. De ombudsman is benieuwd naar de uitvoering en de resultaten van de voorgenomen maatregelen en zal dit met belangstelling blijven volgen.

De ombudsman heeft zich voorgenomen om in 2020 een onderzoek te beginnen naar de schulphulpverlening aan jongeren.

Conclusies en aanbevelingen

Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoordt de ombudsman de deelvragen van het onderzoek en doet hij 3 aanbevelingen aan de gemeente om de toegang tot schuldhulpverlening in Rotterdam te verbeteren.

4.2 Toegang tot schuldhulpverlening

Wat is de uitkomst van het onderzoek van het college naar degenen die na een melding van problematische schulden toch afhaken en hoe is de toegang tot de schuldhulpverlening nu georganiseerd?

De ombudsman constateert dat het college aanbeveling 1 uit 2014 heeft opgevolgd. Het college heeft onderzoek laten doen naar de vraag waarom burgers na een eerste gesprek met de KBR toch niet doormoeten. Naast het onderzoek heeft de KBR ook een pilot uitgevoerd waarin burgers met een positieve indicatie voor schuldhulpverlening die zich niet terugmelden bij de KBR werden nagebeld door de medewerkers van de KBR.

De ombudsman constateert dat je als burger nog steeds een lange adem moet hebben voordat je in een traject van schuldhulpverlening belandt. Er zijn veel stappen nodig voordat iemand uiteindelijk bij de KBR een aanvraag voor schuldhulpverlening kan indienen. De toegang is volgens de ombudsman dan ook nog niet voldoende gewaarborgd. De ombudsman heeft op 12 maart 2019 kennisgenomen van het nieuwe beleid op gebied van schulden van het Rotterdamse college. De ombudsman constateert dat er in het uitvoeringsplan 'Reset Rotterdam, Op weg naar een schuldenvrije generatie Rotterdammers' specifiek aandacht is voor de toegang tot schuldhulpverlening, onder

andere omdat erkend wordt dat *“de ingang naar hulp eenduidig, laagdrempelig en goed vindbaar is”* en dat *“iedere Rotterdammer moet weten waar hij of zij hulp kan vragen, de toegang moet duidelijk en bereikbaar zijn”*. De ombudsman zal de uitvoering en de resultaten van dit beleid met veel belangstelling volgen.

Tenzij de Rotterdammer die toegang tot schuldhulpverlening wil in Delfshaven of in Rotterdam Zuid woont, moet hij zich voor hulp eerst melden bij de VraagWijzer. Hij zal dan naar een oriëntatie-gesprek met een schuldbemiddelaar van de KBR verwezen worden. Daar krijgt hij een map met een aantal formulieren die ingevuld moeten worden. Voor het invullen van die formulieren moet hij heel veel informatie verzamelen. Voor het inleveren van de map met ingevulde formulieren moet de burger opnieuw via de VraagWijzer om een nieuwe afspraak te maken met de KBR. De burger kan in dit stadium nog niet rechtstreeks de KBR benaderen. Er wordt geen termijn gegeven voor het terugkomen met de map, de burger krijgt alleen te horen dat het pas zin heeft een nieuwe afspraak te maken als de map compleet is. Voor hulp bij het invullen wordt hij verwezen naar welzijnsorganisaties. Ook voor het wegnemen van eventuele belemmeringen voor toegang tot schuldhulpverlening wordt hij naar welzijnsorganisaties in de wijk verwezen. De gemeente ziet hierin geen taak voor zichzelf.

De ombudsman ziet wel dat er vanuit de KBR meer oog is voor een actievere benadering van degene met een vraag naar schuldhulp. Verder constateert de ombudsman dat de KBR inmiddels zelf ook van oordeel is dat individuele begeleiding de basis zou moeten zijn van een schuldhulpverleningstraject. Het Expertiseteam Financiën past deze benadering al toe door cliënten te bellen en zo nodig te bezoeken als ze na het eerste gesprek niet meer terugkomen. De KBR ziet door de inzet van het expertiseteam dat het aantal toelatingen tot het traject van schuldhulpverlening is gestegen. Deze benadering wordt echter slechts in enkele wijken van de stad toegepast. Daarom doet de ombudsman de volgende aanbeveling aan het college:

Pas in de hele gemeente een actieve en individuele benadering toe van inwoners die met problematische schulden kampen.

De ombudsman is blij om in de reactie van het college op deze aanbeveling te lezen dat de actieve en individuele benadering van inwoners met problematische schulden de norm zal worden. In het bijzonder bij het *'beetpakken'* van deze Rotterdammers. De ombudsman hoopt dat ook het *'vasthouden'* van burgers door de stress-sensitieve dienstverlening zal resulteren in vruchtbare en duurzame schuldhulpverlening.

4.3 *De Kredietbank Rotterdam*

Heeft de Kredietbank voldoende middelen en professionele werkkraft gewaarborgd?

De ombudsman acht het van belang dat de KBR over voldoende middelen beschikt om uitvoering te geven aan haar taken. Het lijkt erop dat de middelen van de KBR anno 2019 op orde zijn en voldoende zijn om de taken naar behoren uit te voeren. De ombudsman constateert dat de medewerkers hun werk professioneel uitvoeren maar dat daarbij de werkdruk bij de medewerkers van de KBR nog steeds hoog is. Dat heeft de ombudsman niet alleen gezien tijdens het onderzoek op de locaties die de onderzoekers hebben bezocht maar dat blijkt ook uit de cijfers van het medewerkerstevredenheids-onderzoek (MTO) uit 2018. De werkdruk van de medewerkers zou op administratief gebied wellicht iets verminderd kunnen worden als de administratieve systemen van de VraagWijzer en van de KBR beter op elkaar worden afgestemd. De ombudsman constateert dat de aanbeveling uit 2014 in grote lijnen is opgevolgd.

De omstandigheden waaronder burgers informatie moeten verstrekken aan de schuldbemiddelaars van de KBR acht de ombudsman niet optimaal doordat er veel gebruik wordt gemaakt van open spreekruimtes. Andere personen kunnen meeluisteren met het gesprek tussen de schuldbemiddelaar en de burger waardoor er mogelijk een drempel wordt opgeworpen voor het opnieuw volledig verstrekken van gevoelige informatie. De ombudsman doet daarom een nieuwe aanbeveling, waarbij hij verwijst naar zijn eerdere rapport

'Het hemd van het lijf' uit 2017⁸ met een soortgelijke aanbeveling:

Zorg er bij de inrichting van de wacht-, spreek-, en werkplekken bij de VraagWijzers en de KBR voor dat deze ruimtes beter van elkaar zijn afgeschermd.

Het college laat in reactie op deze aanbeveling weten het belangrijk te vinden dat burgers zich veilig genoeg voelen om ongestoord het gesprek te kunnen voeren. De maatregelen die het college wil nemen om dit te bewerkstelligen geven de ombudsman echter nog niet het volle vertrouwen dat de drempel die mensen ervaren om gevoelige informatie te delen daarmee wordt weggenomen. De inrichting van de wacht-, spreek- en werkplekken bij de VraagWijzers en de KBR zal een punt van aandacht van de ombudsman blijven.

4.4 De VraagWijzers

Is er sprake van een uniform en professioneel kwaliteitsniveau bij de VraagWijzers?

Ten tijde van het onderzoek van de ombudsman in 2014 was de inrichting van de VraagWijzers nog niet uniform en was de kwaliteit ervan niet in iedere wijk op hetzelfde niveau gegarandeerd. Ook waren de VraagWijzers nog niet over heel Rotterdam uitgerold, slechts in 4 deelgemeenten (Charlois, Noord, IJsselmonde en Hoogvliet) waren de VraagWijzers actief. Anno 2019 zijn de VraagWijzers over heel Rotterdam uitgerold en zijn er in totaal 14 ingericht. De ombudsman is van oordeel dat het succes van de VraagWijzers staat of valt met de kwaliteit van de medewerkers omdat burgers er met diverse en complexe problemen kunnen aankloppen. Dat vraagt om professionele medewerkers met ervaring in de juridische en sociale dienstverlening. Ook een uniforme inrichting van de VraagWijzers vindt de ombudsman van belang om succesvol te kunnen opereren naar burgers die met een

⁸ Het hemd van het lijf, Onderzoek van de gemeentelijke ombudsman naar de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers die zich met een hulpvraag in het sociaal domein tot de gemeente Rotterdam wenden, 31 januari 2017

hulpvraag bij een VraagWijzer aankloppen.

De ombudsman heeft tijdens het onderzoek geconstateerd dat er bij de VraagWijzers aandacht is voor een uniform kwaliteitsniveau van de medewerkers en dat de gemeente ook probeert om de kwaliteit van de medewerkers op niveau te houden. Nieuwe medewerkers hebben vaak een hbo-opleiding gevolgd op sociaal-maatschappelijk of sociaal-juridisch gebied, of hebben werkervaring op dit gebied. Zij volgen verplicht bepaalde leertrajecten en cursussen.

De ombudsman merkte tijdens het onderzoek op dat de VraagWijzer-consulenten veel doorverwijzen, maar daarover geen terugkoppeling ontvangen. Ze weten daarom niet of de burgers goed geholpen zijn of dat hun advies correct was. In het kader van het op peil houden van het kwaliteitsniveau is dit volgens de ombudsman wel een aspect om rekening mee te houden bij het opleidingsprogramma van de medewerkers.

De gemeente streeft ernaar dat alle VraagWijzer-consulenten op dezelfde manier werken. Tegelijkertijd erkent de gemeente dat het voorkomt dat de gewenste werkwijze in de praktijk niet altijd een gelijke aanpak door elke consultant oplevert. Zo is de afspraak gemaakt dat medewerkers alles registreren en ook op eenzelfde manier registreren. Tijdens het meelopen van de onderzoekers bij de verschillende VraagWijzers bleek echter herhaaldelijk dat niet door alle consulenten gesprekken werden vastgelegd in het registratiesysteem van de VraagWijzers. De ombudsman concludeert dat de VraagWijzers niet uniform werken terwijl het wel belangrijk is om goed en volledig te registreren. Alleen dan kan de problematiek van degene die zich meldt bij een VraagWijzer goed in beeld worden gebracht. Ook is dit nodig voor de gemeente om periodiek conclusies te trekken en maatregelen te nemen met betrekking tot de problematiek die in de verschillende wijken van de stad speelt. De ombudsman is zich er van bewust dat de registratie wel tijd kost.

De gemeente heeft in de afgelopen jaren het functioneren van de VraagWijzers op een aantal aspecten geëvalueerd, de gemeente heeft geen evaluatie uitgevoerd die specifiek gericht was op het

kwaliteitsniveau van de medewerkers of de uniforme inrichting van de VraagWijzers.

De ombudsman constateert dat de wijze waarop momenteel bij de VraagWijzer invulling wordt gegeven aan de taak op het gebied van schuldhulpverlening nog kan verbeteren. De consultants van de VraagWijzers spelen geen preventieve rol als het om schuldenproblematiek gaat. Consultants van de VraagWijzers herkennen de schuldenproblematiek wel als een bezoeker met een vraag komt. Aan de hand van de informatie die zij van een bezoeker krijgen, verwijzen de consultants ook door naar de KBR.

Zodra een bezoeker is doorverwezen naar de KBR, het expertiseteam van de KBR of het wijkteam, laat de VraagWijzer de bezoeker los. Er wordt niet gemonitord of deze burger daadwerkelijk geholpen is en of hij is staat is gebleken zelf de noodzakelijke vervolgstappen te nemen. De ombudsman is van mening dat het juist daarom belangrijk is dat de VraagWijzer een goede registratie bijhoudt.

De ombudsman acht de omstandigheden waaronder burgers informatie moeten verstrekken aan de VraagWijzer-consulenten niet optimaal omdat er uitsluitend gebruik wordt gemaakt van open spreekruimtes. Andere personen kunnen meeluisteren met het gesprek tussen de VraagWijzer-consulent en de burger waardoor er mogelijk een drempel wordt opgeworpen voor het volledig verstrekken van gevoelige informatie. De vraag is of de burger hierdoor de hulp krijgt die hij nodig heeft. De ombudsman heeft daarom zowel ten aanzien van zowel de KBR als de VraagWijzers in de vorige paragraaf een aanbeveling gedaan met betrekking tot de spreekruimtes.

De fysieke toegang tot de VraagWijzers kan volgens de ombudsman ook verbeteren. Tijdens het onderzoek hadden de onderzoekers van de ombudsman moeite om de VraagWijzers aan de buitenkant van het gebouw te herkennen. Soms waren er ook meerdere ingangen, wat tot verwarring kan leiden en de toegankelijkheid niet bevordert. De ombudsman zou zich voor kunnen stellen dat VraagWijzers ook van de buitenkant meer als zodanig zichtbaar zijn.



Ten aanzien van de VraagWijzers doet de ombudsman het college de volgende aanbeveling:

Zorg ervoor dat alle VraagWijzers op uniforme wijze werken: registreer bezoeken van burgers en leg vast wat het onderwerp is van de hulpvraag en wat de VraagWijzer daarmee heeft gedaan.

Het college geeft in haar reactie aan het belang van een goede registratie te erkennen, maar wil tegelijkertijd vanwege de privacy terughoudend zijn in het (onnodig) registreren van allerlei persoonsgegevens. De ombudsman deelt de visie van de wethouder dat registreren geen doel op zich moet zijn. De bedoeling is nadrukkelijk om met een betere registratie tot een verdere verbetering van de dienstverlening te komen. De kwaliteit van de registratie zou bijvoorbeeld te controleren zijn door het nemen van steekproeven.

Toetsingskader

Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren

Inleiding

In de schuldhulpverlening wordt een gemeentelijk traject op basis van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) onderscheiden van een traject op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). De Wgs verplicht de gemeente om een beleidsplan op te stellen dat richting geeft aan de gemeentelijke schuldhulpverlening. Hiernaast stelt de gemeente op grond van deze wet beleidsregels vast die betrekking hebben op de uitvoering van de Wgs. Sinds de invoering van deze Wgs kunnen burgers bezwaar indienen tegen besluiten van de gemeente in het kader van deze wet en kan vervolgens beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Op de gang van zaken rondom de aanvraag, besluitvorming en bezwaar en beroep is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De gemeentelijke ombudsman beoordeelt de gedragingen van de gemeente op het gebied van schuldhulpverlening aan de hand van zogenaamde 'behoorlijkheidsnormen'. Hieronder zal worden ingegaan op deze verschillende elementen van het toetsingskader.

Regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Algemeen

De beslissing van de gemeente om aan een burger die daarom vraagt wel of geen schuldhulp te verlenen is een besluit zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb wet bevat regels voor het proces van besluitvorming en voorschriften waaraan besluiten moeten voldoen. De belangrijkste regels worden hieronder in hoofdlijnen besproken.

Aanvraag

De burger die in aanmerking wil komen voor schuldhulpverlening moet daarvoor een schriftelijke en ondertekende aanvraag indienen. Bij die aanvraag moet alle informatie worden gevoegd die van belang is voor de beoordeling van de aanvraag. Als de aanvrager niet alle informatie inlevert, dat moet hij door de gemeente in de gelegenheid worden gesteld om die informatie alsnog binnen een bepaalde termijn te verstrekken. Als de burger daar niet aan voldoet, kan de gemeente de aanvraag buiten behandeling stellen.

Besluit

Als de aanvraag van de burger compleet is, moet de gemeente binnen uiterlijk 8 weken een besluit op deze aanvraag nemen. Als de gemeente niet op tijd een besluit neemt, kan de burger de gemeente in gebreke stellen op grond van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Neemt de gemeente vervolgens binnen 2 weken niet alsnog een besluit, dan kan het zijn dat de gemeente aan de burger een dwangsom moet betalen. De gemeente moet het besluit op de aanvraag zorgvuldig nemen en goed motiveren.

Rechtsmiddelen

Tegen het besluit op de aanvraag kan de burger bezwaar indienen, in Rotterdam is dat bij de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente. Ook kan dan bij de rechtbank een verzoek tot een voorlopige voorziening ingediend worden. Wordt het bezwaarschrift ongegrond verklaard dan kan de burger beroep in stellen bij de rechtbank. Ook wanneer de gemeente niet op tijd een besluit op de aanvraag heeft genomen, kan de aanvrager tegen dit niet tijdig nemen van het besluit in beroep bij de rechtbank.

Tijdens het hele proces kan de burger ook klachten indienen over de gang van zaken. De gemeente is niet op elk moment verplicht die klacht ook in behandeling te nemen. Dat hoeft bijvoorbeeld niet als er al een besluit is genomen. Als de klacht door de gemeente is afgehandeld en de burger is nog niet tevreden, dan kan hij de klacht voorleggen aan de gemeentelijke ombudsman. Die kan dan zelf een onderzoek instellen en een oordeel geven over de handelswijze van de gemeente.

Wet gemeentelijke schuldhulpverlening

Algemeen

Op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van haar gemeente. De wet geeft de volgende definitie van schuldhulpverlening: *“het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg”*.

Dat deze schuldhulpverlening een integraal karakter heeft, betekent volgens de Memorie van Toelichting bij deze wet, *“dat er bij de schuldhulpverlening niet alleen aandacht moet zijn voor het oplossen van de financiële problemen van een cliënt, maar ook voor eventuele omstandigheden die op enigerlei wijze in verband kunnen staan met de financiële problemen van een cliënt. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om psychosociale factoren, relatieproblemen, de woonsituatie, de gezondheid, de verslaving of de gezinssituatie. Het is van belang in het kader van de schuldhulpverlening de eventuele oorzaken, die ten grondslag liggen aan het ontstaan van de schulden, zo mogelijk weg te nemen. (...)”*⁹

Termijnen

Als een burger bij de gemeente aanklopt voor schuldhulpverlening, moet er op grond van de wet binnen 4 weken een eerste gesprek plaatsvinden waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. In zogenaamde *‘bedreigende situaties’* moet dit eerste gesprek al binnen 3 werkdagen plaatsvinden. Onder deze bedreigende situaties wordt bijvoorbeeld verstaan de situatie van gedwongen woningontruiming, beëindiging van de levering van gas, elektriciteit, stadsverwarming of water of opzegging dan wel ontbinding van de zorgverzekering.

Er is in de wet geen termijn vastgesteld voor de periode tussen het eerste gesprek en het bereiken van duidelijkheid over het totstandkomen van een schuldregeling. Wel moet de gemeente de burger inzicht geven in de *‘doorlooptijd’*.

⁹ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 291, nr. 3, p. 6

Omvang schuldhulpverlening

De Wgs legt met name de zorgplicht voor gemeenten vast en geeft gemeenten verschillende verplichtingen. Zo moet de gemeenteraad met enige regelmaat een beleidsplan vaststellen dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening en wordt het college verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering daarvan. In dit beleidsplan moeten onder andere bepaalde maatregelen en de beoogde resultaten worden opgenomen, maar de gemeente kan deze maatregelen en resultaten vrij invullen. De wet geeft dus veel vrijheid aan gemeenten om invulling te geven aan wijze waarop schuldhulpverlening wordt aangeboden.

Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp)

Een traject op basis van de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) wordt ook wel het wettelijke schuldsaneringstraject genoemd. Als een minnelijke regeling bij de gemeente niet mogelijk is gebleken, kan de burger aan de rechter vragen om toelating tot de Wsnp. Bij dit verzoek moet een *'met redenen omklede verklaring'* worden gevoegd *'die duidelijk maakt dat er geen reële mogelijkheden zijn om tot een buitengerechtelijke schuldregeling te komen'*.

Ook moet in deze verklaring informatie zijn opgenomen over de aflosmogelijkheden van de burger. Deze verklaring moet worden afgegeven door de gemeente¹⁰. De rechter stelt eisen aan de kwaliteit van het voorgaande, minnelijk traject. De gemeente moet serieuze pogingen hebben gedaan om tot een minnelijke oplossing te komen¹¹. De wet geeft nog een aantal voorwaarden waaraan de burger moet voldoen. Zo moet hij bijvoorbeeld te goeder trouw zijn geweest ten aanzien van het ontstaan van de schulden.

Nieuwe wetgeving

Er is een voorstel tot wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in voorbereiding die gemeenten expliciet toestaat om bijvoorbeeld vroegtijdig informatie over huurachterstanden te ontvangen van woningcorporaties¹². Het idee is dat gemeenten

¹⁰ Artikel 285 Faillissementswet

¹¹ ECLI:NL:RBSGR:2012:BV7522

¹² Stand van zaken: internetconsultatie afgerond op 3 april 2019

mensen met huurachterstanden door middel van deze 'vroegsignalering' beter en sneller kunnen vinden en vervolgens helpen.

Mensen met schulden zijn nu vaak veel tijd kwijt met het op orde brengen van de administratie. Na de wetswijziging mogen hulpverleners zelf deze gegevens verzamelen en registers raadplegen. Het gaat bijvoorbeeld om informatie over inkomen en vermogen. Gemeenten moeten bij de start van een schuldhelpverleningstraject een beschikking afgeven met daarbij een plan van aanpak. Iemand met schulden weet daardoor waar hij aan toe is. Ook is dan helder welke gegevens de gemeente gebruikt. Gemeenten én burgers met beginnende schulden worden door het tijdig signaleren van schulden geholpen. Kleine schulden of betalingsachterstanden kunnen namelijk snel groter worden, waardoor mensen nog meer in de problemen komen.

Daarnaast komt er in 2019 een einde aan het toepassen van overheidsvorderingen door de Belastingdienst bij mensen met problematische schulden. Momenteel vormt deze wijze van invordering, waarbij de Belastingdienst automatisch bedragen tot 500 euro mag afschrijven van de rekening van een belasting-schuldige, een groot probleem voor mensen met schulden. Zij kunnen hierdoor te weinig geld overhouden om van te leven. Het kabinet wil nog dit jaar maatregelen doorvoeren om deze ongewenste situatie te voorkomen.

Aan gemeenten wordt, vooruitlopend op de nieuwe wet, gevraagd om voortaan bij de verrekening van schulden met een bijstands-uitkering een beslagvrije voet te hanteren ter hoogte van 95% van de bijstandsnorm. Nu hanteren gemeenten soms nog een lager percentage.



Rotterdams beleid

Maart 2016 – Meerjarenbeleidsplan 'Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019'

Begin 2016 is het beleidsplan '*Schulddienstverlening Rotterdam 2016-2019*' vastgesteld. Dit plan heeft de ondertitel '*Samen werken aan financiële zelfredzaamheid*' meegekregen. De kern van dit Rotterdamse schuldhulpverleningsbeleid is het voorkomen van schulden. Hiermee wordt het beleid van de voorgaande jaren voortgezet. Ook in het voorgaande beleidsplan '*Voorkomen en aanpakken van schulden 2012-2015, Rotterdammers op weg naar financiële zelfredzaamheid*' was het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de Rotterdammers de belangrijkste doelstelling. In 2016 heeft het college de ambitie uitgesproken om problematische en risicovolle schulden bij Rotterdammers te verminderen door het bieden van ondersteuning bij het vergroten van financiële zelfredzaamheid. Als er toch sprake is van een problematische schuldsituatie moeten deze Rotterdammers worden ondersteund met de juiste dienstverlening.

Per 1 januari 2015 kunnen burgers met schulden niet meer rechtstreeks terecht bij de Kredietbank Rotterdam (KBR). De toegang tot schuldhulpverlening loopt via de VraagWijzer, het wijkteam en de stedelijke loketten voor kwetsbare groepen, zoals dak- en thuislozen en risicojongeren. Ook dit ligt in lijn met de presentatie van de VraagWijzer in het beleidsplan van 2012-2015 als '*integrale domeinoverstijgende frontoffice*' voor het hele sociale domein en dus ook voor schuldenproblematiek. De KBR moet een tweedelijnsvoorziening zijn. De dienstverlening van deze organisatie bestaat in principe alleen uit bemiddeling tussen de burger en zijn schuldeisers. Deze schuldbemiddeling wordt uitsluitend ingezet als het kans van slagen heeft. Als er sprake is van belemmeringen die een succesvol bemiddelingstraject in de weg staan, dienen volgens het gemeentelijk beleid het wijknetwerk, de wijkteams en (via Wmo-arrangementen) welzijnsorganisaties de schuldenaar te ondersteunen bij het wegnemen van deze belemmeringen zodat schuldbemiddeling in de toekomst wel mogelijk is. Ook de ondersteuning bij de aanmelding bij de KBR is onder de verantwoordelijkheid gebracht van de wijkteams en

de welzijnsorganisaties. Zij dienen de schuldenaar tevens voor te bereiden op wat hij kan verwachten van de KBR, wat van hem wordt verwacht en wat hij zelf moet doen. De wijkteams en de welzijnsorganisaties moeten gelijktijdig aandacht schenken aan het ontstaan van de schulden en inzicht krijgen in wat er voor nodig is om te voorkomen dat er nieuwe schulden ontstaan of dat de schulden oplopen.

Juni 2016 – Notitie ‘Zorg voor elkaar’

In de zomer van 2016 heeft de gemeente Rotterdam de notitie *‘Zorg voor elkaar, het Rotterdamse plan voor de (door)ontwikkeling en vernieuwing zorg, welzijn en jeugdhulp 2018’* gepresenteerd. Eén van de 8 thema’s van deze notitie is *‘Samenwerking met het domein van werk, inkomen en schulddienstverlening’*. Er wordt vastgesteld dat de keten van schulddienstverlening en ondersteuning aan Rotterdammers bij de thuisadministratie beter moet. *“Op dit moment stemmen de Kredietbank Rotterdam (KBR), welzijn en zorg hun aanbod nog onvoldoende met elkaar af. In de praktijk doorlopen deze partners de keten schulddienstverlening meestal volgtijdelijk in plaats van de noodzakelijke geachte gelijktijdige aanpak van gedragsverandering én schuldbemiddeling. Het huidige ondersteuningsaanbod moet passen bij Rotterdammers die langdurige ondersteuning nodig hebben om hun gedrag te veranderen.”*

In de notitie wordt gesproken over een *‘goede ondersteuningsmix’* tussen vormen van collectieve ondersteuning door welzijnsorganisaties en individuele ondersteuning via het wijkteam of een Wmo-arrangement. De gemeente wil inzetten op een betere samenwerking binnen de keten en de kwaliteit van de schulddienstverlening.

Maart 2017 – ‘Uitvoeringsplan Samenhang Schulddienstverlening’

Het *‘Uitvoeringsplan Samenhang Schulddienstverlening’* dateert van maart 2017. Hierin wordt een aanpak uitgewerkt die moet komen tot ondersteuning die beter aansluit op de behoefte van Rotterdammers.

“Dit moet ertoe leiden dat meer Rotterdammers met (dreigende) schulden bereikt, vastgehouden en uiteindelijk financieel zelfredzaam worden en blijven.”

In het uitvoeringsplan wordt verwezen naar een rapport van de afdeling Onderzoek en Business Intelligence (OBI) van gemeente Rotterdam uit februari 2015, waaruit blijkt dat slechts een derde van het aantal Rotterdammers dat zich meldt voor een oriëntatiegesprek of voorlichting bij de KBR de aanvraag voor schuldbemiddeling doorzet¹³. Als de aanvraag wel wordt doorgezet ontvangt de burger niet altijd de juiste ondersteuning. Veel mensen vallen uit omdat het aanvragen van ondersteuning als ingewikkeld en lang wordt ervaren. Daarom wil de gemeente het aanvraagproces voor schulddienstverlening nu vereenvoudigen. In samenwerking met de Brede Raad worden er laagdrempelige bijeenkomsten georganiseerd met ervaringsdeskundigen. Daarnaast wordt er een registratie ingevoerd waarin wordt bijgehouden waar in het proces de burger zich bevindt en moet de KBR aan elke hulpzoekende burger een zogenaamde ‘ketenregisseur’ koppelen.

Maart 2019 – Uitvoeringsplan ‘Reset Rotterdam’

Op 12 maart 2019 heeft wethouder Grauss, verantwoordelijk voor de portefeuille armoedebestrijding, schuldenaanpak en informele zorg, een zogenaamd ‘deltaplan’ tegen schulden gelanceerd. Dit plan draagt de titel: *‘Reset Rotterdam, Op weg naar een schuldenvrije generatie Rotterdammers’*. Het is een uitvoeringsplan dat onderdeel is van het beleidskader voor de armoedeaanpak dat in april 2019 door dezelfde wethouder naar de gemeenteraad is verstuurd. Dit document draagt de titel *‘In de knoop, De Rotterdamse aanpak van armoede’*.

In de inleiding van het uitvoeringsplan wordt gesteld dat de aanpak van schulden uit het verleden, van *‘eigen kracht’* en *‘eigen schuld’*, niet heeft gewerkt. *“Nog meer druk uitoefenen om mensen die toch al veel stress ervaren helpt niet en werkt eerder averechts.”* Daarbij is het college ook kritisch op het functioneren van de overheid in deze

¹³ Dienstencentrum Onderzoek en Business Intelligence (O&BI) van de gemeente Rotterdam, Niet-instroomers in de schulddienstverlening, Achtergronden van niet-instroom na positieve indicatie voor schulddienstverlening bij de Kredietbank Rotterdam, 4 februari 2015

thematiek: *“Als overheid gaan we allesbehalve vrijuit. Uit gedragswetenschappelijke studies is gebleken dat we veel te hoge verwachtingen hebben van de zelfredzaamheid van mensen met schulden.”* Met het nieuwe beleid wil het college op de ‘reset-knop’ drukken: *“Om een nieuwe start te maken met een aanpak die op belangrijke onderdelen fundamenteel anders is dan wat in het verleden is geprobeerd.”* In de eerste plaats wil het college veel meer aandacht besteden aan jonge Rotterdammers. Dat zijn de kinderen in de gezinnen van Rotterdammers met schulden en ook de jongvolwassen Rotterdammers die financieel op eigen benen komen te staan. Er zal meer energie worden gestopt in voorlichting, preventie en vroegsignalering. Het college doet de belofte om jongeren met schulden te helpen van die schulden af te komen of om ze beheersbaar te houden. De tweede pijler van ‘Reset Rotterdam’ is de andere benadering van mensen met schulden. Er wordt niet langer alleen maar onderscheid gemaakt tussen zogenaamde ‘niet-willers’ en ‘niet-kunners’. Het college voorziet veel winst te behalen bij een (eerder niet als zodanig aangeduide) groep ‘niet-lukkers’. Hier moeten drempels weggenomen worden om met de schulden aan de slag te gaan. Mensen met schulden moeten positief bejegend worden. *“Let wel: vertrouwen geven is iets anders dan pampieren. We gaan het niet van mensen overnemen, ze moeten het uiteindelijk nog steeds zelf doen. Maar we bieden vertrouwen en we geven niet snel op. Als het moet, kunnen mensen rekenen op langdurige en intensieve ondersteuning. Het waardeloze gevoel moet plaats maken voor het gevoel waardevol te zijn en voluit mee te kunnen doen.”*

De doelstelling van het plan wordt als volgt beschreven: *“meer Rotterdammers moeten een financieel gezond huishouden hebben, minder Rotterdammers moeten in de schulden raken en het aantal Rotterdammers dat met hulp van de gemeente en haar partners uit de schulden komt, moet fors omhoog. Het ideaal is een generatie Rotterdammers die zonder schulden opgroeit.”* Het college wil met dit plan 3 ambities nastreven:

1. *Voorkomen dat Rotterdammers schulden maken, te beginnen bij de jongeren;*
2. *We gaan meer Rotterdammers helpen hun schulden onder controle te krijgen;*
3. *We gaan de discussie aan en op zoek naar innovatie.*

Deze ambities worden gedetailleerd uitgewerkt in het uitvoeringsplan. Over de toegang tot de schuldhulpverlening schrijft het college dat *“iedere Rotterdammer moet weten waar hij of zij hulp kan vragen, de toegang moet duidelijk en bereikbaar zijn. Maar Rotterdammers moeten ook vertrouwen hebben in de dienstverlening van de gemeente. We gaan dit vertrouwen kweken door beter aan te sluiten bij wat mensen kunnen of juist niet kunnen.”* Er worden allerlei maatregelen ingezet om dit te bereiken. Zo moet de ingang naar hulp *‘eenduidig, laagdrempelig en goed vindbaar zijn’*, er komt een maatwerk aanpak zijn voor de vele verschillende doelgroepen zoals jongeren, licht verstandelijk beperkten, mensen met psychische problemen, verslaafden, laaggeletterden, statushouders, ZZP’ers, gezinnen met kinderen. Er komen zogenaamde *‘trajectbegeleiders’* om te voorkomen dat Rotterdammers stoppen met een schuldhulpverleningstraject voordat zij schuldenvrij zijn. Deze trajectbegeleiders zijn *“het aanspreekpunt voor zowel klant als KBR, ondersteunen de klant bij voorbereidingen van afspraken, volgen het verloop van het traject en hebben meer tijd voor het persoonlijke verhaal.”*

Literatuur

De aanpak van schulden is niet alleen een groot thema in het leven van de burgers die met schulden te maken hebben, maar het is ook een actueel thema in de literatuur. Sinds het verschijnen van het rapport van de ombudsman in 2014, *‘De Kredietbank is in balans’*, verschenen er vele rapporten over de toegang tot schuldhulpverlening, waaronder een rapport van de Rotterdamse Rekenkamer en rapporten van de Nationale ombudsman. In 2017 verscheen het onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam over de effectiviteit van het Rotterdamse schuldhulpverleningsbeleid¹⁴. Een van de problemen

¹⁴ *‘Hulp buiten bereik: de effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid’*, Rekenkamer Rotterdam

die in het rapport gesignaleerd wordt is de bereikbaarheid van de schuldhulpverlening. Het aanvraagproces voor een schuldregeling is volgens de Rekenkamer te complex georganiseerd door de gemeente. Inwoners die hulp vragen, krijgen te maken met een groot aantal organisaties. Burgers ervaren het gevoel dat zij “van het kastje naar de muur worden gestuurd” en hun verhaal bij iedere organisatie opnieuw moeten vertellen. Ook in het rapport van de Nationale ombudsman uit 2016 komt de toegang tot schuldhulpverlening aan bod¹⁵. De Nationale ombudsman constateerde onder andere dat gemeentelijke schuldhulpverlening voor grote groepen burgers onvoldoende toegankelijk is. Burgers met problematische schulden mogen volgens de Nationale ombudsman van de overheid verwachten dat de drempels voor toelating tot de schuldhulpverlening niet dusdanig hoog zijn, dat uiteindelijk slechts een klein deel van hen ook daadwerkelijk hulp krijgt van de gemeente. Ook in de 2 rapporten van de Nationale ombudsman die in 2018 verschenen met de titel ‘Een open deur?’ wordt het belang van een brede toegang van de burger tot schuldhulpverlening benadrukt¹⁶.

Klachten ombudsman

De gemeentelijke ombudsman ontvangt ook na het onderzoek uit 2014 nog altijd klachten over de KBR. In 2014 ontving de ombudsman 26 klachten over de KBR en in 2018 waren het 24 klachten.

2014	2015	2016	2017	2018
26	15	30	25	24

¹⁵ ‘Burgerperspectief op schuldhulpverlening’, Nationale ombudsman 11 mei 2016

¹⁶ ‘Een open deur? Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening’ van 19 januari 2018 (2018/010) en ‘Een open deur? Het vervolg, Een onderzoek naar de toegang tot de gemeentelijke schuldhulpverlening’ van 13 september 2018 (2018/070)



Op basis van een analyse van de klachten over 2014 tot en met 2018 constateert de ombudsman dat het grootste gedeelte van de klachten de communicatie van de KBR betreft. Burgers zijn bijvoorbeeld niet tevreden over de bereikbaarheid van hun contactpersonen bij de KBR, het is hen niet duidelijk wat de situatie van hun schulden is of de informatie die ze hebben gekregen blijkt naderhand niet juist te zijn.

Behoorlijkheidsnormen ombudsman

In titel 9.2 van de Awb is het extern klachtrecht geregeld. De nationale of gemeentelijke ombudsman beoordeelt of een bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij deze beoordeling maakt hij gebruik van behoorlijkheidsvereisten. Deze behoorlijkheidsnormen voor de overheid bestaan uit 22 regels die elk van een korte toelichting zijn voorzien.

De ombudsman toetst in dit onderzoek onder andere of de gemeente heeft voldaan aan de behoorlijkheidsnormen bij schuldhulpverlening. Voor de leesbaarheid worden deze normen apart weergegeven in de volgende bijlage.

Behoorlijkheidsnormen ombudsman

Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren

De essentie van behoorlijk overheidsoptreden kan worden samengevat in 4 kernwaarden:

- open en duidelijk
- respectvol
- betrokken en oplossingsgericht
- eerlijk en betrouwbaar



Open en duidelijk

01 Transparant

De overheid is in haar handelen open en voorspelbaar, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet.

Transparantie vereist van de overheid een open houding. De overheid zorgt ervoor dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. De overheid zorgt dat haar handelingen getoetst kunnen worden.

02 Goede informatieverstrekking

De overheid zorgt ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

03 Luisteren naar de burger

De overheid luistert actief naar de burger, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

De overheid heeft een open oor voor de burger. De overheid hoort wat de burger zegt, en ook wat hij niet zegt. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en daadwerkelijk geïnteresseerd is in wat hij belangrijk vindt.

04 Goede motivering

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.



Respectvol

05 Respecteren van grondrechten

De overheid respecteert de grondrechten van haar burgers. Sommige grondrechten bieden waarborgen tegen het optreden van de overheid, zoals:

- het recht op onaantastbaarheid van het lichaam
- het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer
- het huisrecht
- het recht op persoonlijke vrijheid
- het discriminatieverbod.

Andere grondrechten waarborgen juist het actief optreden van de overheid, zoals:

- het recht op onderwijs
- het recht op gezondheid.

Grondrechten zijn neergelegd in de Grondwet en in verdragen zoals het EVRM. Van de overheid mag worden verwacht dat zij deze grondrechten respecteert. Als in de Grondwet of het verdrag is bepaald dat bij wet uitzonderingen op een grondrecht mogelijk zijn, moet de overheid zich zorgvuldig aan daarvoor geldende criteria en voorschriften houden. Te denken valt aan bepalingen in de Politiewet, het Wetboek van Strafvordering, de Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet op het binnentreden.

o6 Bevorderen van actieve deelname door de burger

De overheid betreft de burger zoveel mogelijk actief bij haar handelen.

De overheid spant zich in om de burger actief te betrekken bij haar handelen en bij de totstandkoming en de uitvoering van beleid. Als in het besluitvormingsproces de burger een rol heeft, geeft de overheid dit tijdig aan en laat weten welke rol de burger kan vervullen en hoe de participatie is vormgegeven. Ook geeft zij na afloop aan wat er gedaan is met de inbreng van de burger.

o7 Fatsoenlijke bejegening

De overheid respecteert de burger, behandelt hem fatsoenlijk en is hulpvaardig.

Medewerkers van overheidsinstanties zijn attent in de contacten met burgers en helpen hen zo goed mogelijk. Zij doen dit op respectvolle wijze en houden daarbij rekening met de persoon van de burger.



Eerlijk en betrouwbaar

o8 Fair play

De overheid geeft de burger de mogelijkheid om zijn procedurele kansen te benutten en zorgt daarbij voor een eerlijke gang van zaken.

De overheid heeft een open houding waarbij de burger de gelegenheid krijgt zijn standpunt en daarbij horende feiten naar voren te brengen en te verdedigen en het daaraan tegenovergestelde standpunt te bestrijden (hoor en wederhoor). De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten.

09 Evenredigheid

De overheid kiest om haar doel te bereiken een middel dat niet onnodig ingrijpt in het leven van de burger en dat in evenredige verhouding staat tot dat doel.

De overheid maakt steeds een afweging of een minder zwaar middel kan worden ingezet voor het doel dat zij wil bereiken. De overheid moet voorkomen dat bepaalde burgers onevenredig nadeel hebben van de maatregelen die de overheid neemt.

10 Bijzondere zorg

De overheid verleent aan personen die onder haar hoede zijn geplaatst de zorg waarvoor deze personen, vanwege die afhankelijke positie, op die overheidsinstanties zijn aangewezen.

De overheid heeft de plicht om goed te zorgen voor personen aan wie zij de fysieke vrijheid of zelfstandigheid heeft ontnomen. Zij is verantwoordelijk voor een goede medische en andere zorgverlening aan deze personen. Het gaat bijvoorbeeld om gedetineerden en jongeren die in gesloten jeugdzorg zijn geplaatst.



Betrokken en oplossingsgericht

11 Maatwerk

De overheid is bereid om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden, waar de burger in terecht kan komen. Ook in haar feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burger.

12 Samenwerking

De overheid werkt op eigen initiatief in het belang van de burger met andere (overheids)instanties samen en stuurt de burger niet van het kastje naar de muur.

Een overheidsinstantie verschuilt zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem.

13 Coulante opstelling

De overheid stelt zich coulant op als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures.

De overheid is bereid om fouten toe te geven en zo nodig excuses aan te bieden. De overheid benadert schadeclaims van burgers vanuit een coulante opstelling, waarbij wordt gezocht naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen. Dit geldt ook in gevallen waarin een burger onevenredig is benadeeld door een maatregel die in het algemeen belang is genomen.

14 Voortvarendheid

De overheid handelt zo snel en slagvaardig mogelijk.

De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Als er geen termijn genoemd is, handelt de overheid binnen een redelijke – korte – termijn.

15 De-escalatie

De overheid probeert in haar contacten met de burger escalatie te voorkomen of te beperken. Communicatievaardigheden en een oplossingsgerichte houding zijn hierbij essentieel.

Burgers zijn mensen en vertonen menselijk gedrag. De reactie van de overheid op het gedrag van de burger kan een belangrijke rol spelen bij het al dan niet escaleren van een situatie. Van de overheid mag een professionele opstelling worden verwacht, waarbij alles in het werk wordt gesteld om escalatie te voorkomen en te de-escaleren als het toch tot een escalatie komt. Als de burger onredelijk of onwillig is, dan volstaat de overheid met een gepaste escalatie.



Eerlijk en betrouwbaar

16 Integriteit

De overheid handelt integer en gebruikt een bevoegdheid alleen voor het doel waarvoor deze is gegeven.

Burgers mogen verwachten dat de overheid haar taken op een gewetensvolle wijze uitvoert. Van de overheid en haar medewerkers mag verwacht worden dat zij hun positie, hun bevoegdheden, hun tijd en middelen niet misbruiken.

17 Betrouwbaarheid

De overheid handelt binnen het wettelijk kader en eerlijk en oprecht, doet wat zij zegt en geeft gevolg aan rechterlijke uitspraken.

De overheid komt afspraken en toezeggingen na. Als de overheid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt bij een burger, moet zij deze ook honoreren. De overheid moet rechterlijke uitspraken voortvarend en nauwgezet opvolgen.

18 Onpartijdigheid

De overheid stelt zich onpartijdig op en handelt zonder vooroordelen.

De overheid wekt bij de burger het vertrouwen dat zij onpartijdig te werk gaat. Dit betekent dat de overheid ook alle schijn van partijdigheid vermijdt.

19 Redelijkheid

De overheid weegt de verschillende belangen tegen elkaar af voordat zij een beslissing neemt. De uitkomst hiervan mag niet onredelijk zijn.

De overheid verzamelt bij haar handelen de relevante feiten en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.



20 Goede voorbereiding

De overheid verzamelt alle informatie die van belang is om een weloverwogen beslissing te nemen.

Dit betekent dat de overheid actief informatie verwerft en deze informatie toetst door middel van wederhoor bij de burger.

21 Goede organisatie

De overheid zorgt ervoor dat haar organisatie en haar administratie de dienstverlening aan de burger ten goede komt. Zij werkt secuur en vermijdt slordigheden. Eventuele fouten worden zo snel mogelijk hersteld.

De overheid richt haar (digitale) administratieve organisatie zo in, dat de continuïteit van het goede functioneren van al haar systemen is gewaarborgd. Dit geldt ook voor de systemen onderling. Zo bewaart de overheid aangeleverde documenten zorgvuldig en verwerkt geleverde informatie doelgericht. Door de overheid verstrekte informatie is waarheidsgetrouw en duidelijk. Dat impliceert ook goede dossiervorming en het soms actief verwerven van informatie. De overheid corrigeert onjuiste informatie en verwijdert overbodige informatie uit al haar systemen.

22 Professionaliteit

De overheid zorgt ervoor dat haar medewerkers volgens hun professionele normen werken. De burger mag van hen bijzondere deskundigheid verwachten.

Medewerkers van de overheid handelen volgens hun professionele normen en richtlijnen. Hun opstelling is in alle situaties gepast en deskundig.

Lijst met geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
Verschillende medewerkers van VraagWijzer Noord	<i>VraagWijzer-consulent</i>	19 februari 2019
De heer G. Neeleman	<i>Hoofd Kredietbank Rotterdam (KBR)</i>	22 februari 2019
Mevrouw J. Strörmann	<i>Coördinator Jongeren Informatie Punt (JIP) Rotterdam</i>	26 februari 2019
Verschillende medewerkers van VraagWijzer IJsselmonde	<i>VraagWijzer-consulent</i>	26 februari 2019
De heer M. Florijn	<i>Voorzitter van de vereniging voor Schuldhulpverlening en sociaal bankieren NVVK</i>	27 februari 2019
De heer M.K.A. Grauss	<i>Wethouder armoedebestrijding, schuldenaanpak en informele zorg Rotterdam</i>	5 maart 2019
Sameno10	<i>Workshop budgetmaatjes</i>	7 maart 2019
Verschillende medewerkers van VraagWijzer Charlois	<i>VraagWijzer-consulent</i>	12 maart 2019
Verschillende medewerkers van VraagWijzer Feijenoord	<i>VraagWijzer-consulent</i>	19 maart 2019
Mevrouw D. van Seventer	<i>Coördinator VraagWijzer Rotterdam</i>	26 maart 2019
Verschillende medewerkers van VraagWijzer Delfshaven	<i>VraagWijzer-consulent</i>	26 maart 2019
Verschillende medewerkers van de Kredietbank Rotterdam	<i>Schuldbemiddelaars en medewerker Expertiseteam Financiën</i>	28 maart 2019 en 2 april 2019
Verschillende inwoners van Rotterdam	<i>Aanvragers schuldhulpverlening</i>	2 april 2019 en 16 april 2019
De heer M.G.T. Pastors	<i>Directeur Nationaal Programma Rotterdam Zuid</i>	16 april 2019
Mevrouw M.B. van Overdam	<i>Sociaal raadvrouw</i>	18 april 2019

Hoor en wederhoor (reactie gemeente Rotterdam)



Gemeente Rotterdam
College van Burgemeester en Wethouders

drs. M.K.A. Grauss
Wethouder Armoedebestrijding,
Schuldenaanpak en Informele Zorg

Bezoekadres: Stadhuis Coolingsingel 40
3011 AD Rotterdam
Postadres: Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl
E-mail: bbo@rotterdam.nl
Inlichtingen: Ahmed Ajjaji
Telefoon: 06 28 74 18 72

Cluster: Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
Ons kenmerk: 19MO02570 - 19bb16372

Datum: 4 juni 2019

Betreeft: collegereactie op conceptrapport
Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren

Gemeentelijke Ombudsman
Minervahuis 1, Meent 6
3011 JR Rotterdam

Geachte mevrouw Zwaneveld,

Op 25 april jl. heeft het college uw conceptrapport, getiteld *Kredietbank Rotterdam: Het blijft balanceren* mogen ontvangen. We danken u voor het delen van dit conceptrapport. Met deze brief geven we graag onze reactie.

In 2014 heeft u reeds onderzoek gedaan naar de schulddienstverlening, waarbij de aanbevelingen uit het onderzoek van 2011 en de uitwerking van de nieuwe Wet gemeentelijke schuldhulpverlening in de Rotterdamse praktijk centraal stonden. Als vervolg op het onderzoek van 2014 heeft u dit jaar onderzocht hoe het anno 2019 gaat met de toegang tot de schulddienstverlening in Rotterdam. Daarbij heeft u getoetst of en hoe de aanbevelingen uit uw onderzoek van 2014 zijn doorgevoerd.

Algemene reactie op het conceptrapport

Met uw nieuwe onderzoek constateert u dat uw aanbevelingen uit 2014 (in grote lijnen) zijn opgevolgd. Tegelijkertijd geeft u aan dat de Rotterdamse schuldenaanpak nog beter kan en beter moet. Dit delen wij. Zoals u weet en in uw conceptrapport ook aan refereert heeft het college in maart 2019 de nieuwe Rotterdamse schuldenaanpak, *Reset Rotterdam*, vastgesteld. Met *Reset Rotterdam* willen we er eerder bij zijn, beter en sneller hulp bieden en we innoveren en zoeken grenzen op om waar nodig doorbraken te forceren. Met de nieuwe aanpak willen we (nog) meer Rotterdammers met schulden bereiken en ondersteuning bieden.

Uw conceptrapport dat nu voorligt is voor ons een goede graadmeter van hoe de schulddienstverlening er nu voor staat en kan helpen de nieuwe schuldenaanpak verder vorm te geven.

U geeft in uw rapport aan dat de doelgroep jongeren onvoldoende worden bereikt en bepleit een andere aanpak voor deze doelgroep. We (h)erkennen met u het belang van een nieuwe specifieke aanpak voor deze doelgroep. Met de introductie van het perspectiefpact treffen we daarom innovatieve maatregelen om meer jongeren te bereiken en hen een kans te bieden op een schuldenvrije toekomst. Met de inzet van een meerjarige campagne leggen we eveneens de focus op jongeren zodat ook op deze wijze meer jongeren worden bereikt.



Reactie op de aanbevelingen

Graag gaan we in op de drietal aanbevelingen die u voorstelt.

Aanbeveling 1: pas in de hele gemeente een actieve en individuele benadering toe van inwoners die met problematische schulden kampen.

Collegereactie:

We erkennen de meerwaarde van een actieve en individuele benadering van inwoners die met problematische schulden kampen. Met *Reset Rotterdam*, de nieuwe Rotterdamse schuldenaanpak bieden we alle inwoners met schulden individuele begeleiding aan. De individuele begeleiding houdt in dat we Rotterdammers met schulden gedurende het traject blijven coachen en blijven volgen. Doordat we op deze manier de Rotterdammers "beetpakken" en door een stress-sensitieve dienstverlening te hanteren verkleinen we het risico op uitvallen.

Kortom, we zien de meerwaarde van individuele begeleiding en persoonlijke benadering en we zijn momenteel bezig met de verdere implementatie op de werkvloer.

Aanbeveling 2: zorg ervoor dat de inrichting van de wacht-, spreek- en werkplekken bij de Vraagwijzers en de KBR beter van elkaar en van de wachtkamers zijn afgeschermd.

Collegereactie:

Wij vinden het belangrijk dat klanten die wij ontvangen zich veilig genoeg voelen om ongestoord het gesprek te kunnen voeren. Privacy en de gevoeligheid van het delen van informatie zijn aspecten waar we rekening mee houden. Op locaties waar de Vraagwijzer is gevestigd gaan we de mogelijkheden voor het benutten van afgeschermdes ruimtes actief onder de aandacht brengen bij de medewerkers die de gesprekken voeren. Dit is in lijn met de stress sensitieve dienstverlening waarbij we voor het voeren van het goede gesprek meer rekening gaan houden met de persoonlijke situatie van de Rotterdammers.

Daarnaast gaan we binnen het huidige huisvestingsbeleid en binnen de huidige financiële kaders verkennen welke verbeteringen we kunnen doorvoeren om in ieder geval (de schijn van) meeluisteren te voorkomen. Een aantal van de mogelijke maatregelen die wij voor ogen hebben is het plaatsen van een geluidsscherm, de beveiligers de opdracht te geven nog beter te letten op het onnodig rondlopen van mensen die eigenlijk in de wachtruimte horen en we willen alle medewerkers meer rekening houden met de (gevoelige) gesprekken die in het pand plaatsvinden.

Aanbeveling 3: zorg ervoor dat alle Vraagwijzers op uniforme wijze werken: registreer bezoeken van burgers en leg vast wat het onderwerp is van de hulpvraag en wat de Vraagwijzer daarmee heeft gedaan.

Collegereactie:

We erkennen met u het belang van een goede registratie, maar tegelijkertijd willen we vanwege de privacy terughoudend zijn in het (onnodig) registreren van allerlei persoonsgegevens. In uw rapport *Het hemd van het lijf* (januari, 2017) belicht u ook het belang van privacy. Het is een dilemma dat vraagt om een goede zorgvuldige afweging.

Gedurende uw onderzoek in het eerste kwartaal van 2019 is het nieuwe systeem Gidso geïntroduceerd waar sommige medewerkers mogelijk nog aan moeten wennen. Dit kan de reden zijn dat nog niet iedereen goed wist hoe te registreren. Inmiddels is er meer duidelijkheid en zien we meer eenduidigheid in de registratie. Het registreren is geen doel op zich en moet altijd een functie hebben in de opvolging. Hierin blijven we op zoek naar de juiste balans.

Vervolg

Ten slotte hebben we een aantal inhoudelijke opmerkingen op het conceptrapport opgenomen in de bijlage. Voor eventuele vragen of toelichting hierover kunt u ons benaderen via de in deze brief vermelde contactgegevens.

Met vriendelijke groet,



Michiel Grauss
Wethouder Armoedebestrijding, Schuldenaanpak en Informele Zorg