

Helpen bij schulden helpt

Onderzoek naar
schuldhulpverlening

Rekenkamercommissie Dordrecht



Helpen bij schulden helpt

Onderzoek naar de schuldhulpverlening

Rekenkamercommissie Dordrecht

COLOFON

Samenstelling

Rekenkamercommissie

Steven Oostlander | voorzitter

William van Deursen | lid

Femke Sijbrandi | lid

Secretariaat RKC

Postbus 8, 3300 AA Dordrecht

rekenkamercommissie@dordrecht.nl

dordrecht.nl/rekenkamercommissie

Twitter @RKCDordrecht

[www.facebook.com/](https://www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht)

[rekenkamercommissiedordrecht](https://www.facebook.com/rekenkamercommissiedordrecht)

Mara Damen | Secretaris

Tel: 078 7704984

E-mail: m.damen@dordrecht.nl

Sylvia Khadjé | Bestuursassistent

Tel: 078 7704998

E-mail: s.khadje@dordrecht.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd door



Clemens de Jager

Charlot Profijt

Raynor Reinink

onder verantwoordelijkheid van de
Rekenkamercommissie

Drukker | Next door Reclamestudio

Opmaak | Sylvia Khadjé

Publicatie: december 2020



Inhoudsopgave

DEEL 1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	4
1.1 Conclusies	5
1.2 Aanbevelingen	9
1.3 Bestuurlijke reactie	13
DEEL 2 INLEIDING	18
2.1 Achtergrond	18
2.2 Vraagstelling	19
2.3 Onderzoeksaanpak	20
DEEL 3 BEVINDINGEN	23
3.1 Doelen en effecten	23
3.2 Uitvoering schuldhulpverlening Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden	30
3.3 Methodieken en instrumenten	37
3.4 Omvang en samenstelling doelgroep	45
3.5 Integraliteit	48
3.6 Bereik van het schuldhulpverleningsbeleid	53
3.7 Ervaringen van inwoners	56
3.8 Bijdrage aan het verminderen van problematische schulden	60
3.9 Doorlooptijden en kosten	64
3.10 De gemeente als schuldeiser	69
DEEL 4 PERSONA'S	74

DEEL 1 :

Conclusies en aanbevelingen en reactie college (Bestuurlijke nota)

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Conclusies

Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op de uitvoering van het vastgestelde schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente Dordrecht en een positieve bijdrage te leveren aan de uitvoering hiervan.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre slaagt het schuldhulpverleningsbeleid erin om inwoners van de gemeente Dordrecht met schulden te bereiken en in hoeverre draagt dit bij aan het verminderen van schuldenproblematiek onder deze inwoners?

Wij concluderen het volgende:

1.1.1 Beleid: De uitgangspunten van het schuldhulpverleningsbeleid worden grotendeels ondersteund en toegepast. Het uitgangspunt 'De burger is zelf aan zet' vergt soms te veel zelfredzaamheid. De manier waarop de gemeente Dordrecht uitvoering geeft aan haar rol van schuldeiser is in lijn met de uitgangspunten van het schuldhulpverleningsbeleid.

Het regionale schuldhulpverleningsbeleid vastgesteld door de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) kent de volgende uitgangspunten:

- De burger is zelf aan zet;
- De schuldhulpverlening is een tijdelijke voorziening en wordt in principe eenmalig aangeboden;
- Het verhogen van inkomen (vinden of houden van werk) is een belangrijke opdracht voor iedere schuldenaar;
- Er wordt maatwerk geleverd (aansluiting op situatie klant);
- Als er sprake is van multi-problematiek dan is schuldhulpverlening aanvullend op het (zorg)netwerk rond de klant;
- Escalatie moet worden voorkomen.

Het lokale schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente Dordrecht is geïntegreerd in het brede armoedebelief en legt de focus op preventie en vroegsignalering.

In dit onderzoek komt naar voren dat de uitgangspunten van het schuldhulpverleningsbeleid vastgesteld door de SDD en de gemeente Dordrecht grotendeels worden herkend en onderschreven door betrokkenen. Uitgangspunten als preventie en vroeg signalering komen duidelijk terug in ingezette methodieken. In de praktijk wordt in toenemende mate aandacht besteed aan stress-sensitieve dienstverlening. De ervaringen van inwoners die gebruikmaken of gebruik hebben gemaakt van schuldhulpverlening, onderschrijven het belang van vroeg signalering en stress-sensitieve dienstverlening.

Het beleidsuitgangspunt 'De burger is zelf aan zet' leidt tot meer discussie. Door zowel professionals als inwoners met schulden wordt aangegeven dat burgers over het algemeen zoveel mogelijk zelf zouden moeten doen, maar dat in de praktijk sommige burgers (bijvoorbeeld zij met complexe schulden, of zij die minder zelfredzaam zijn) overvraagd worden. Dit uitgangspunt conflicteert in sommige situaties met de uitgangspunten van stress-sensitieve dienstverlening en het leveren van maatwerk.

1.1.2 Beleid: De gemeente Dordrecht is een meedenkende en flexibele schuldeiser. Een landelijk thema is de mogelijke negatieve rol die gemeenten als schuldeiser kunnen hebben. De gemeente Dordrecht draagt in haar rol als schuldeiser niet negatief bij aan de escalatie van schulden onder inwoners.

In het verleden heeft de gemeente Dordrecht diverse interventies gepleegd om het incassobeleid vanuit de gemeente te verbeteren. Verder probeert de gemeente inwoners die wel willen betalen maar dit niet kunnen op verschillende manieren te bereiken om hen aan te zetten tot het vragen van hulp en zet de gemeente in op een ruimhartig kwijtscheldingsbeleid voor gemeentelijke belastingen. Dit werpt zijn vruchten af; inwoners beschrijven de gemeente als een flexibele en meedenkende schuldeiser.

1.1.3 Organisatie: De samenwerking tussen de gemeente Dordrecht en de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD) is intensief. De organisaties groeien naar elkaar toe, maar een verschil tussen de hulpverleningscultuur van het sociaal wijkteam en de dienstverleningscultuur van de SDD blijft bestaan. Dit leidt er in bepaalde gevallen toe dat inwoners hulp zoeken uitstellen of langer bij het sociaal wijkteam blijven alvorens doorverwezen te worden. Schulden lopen hierdoor op.

De samenwerking tussen de SDD en de gemeente Dordrecht wordt door beide partijen als intensief en aanvullend beschreven. In verschillende projecten trekken de SDD en de

gemeente samen op en ook tussen de consultants van de SDD en de sociale wijkteams wordt nauw samengewerkt.

De afgelopen jaren zijn de SDD en de gemeente steeds meer naar elkaar toegegroeid. Er is actief beleid gevoerd om de SDD toegankelijker te maken. Evenwel komt uit dit onderzoek naar voren dat het imago van de sociale dienst als 'plek voor de ergere gevallen, waarbij je zelf de controle verliest' bij sommige inwoners nog leeft. Dit leidt er in bepaalde gevallen toe dat inwoners hulp zoeken uitstellen of langer bij het sociaal wijkteam blijven alvorens doorverwezen te worden.

1.1.4 Organisatie: De complexiteit van schuldenproblematiek neemt toe, waardoor integraliteit en samenwerking met ketenpartners belangrijker wordt bij het ondersteunen van inwoners. De gemeente Dordrecht heeft de afgelopen jaren ingezet op zowel verbetering van de samenwerking tussen de verschillende beleidsterreinen als op de samenwerking met ketenpartners. De verbinding met het jeugdhulpbeleid en de samenwerking met ketenpartners in het voortraject kunnen verbeterd worden.

In lijn met landelijke ontwikkelingen neemt de complexiteit van de problematiek van schuldenaren in de gemeente Dordrecht toe. Professionals zien meer schuldenaren met een licht verstandelijke beperking en ook de psychosociale problematiek van schuldenaren neemt toe. Dit noopt tot een andere manier van werken, waarbij integraliteit een belangrijke pijler is. In de gemeente Dordrecht is er in de afgelopen jaren veel ingezet op integraal werken, onder meer door het bevorderen van de samenwerking tussen de ketenpartners en door het opzetten van een 'integrale klantroute' bij de sociale wijkteams. Er wordt echter geconstateerd dat de verbinding tussen het jeugdhulpbeleid en het schuldhulpverleningsbeleid beter kan. Ook kunnen ketenpartners als de Voedselbank en Schuldhulpmaatje intensiever betrokken worden in het voortraject.

1.1.5 Communicatie: Het bereik van de doelgroep is een van de vraagstukken van het schuldhulpverleningsbeleid. Voor inwoners is het schuldhulpverleningsaanbod goed te vinden wanneer wordt besloten om hulp te zoeken, maar drempels blijven bestaan.

De groep inwoners die baat zou hebben bij schuldhulpverlening is groter dan de groep inwoners die nu wordt gezien en geholpen. De SDD en gemeente Dordrecht zijn zich hier bewust van en het vergroten van het bereik wordt beschreven als een van de belangrijkste vraagstukken, waar op diverse manieren op wordt ingezet. Exacte gegevens over de grootte



van de doelgroep die baat zou hebben bij schuldhulpverlening ontbreken, er wordt hier gewerkt met schattingen.

Uit de beschreven ervaringen van inwoners blijkt dat wanneer besloten is om hulp te zoeken, het aanbod van de SDD goed te vinden is. Voordat die stap wordt gezet, worden er echter diverse drempels ervaren. Schaamte en angst voor verlies van de controle spelen hierbij een belangrijke rol. De gemeente en de SDD hebben de afgelopen jaren actief beleid gevoerd om drempels te verlagen, onder meer door middel van de implementatie van stress-sensitief werken en door het aanpassen van de architectonische uitstraling van de SDD.

1.1.6 Proces (aanmelding, oriëntatie en stabilisatie): Inwoners kunnen snel terecht bij de SDD. Bij complexe trajecten duurt het langer voordat het traject loopt en de curatiefase van start kan gaan. In deze gevallen wordt veel stress ervaren door de betrokken inwoner.

De SDD werkt met richtlijnen voor de maximum wacht- en doorlooptijden, mede gebaseerd op de richtlijnen van de NVVK. De SDD heeft aan de wachttijd een doelstelling gekoppeld; in 95% van de gevallen moet binnen maximaal 10 werkdagen na de melding het gesprek plaatsvinden waarin de hulpvraag vastgesteld wordt. In het geval van een bedreigende situatie is dit binnen 3 werkdagen. De SDD voert metingen uit om te bepalen of de doelstelling behaald wordt.

Door professionals en inwoners wordt aangegeven dat inwoners snel terechtkunnen bij de SDD, maar dat het lang kan duren alvorens de curatiefase ingaat, vooral bij complexe schuldensituaties. Dit leidt tot toenemende schulden en stress.

1.1.7 Proces (curatie): Een groot deel van de gesproken inwoners is positief over de schuldhulpverlening die zij hebben ontvangen. In dit onderzoek komt naar voren dat trajecten met zakelijke schulden moeizamer verlopen.

De ervaringen van de inwoners die voor dit onderzoek zijn gesproken zijn overwegend positief. Instroom in het schuldhulpverleningstraject heeft een positieve invloed op het leven van inwoners gehad, onder andere door verlichting van de stress die de schuldenlast met zich meebrengt. Het uiteindelijke verloop van het schuldhulpverleningstraject verschilt en is afhankelijk van de complexiteit van het dossier. Uit de ervaringen gedeeld in dit onderzoek blijkt dat zakelijke schulden leiden tot toenemende complexiteit van het dossier, wat het curatietraject bemoeilijkt.

1.1.8 Proces (nazorg): Schuldhelpverlening helpt inwoners bij het oplossen en beheersbaar maken van schulden. Of iemand ook na het traject grip blijft houden op de eigen financiën, is sterk afhankelijk van zaken als werk, gezondheid en verstandelijke capaciteiten. Nazorg is hierbij van essentieel belang. Er is een groep inwoners die intensievere ondersteuning na afloop van het traject nodig heeft. Doordat dit op dit moment niet wordt aangeboden, wordt de kans op herhaling vergroot.

In de gesprekken die voor dit onderzoek met professionals en inwoners zijn gevoerd, komt naar voren dat de schuldhelpverlening inwoners helpt bij het oplossen en beheersbaar maken van schulden. In dit onderzoek komt naar voren dat de mate waarin iemand ook na het traject grip blijft houden op de eigen financiën sterk afhankelijk is van de werksituatie/inkomsten en de gezondheid na het schuldhelpverleningstraject.

De vrijblijvendheid van de nazorg komt in het onderzoek naar voren als struikelblok. Aangegeven wordt dat er sprake is van een groep inwoners met schulden waarbij intensievere ondersteuning na afloop van het schuldentraject zou helpen om de kans op herhaling te voorkomen. Maatwerk wordt daarbij als leidend principe genoemd.

1.2 Aanbevelingen

Aanbevelingen aan raad en college

1.2.1 Beleid: Laat de uitgangspunten van het schuldhelpverleningsbeleid aansluiten bij de praktijkervaringen van betrokkenen (professionals en inwoners). Bekijk per uitgangspunt of deze aansluit op de huidige praktijk én op wat de Raad belangrijk vindt. Zet daarbij verder in op stress-sensitieve dienstverlening.

In lijn met landelijke ontwikkelingen laat dit onderzoek zien dat psychosociale problematiek en stress door schulden ertoe leidt dat de zelfredzaamheid van inwoners met schulden (tijdelijk) kan verminderen. Deze groepen hebben meer ondersteuning nodig bij het schuldhelpverleningsproces.

De gemeente Dordrecht zet in de praktijk al veel stappen richting stress-sensitief werken en in dit onderzoek wordt de beweging naar maatwerk en stress-sensitief werken ondersteund door betrokken professionals en inwoners; neem dit op in de beleidsuitgangspunten en onderzoek hoe de inzet op maatwerk en stress-sensitieve dienstverlening nog verder vormgegeven kan worden.

Een relatief nieuwe ontwikkeling binnen de stress-sensitieve dienstverlening is het geven van psycho-educatie aan inwoners met schulden waardoor zij zelf ook inzicht krijgen in het effect van chronische stress. Hierdoor kan het gevoel van falen verminderd worden, wat de inwoner meer ruimte geeft om na te denken over strategieën om met de eigen valkuilen om te gaan. Psycho-educatie kan aanvullend op bestaande methodieken worden toegepast.

Aanbevelingen aan college

1.2.2 Organisatie en communicatie: Zet samen met maatschappelijke partners verder in op het laagdrempelig maken van het ondersteuningsaanbod.

In lijn met het landelijk beeld is het bereiken van de doelgroep een van de grootste vraagstukken van het schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente Dordrecht.

Het niet bereiken van de doelgroep leidt tot escalatie van schulden en kan op die manier ook leiden tot problemen op andere leefgebieden. Binnen de gemeente Dordrecht wordt op diverse manieren aan preventie en laagdrempelige ondersteuning gewerkt, maar wordt ook aangegeven dat de drempel naar schuldhulpverlening blijft bestaan.

In dit onderzoek zijn mogelijkheden voor het nog laagdrempeliger maken van de ondersteuning ter sprake gekomen. Zo kunnen locaties van maatschappelijke partners als de Voedselbank worden ingezet als een vindplaats voor schuldhulpverlening. Ook kan worden gebruikgemaakt van het netwerk van inwoners met schulden die al wel hulp hebben gezocht, door hen actief te vragen of zij mensen kennen die kampen met schulden maar de stap naar het zoeken van ondersteuning nog niet hebben gezet.

Hoewel wordt gewerkt aan de beeldvorming van de SDD, blijft het voor sommige inwoners een (te grote) stap om naar de sociale dienst te gaan. Door middel van een focus op toegankelijke informatievoorziening waarbij 'achter de schermen' de link wordt gelegd met de SDD, kan de drempel worden verlaagd. De Adviseurs Geldzaken die bij de SDD werkzaam zijn, kunnen hierin een rol spelen door inhouse positionering op laagdrempelige locaties.

Kijk voor inspiratie naar de gemeente Den Haag, waar de Helpdesk Geldzaken helpt op 17 laagdrempelige locaties in de gemeente; denk hierbij aan dienst- en wijkcentra, huisartsenpraktijken en maatschappelijke organisaties. Bij deze helpdesks kunnen inwoners terecht voor financiële vragen en advies over geldzaken.

1.2.3 Proces (aanmelding, oriëntatie en stabilisatie): Voorkom dat de wacht- en doorlooptijden als 'onnodig lang' worden ervaren. Dit is vooral het geval bij complexere casussen, zoals bij zakelijke schulden. Onduidelijkheid leidt tot onrust en stress. Zet in op transparantie en heldere communicatie in de oriëntatie- en stabilisatiefases.

De SDD blijft binnen de wettelijke richtlijnen omtrent de maximum wacht- en doorlooptijden. Toch blijkt uit dit onderzoek dat professionals en inwoners de oriëntatiefase en stabilisatiefase als ondoorzichtig en stroperig ervaren. Dit is vooral het geval bij complexere casussen, zoals bij zakelijke schulden.

Transparantie en intensiever contact gedurende deze fases van het traject kunnen bijdragen aan het gevoel van zelfregie van inwoners met schulden. Menselijk contact is hierbij van belang, bijvoorbeeld door middel van periodieke telefoongesprekken met een korte update over de stand van zaken.

Uit het onderzoek "Het stabilisatietraject: succes-en faalfactoren" in opdracht van het samenwerkingsverband Schouders Eronder komt naar voren dat inwoners sterk wisselende emoties ervaren tijdens het stabilisatietraject. Negatieve emoties vormen een risico op uitval. Inwoners weten vaak niet dat ze in stabilisatie zitten en/of waarom het belangrijk is, waardoor ze het doel niet scherp voor ogen hebben en stabilisatie in plaats daarvan als wachten ervaren. De ervaren wachttijd is vaak hoger dan de werkelijke. Inwoners weten niet goed wat er gebeurt en tegelijkertijd lopen de schulden vaak verder op. Het wordt daarom gezien als (onnodige) wachttijd, wat zorgt voor onzekerheid en onrust. Door middel van inzetten op klantbeleving kan worden gezorgd dat negatieve emoties minder sterk zijn of minder lang duren.

1.2.4 Organisatie: Maak een specifieke doelgroepenanalyse, ontwikkel een schuldhulpverlenings-aanbod op maat.

In de gemeente Dordrecht lopen verschillende projecten die zich richten op een specifieke doelgroep (zie bijvoorbeeld de pilot 'Stress-sensitieve dienstverlening voor één-

oudergezinnen'). Het schuldhulpverleningstraject wordt echter niet aangepast op de specifieke behoeften van de verschillende doelgroepen. Exacte cijfers wat betreft de doelgroep ontbreken ook in de gemeente, er wordt gewerkt op basis van schattingen. Door een doelgroepenanalyse te maken en het schuldhulpverleningstraject aan te passen op de doelgroep, vergroot de gemeente de effectiviteit van het schuldhulpverleningstraject. Segmenteer op basis van psychosociale kenmerken (mate van zelfredzaamheid, mate van geletterdheid, sterkte van persoonlijke netwerk) alsook op type dossier.

Kijk voor inspiratie naar de gemeente Rotterdam. Hier loop het project 'Gers met geld' (www.gersmetgeld.nl). Bij dit project wordt een leerlijn op maat gemaakt, gebaseerd op de specifieke behoeften van de schuldenaar. Schuldenaren met een LVB volgen bijvoorbeeld een intensiever traject dan 'reguliere' klanten.

1.2.5 Proces (nazorg): Werk aan een plan rondom nazorg op maat. Het aantal inwoners dat terugvalt in schulden kan hierdoor worden teruggedrongen.

De SDD richt zich momenteel op het in kaart brengen van inwoners die vaker dan één keer gebruikmaken van schuldhulpverlening. De SDD ziet dat mensen terugkomen en wil graag een meer kwantitatief en kwalitatief beeld van de herhaling hebben.

Zoals beschreven in conclusie 8 wordt door professionals en inwoners de nazorg momenteel als te vrijblijvend ervaren en wordt geconstateerd dat intensievere ondersteuning voor een deel van de doelgroep na afloop van het schuldentraject zou helpen om de kans op herhaling te voorkomen.

Wij adviseren om, in lijn met de huidige focus op het in kaart brengen van herhaling, aan een plan rondom nazorg op maat te werken dat herhaling kan terugdringen. Voor het ontwikkelen van een laagdrempelig nazorgaanbod kunnen maatschappelijke organisaties zoals Schuldhulpmaatje en Humanitas worden betrokken.

Kijk voor inspiratie naar de gemeente Tytsjerksteradiel. Hier loopt het project Voor- en Nazorg Schuldhulpverlening. Een van de doelen van dit project is het voorkomen van een terugval nadat het schuldhulpverleningstraject is afgelopen, met ondersteuning van opgeleide vrijwilligers. Als het schuldhulpverleningstraject is afgelopen, krijgt de inwoner een nazorgtraject aangeboden waarin een vrijwilliger de inwoner een jaar ondersteunt, om te voorkomen dat hij of zij terugvalt in oud gedrag.

1.3 Bestuurlijke reactie



Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan

de voorzitter van de Rekenkamercommissie
de heer S.J. Oostlander
Postbus 8
3300 AA DORDRECHT

Datum 17 november 2020
Ons kenmerk InProces BBV: 2020-0153283
Betreft Bestuurlijke reactie op RKC Schuldhulpverlening

Gemeente Dordrecht
Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT
T 14078
www.dordrecht.nl

Contactpersoon
M.C.A. Bekx
T (078) 770 3912
E mca.bekx@dordrecht.nl

Geachte heer Oostlander,

Hierbij reageren wij op het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de schuldhulpverlening in de gemeente Dordrecht. Wij spreken bij deze onze waardering uit voor het gedane onderzoek en de nota van bevindingen. Het biedt ons goede bouwstenen voor de ontwikkeling van ons nieuwe regionale beleidsplan schuldhulpverlening en voor de herijking van ons lokale armoedeprogramma.

Schuldhulpverleningsbeleid

Conclusies (1.1.1 en 1.1.2) en aanbeveling (1.2.1)

U concludeert dat de uitgangspunten van het schuldhulpverleningsbeleid grotendeels ondersteund en toegepast worden maar dat het uitgangspunt inzake zelfredzaamheid soms te veel vergt van burgers en dat niet iedere burger hier aan kan voldoen. U concludeert eveneens dat de manier waarop de gemeente Dordrecht uitvoering geeft aan haar rol als schuldeiser die van een meedenkende en flexibele schuldeiser is, die niet negatief bijdraagt aan de escalatie van schulden onder inwoners.

In uw eerste aanbeveling adviseert u de uitgangspunten van het schuldhulpverleningsbeleid aan te laten sluiten bij de praktijkervaringen van betrokkenen en daarbij verder in te zetten op stress-sensitieve dienstverlening.

Onze reactie

Wij herkennen deze conclusie en kunnen aangeven dat er in de afgelopen jaren een herijking heeft plaatsgevonden van het begrip zelfredzaamheid. Daarbij is gebruik gemaakt van praktijkervaringen van inwoners en professionals, alsmede inzichten uit de gedragswetenschap.

Het uitgaan van de eigen kracht van mensen is nog steeds een sterk en relevant uitgangspunt, maar dit heeft geen waarde wanneer mensen hier maar in zeer beperkte mate over beschikken. Op dit moment wordt er gewerkt aan een raadsvoorstel voor de herijking van het armoedeprogramma van de gemeente Dordrecht en een nieuw regionaal beleidsplan schuldhulpverlening Drechtsteden. In beide plannen zal nadrukkelijk aandacht zijn voor de zelfredzaamheid naar vermogen en het 'doenvermogen' van inwoners met (problematische) schulden. In het verlengde hiervan zal verder ingezet worden op het voortzetten en doorontwikkelen van stress-sensitieve dienstverlening en het bieden van maatwerk. Dit betreft maatwerk bij zowel het bieden van ondersteuning bij het oplossen van schulden, als ook het meedenken en het maatschappelijk verantwoord incasseren als schuldeiser.

Datum 17 november 2020
Ons kenmerk InProces BBV: 2020-0153283

Wij sluiten ons aan bij uw aanbeveling en verwerken deze in de herijking van het armoedeprogramma Dordrecht en het regionale beleidsplan schuldhulpverlening Drechtsteden 2021-2024.

Samenwerking

Conclusies (1.1.3, 1.1.4 en 1.1.5) en aanbeveling (1.2.2)

"De samenwerking tussen de gemeente Dordrecht en de Sociale Dienst Drechtsteden is intensief", schrijft u. U concludeert dat de organisaties naar elkaar toegroeien maar dat er een verschil tussen beide culturen is, waarbij de hulpverleningscultuur van het Sociaal Wijkteam en de dienstverleningscultuur van de sociale dienst blijft bestaan. In het verlengde hiervan concludeert u dat in lijn met de toenemende complexiteit van de problematiek, integraliteit en samenwerking met ketenpartners steeds belangrijker wordt bij het ondersteunen van inwoners. U geeft aan dat er in de afgelopen jaren veel is ingezet op het bevorderen van deze integraliteit, maar dat verbinding met het jeugdhulpbeleid en de samenwerking met ketenpartners in het voorveld verbeterd kan worden. Daarnaast stelt u in uw vijfde deelconclusie dat het bereik van de doelgroep één van de vraagstukken is van het schuldhulpverleningsbeleid. Voor inwoners is het schuldhulpverleningsaanbod goed te vinden wanneer besloten wordt om hulp te zoeken, maar drempels blijven bestaan.

In het verlengde van deze conclusies beveelt u in uw tweede aanbeveling aan om samen met maatschappelijke partners verder in te zetten op het laagdrempelig maken van het ondersteuningsaanbod.

Onze reactie

Wij herkennen de conclusies en kunnen aangeven dat de door u genoemde zaken als het verbeteren van de samenwerking en verbinding met ketenpartners ook prioriteit zijn voor de gemeente en de sociale dienst. Samenwerking en verbinding zijn noodzakelijk voor het kunnen bieden van integrale ondersteuning bij schulden en daarnaast ook het vergroten van het bereik. Schulden staan immers (bijna) nooit op zichzelf en hangen vaak samen met andere problematiek. De komende jaren wordt dan ook ingezet op het intensiveren van de lokaal-regionale samenwerking zoals bijvoorbeeld de ketenaanpak schulden en vroegsignalering. Naast het zorgdragen voor een integrale aanpak is er ook nadrukkelijk aandacht voor het verlagen van de drempels van het ondersteuningsaanbod om zodoende ook het bereik te vergroten. Zo wordt bijvoorbeeld de inzet van schuldhulpverleners op locatie bij sociaal wijkteam verder uitgebreid, worden er gezamenlijke trainingen ontwikkeld en gevolgd maar wordt er ook ingezet op het aansluiten van nieuwe partners bij de ketenaanpak schulden zoals de jeugdhulpverlening, het jongerenwerk en de vrijwillige schuldhulpverlening. Daarnaast nemen we gezamenlijk deel aan de informatiecampagne "Kom jij eruit?" waarin met behulp van verhalen van ervaringsdeskundigen (schulden-ambassadeurs) geprobeerd wordt de drempel voor het vragen van hulp te verlagen en het imago van schuldhulpverlening te verbeteren.

Wij sluiten ons aan bij uw aanbeveling en verwerken deze in de herijking van het armoedeprogramma Dordrecht en het regionale beleidsplan schuldhulpverlening Drechtsteden 2021-2024.

Datum 17 november 2020
Ons kenmerk InProces BBV: 2020-0153283

Trajecten schuldhulpverlening

Conclusies (1.1.6 en 1.1.7) en aanbeveling (1.2.3)

U geeft aan dat inwoners snel bij de sociale dienst terecht kunnen maar dat het bij complexe trajecten langer duurt voordat het traject loopt en de curatiefase van start kan gaan waardoor er in deze gevallen veel stress wordt ervaren door de betrokken inwoner. Tevens concludeert u dat een groot deel van de betrokken inwoners positief is over de schuldhulpverlening die zij hebben ontvangen, maar dat uit het onderzoek blijkt dat trajecten met zakelijke schulden moeilijker verlopen. In aanbeveling 3 adviseert u om te voorkomen dat de wacht- en doorlooptijden als 'onnodig lang' worden ervaren hetgeen vooral het geval is bij complexere casussen, zoals bij zakelijke schulden. U adviseert in te zetten op transparantie en heldere communicatie in de oriëntatie- en stabilisatiefase om zodoende onrust en stress door onduidelijkheid weg te nemen.

Onze reactie

Wij delen uw conclusie dat het belangrijk is om duidelijkheid en helderheid te verschaffen over het proces. Dit is dan ook onderdeel van het nieuwe regionale beleidsplan schuldhulpverlening Drechtsteden 2021 – 2024 en de doorontwikkeling van de uitvoering van schuldhulpverlening. Hierbij wordt ingestoken op helderheid, snelheid en intensiever contact. Dit punt wordt, na vaststelling van het nieuwe beleidsplan, in overleg met de 7 Drechtstedengemeenten verder uitgewerkt. Om het proces van schuldhulpverlening te versnellen heeft de sociale dienst zich dit jaar aangesloten bij het initiatief "Collectief schuldregelen". Dit is een aanpak waarbij aangesloten schuldeisers al bij voorbaat akkoord zullen gaan met voorgestelde schuldregelingen waardoor naar verwachting de aanvragen sneller afgehandeld kunnen worden en er meer aandacht besteed kan worden aan andere aspecten van het traject zoals het uitbreiden van het aantal contacten etc.

Wij sluiten ons aan bij uw aanbeveling en verwerken deze in het regionale beleidsplan schuldhulpverlening Drechtsteden 2021-2024.

Doelgroepen

Aanbeveling (1.2.4)

U geeft aan dat er in de gemeente Dordrecht diverse projecten lopen die zich richten op een specifieke doelgroep. Daarbij schrijft u dat het schuldhulpverleningstraject niet wordt aangepast op de specifieke behoeften van de verschillende doelgroepen. In uw vierde aanbeveling, geeft u op basis hiervan het advies om een specifieke doelgroepenanalyse te maken als uitgangspunt voor een schuldhulpverleningsaanbod op maat.

Onze reactie

Adequate schuldhulpverlening is altijd maatwerk. De omstandigheden van de klant, de context en daarmee de specifieke behoefte en de persoonlijke schuldensituatie van de aanvrager zijn nooit hetzelfde. Daarom verschilt ook het aanbod per situatie en dat maakt een flexibele maatwerkaanpak nodig. Schuldhulpverlening maakt daarbij gebruik van een breed scala aan producten, variërend van informatie & advies tot beschermingsbewind, die op basis van behoefte en maatwerk worden ingezet. Voor doelgroepen waarvan we op basis van de praktijk ervaren hebben dat zij een specifieke aanpak vragen, ontwikkelen we deze. Zo bestaat er voor jongeren en statushouders een eigen multidisciplinair team waar schuldhulpverlening bij aangesloten is en voor eenoudergezinnen in de bijstand een integrale aanpak

Datum 17 november 2020
Ons kenmerk InProces BBW: 2020-0153283

waarin Sociaal Wijkteam en SDD vanuit 1 team schuldhulpverlening, re-integratie en welzijn samenbrengen rond het gezin. Het ontwikkelen van een vernieuwde aanpak van schulddienstverlening aan zzp'ers, zal - als de Drechttraad daar mee instemt - onderdeel uitmaken van het nieuwe regionale beleidsplan schuldhulpverlening.

Wij beschouwen uw aanbeveling dan ook als een stimulans om door te gaan op de ingeslagen weg, namelijk om voor specifieke groepen een aanbod op maat te bieden en dit aanbod zo mogelijk te verbreden. Met deze invulling nemen wij uw aanbeveling over.

Nazorg

Conclusie (1.1.8) en aanbeveling (1.2.5)

Tot slot geeft u aan dat schuldhulpverlening inwoners helpt bij het oplossen en beheersbaar maken van schulden, maar dat het grip houden op de eigen financiën na afronding van het traject afhankelijk is van zaken als werk, gezondheid en verstandelijke capaciteiten. U geeft aan dat nazorg essentieel is en dat dit op dit moment niet aangeboden wordt. Daarmee wordt de kans op herhaling vergroot. In aanbeveling vijf adviseert u om aan een plan te werken rondom nazorg op maat waardoor het aantal inwoners dat terugvalt in schulden kan worden teruggedrongen.

Onze reactie

In het kader van het nieuwe regionale beleidsplan schuldhulpverlening zal de vormgeving van nazorg opnieuw tegen het licht aangehouden en wordt de nazorg in overleg met het lokale (vrijwillige) zorg- en hulpverleningsaanbod verder uitgewerkt. In de verdere doorontwikkeling van de ketenaanpak schulden zal dit tevens worden meegenomen.

Wij sluiten ons aan bij uw aanbeveling en verwerken deze in de herijking van het armoedeprogramma Dordrecht en het regionale beleidsplan schuldhulpverlening Drechtsteden 2021-2024.

Wij danken u voor het onderzoek.

Hoogachtend,

Het college van Burgemeester en Wethouders



H. Kranendijk
 loco-secretaris



A.W. Kolff
 burgemeester

DEEL 2 : Inleiding

2. Inleiding

2.1 Achtergrond

Ongeveer 4.500 huishoudens in Dordrecht hebben te maken met problematische schulden. Met de invoering van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 zijn gemeenten verplicht om mensen met schulden te helpen. De wet biedt een ruim kader waarbinnen gemeenten zelf de schuldhulpverlening kunnen vormgeven. Schuldhulpverlening heeft vrijwel altijd een integraal karakter. Dat betekent dat schuldhulpverlening niet los gezien kan worden van het incassobeleid. Dit houdt ook in dat niet alleen gekeken wordt naar de financiële situatie, maar ook naar de oorzaken die hier aan ten grondslag liggen en hoe schulden in de toekomst voorkomen kunnen worden. Gemeenten moeten volgens deze wet een beleidsplan vaststellen van maximaal vier jaar. Dit moet aan een aantal eisen voldoen: het moet richting geven aan de integrale schuldhulpverlening en het te voeren beleid, de uitvoering van het beleid moet beschreven worden, en beschreven moet worden welke resultaten worden nagestreefd en hoe de kwaliteit wordt gewaarborgd. De gemeenteraad heeft als taak om het beleidsplan vast te stellen en het college is verantwoordelijk voor de uitvoering.

In de Drechtsteden is schuldhulpverlening als taak overgedragen aan de Gemeenschappelijke Regeling "Openbaar Lichaam Drechtsteden" (GR Drechtsteden). De SDD voert deze taak uit. In 2014 is het beleidsplan 2012-2016 geëvalueerd. De uitkomst van deze evaluatie was dat het gevoerde beleid in essentie voor een langere periode doorgevoerd kon worden. De samenleving is echter voortdurend in ontwikkeling waarmee ook het beleid periodiek moet worden aangepast.

De rekenkamercommissie Dordrecht wil met dit onderzoek kijken in hoeverre het schuldhulpverleningsbeleid van de Drechtsteden erin slaagt om mensen met schulden in de gemeente Dordrecht te bereiken en in hoeverre dit vervolgens bijdraagt aan het verminderen van schuldenproblematiek onder deze inwoners.

2.2 Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen op de uitvoering van het vastgestelde beleid en een positieve bijdrage te leveren aan de uitvoering hiervan.

De volgende hoofdvraag van het onderzoek is vastgesteld:

In hoeverre slaagt het schuldverleningsbeleid erin om inwoners van de gemeente Dordrecht met schulden te bereiken en in hoeverre draagt dit bij aan het verminderen van schuldenproblematiek onder deze inwoners?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Deelvragen

1. Wat zijn de doelen van het schuldhulpverleningsbeleid en welke effecten worden beoogd?
2. Hoe heeft de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden de uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid vormgegeven?
3. Welke methodieken en instrumenten worden ingezet om de doelen van het schuldhulpverleningsbeleid te bereiken?
4. Wat is de omvang en samenstelling van de doelgroep van het schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente?
5. Hoe verhoudt het schuldhulpverleningsbeleid zich tot andere beleidsterreinen als Werk, Jeugdzorg en Wmo? Wordt er integraal gewerkt?
6. In hoeverre slaagt het schuldhulpverleningsbeleid van de Drechtsteden erin om de Dordtse doelgroep te bereiken?
7. Hoe ervaren inwoners van Dordrecht het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid?
8. In welke mate draagt het schuldhulpverleningsbeleid bij aan het verminderen van problematische schulden in de gemeente?
9. Wat zijn de doorlooptijden van de uitvoering en is er zicht op de kosten per geholpen inwoner? Welke trends doen zich hier voor?

10. Hoe geeft de gemeente Dordrecht uitvoering aan haar rol van schuldeiser en wat zijn de ervaringen van de doelgroep met de rol van de gemeente Dordrecht als schuldeiser?

2.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksperiode van dit rapport betreft maart t/m juni 2020. Onderstaand schema geeft een overzicht van de uitgevoerde activiteiten weer.

Activiteiten	
Interviews via Microsoft Teams	Aantal personen
Groepsinterview consultants Sociale Dienst Drechtsteden	3
Groepsinterview directie/management SDD en gemeente Dordrecht (afdelingshoofd budgetadvies en schuldbemiddeling Sociale Dienst Drechtsteden, portefeuille directeur sociaal domein Gemeente Dordrecht, Sectorhoofd zorg en adjunct-directeur Sociale Dienst Drechtsteden)	3
Groepsinterview manager en professionals sociaal wijkteam	3
Groepsinterview strategisch beleidsadviseur sociaal domein gemeente Dordrecht en beleidsadviseur schuldhulpverlening Sociale Dienst Drechtsteden	2
Groepsinterview Voedselbank	4
Interview wethouder (portefeuille armoede en schulden)	1
Telefonische interviews	
Diepte-interviews inwoners die schuldhulpverlening (hebben) ontvangen voor ontwikkeling persona's	3
Interview hoofd backoffice werk & inkomen Sociale Dienst Drechtsteden	1
Interviews inwoners die schuldhulpverlening (hebben) ontvangen	28

Interviews maatschappelijke partners (SchuldHulpMaatje Dordrecht, Trivire wooncorporatie, Vivenz maatschappelijke dienstverlening)	3
Interview procesmanager heffing invordering & dienstverlening Drechtsteden	1
Interview Stichting Cliëntenraad Regio Drechtsteden	1
Focusgroep via Microsoft Teams	
Focusgroep met inwoners die schuldhulpverlening (hebben) ontvangen	5
Reflectiesessies via Microsoft Teams	
Drie reflectiesessies waarin met een inwoner, professional en raadslid is gereflecteerd op de uitgangspunten van het schuldhulpverleningsbeleid en op de voorlopige onderzoeksresultaten	9

Om een compleet beeld te krijgen van de uitvoering van het vastgestelde beleid, zijn de ervaringen van inwoners van groot belang. De gedachte hierachter is dat zij 'de expert' zijn wanneer het gaat om het beoordelen van de doeltreffendheid van de hulpverlening. Daarom zijn we erg blij met de ondersteuning die we van maatschappelijke partners en de SDD hebben ontvangen voor het in contact komen met inwoners, en met de openheid van deze inwoners om ons een inkijkje te geven in hun dagelijks leven.

DEEL 3

Onderzoeksbevindingen (Nota van Bevindingen)

3 Bevindingen

3.1 Doelen en effecten

Wat zijn de doelen van het schuldhulpverleningsbeleid en welke effecten worden beoogd?

De Drechtsteden, waaronder ook de gemeente Dordrecht valt, hebben de uitvoering van de schuldhulpverlening belegd bij de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). De SDD is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid en voert regie op de schuldhulpverlening door ervoor te zorgen dat het de juiste partners bij elkaar brengt en met elkaar verbindt. Tevens is de SDD verantwoordelijk voor de uitvoering van de schuldhulpverlening en de monitoring van de kwaliteit en resultaten¹.

De zes regiogemeenten leveren vanuit hun verantwoordelijkheid in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning hun bijdrage aan schuldpreventie en nazorg. Zij dienen te beschikken over een aanbod van kwalitatief goede algemene voorzieningen, waarbij de ondersteuning zo integraal mogelijk en zo dicht mogelijk bij de burger wordt uitgevoerd².

3.1.1 Regionale beleidsdoelen

De SDD heeft een algemene doelstelling voor de uitvoering van de schuldhulpverlening opgesteld. Hierin zijn ook de gewenste effecten van het beleid geformuleerd³:

Het doel van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening is een effectievere gemeentelijke schuldhulpverlening. Het is belangrijk dat de eventuele oorzaken die ten grondslag liggen aan het ontstaan van schulden, zoveel mogelijk weggenomen worden. Hetzelfde geldt voor het wegnemen van belemmeringen die het oplossen van problematische schulden in de weg staan. In geval dit niet mogelijk is wordt ingezet op het stabiliseren van de situatie en

¹ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

² Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

³ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

het voorkomen van escalatie. Daarnaast is het doel het verhogen van de kwaliteit van schuldhulpverlening.

Een belangrijk uitgangspunt daarbij is integrale schuldhulpverlening. Er is niet alleen aandacht voor het oplossen van de financiële problemen van de burger, maar ook voor eventuele omstandigheden die enigerlei in verband kunnen staan met de financiële problemen. Vanzelfsprekend geeft dit aan dat de integrale schuldhulpverlening gericht is op de individuele schuldenaar en er dus sprake is van maatwerk.

Deze algemene doelstelling is omgezet naar een zestal 'uitgangspunten en verantwoordelijkheden', te weten⁴:

1. De burger is zelf aan zet;
2. De schuldhulpverlening is een tijdelijke voorziening en wordt in principe eenmalig aangeboden;
3. Het verhogen van inkomen (vinden of houden van werk) is een belangrijke opdracht voor iedere schuldenaar;
4. Er wordt maatwerk geleverd (aansluiting op situatie klant);
5. Als er sprake is van multi-problematiek dan is schuldhulpverlening aanvullend op het (zorg)netwerk rond de klant;
6. Escalatie moet worden voorkomen.

3.1.2 Lokale beleidsdoelen

Er is in de gemeente Dordrecht geen afzonderlijk beleidsplan omtrent schuldhulpverlening opgesteld. De regionaal opgestelde beleidsdoelen zijn hierin leidend. Zoals hiervoor beschreven hebben de afzonderlijke gemeenten in de Drechtsteden wel een verantwoordelijkheid bij de preventie van schulden en de nazorg. Dit komt ook duidelijk naar voren in de centrale doelstelling van het gemeentelijk armoedebeleid. In het programmaplan Armoede en Schulden Dordrecht 2018- 2022 is deze doelstelling als volgt geformuleerd⁵:

⁴ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

⁵ Bron: Programmaplan Samen tegen Armoede 2018- 2022

Met dit programma willen we voorkomen dat inwoners in armoede/schulden raken en willen we (dreigende) financiële problemen eerder signaleren. We willen snel handelen als inwoners al in financiële problemen beland zijn. En we willen achterstanden en uitsluiting voorkomen, bijvoorbeeld in de participatie van kinderen of op het gebied van gezondheid.

Het programmaplan bestaat uit vijf programmalijnen. Het voorkomen en aanpakken van schulden staat onder programmalijn één. Binnen deze programmalijn zijn vier onderdelen geformuleerd⁶:

1a: voorkomen van financiële problemen, door: proactieve voorlichting en informatie bij levensgebeurtenissen; versimpelen en drempels verlagen

1b: eerder signaleren van (dreigende) financiële problemen, door: inzetten op vroeg signalering; gebruikmaken van gegevens van schuldeisers; signaleren van laaggeletterdheid; belastingaangifte als signaleringsmoment

1c: (weten hoe te) handelen bij dreigende financiële problemen, door: opvolgen van signaleren; vroeg eropaf; een samenhangend en herkenbaar ondersteuningsaanbod

1d: onderzoek schuldenpositie huishoudens Dordrecht

3.1.3 Beleid in de praktijk

De doelstellingen van het lokale en regionale schuldhulpverleningsbeleid worden onderschreven door de verschillende geïnterviewden. Het gemeentelijk beleid is aanvullend op het regionaal beleid en richt zich met name op preventie en vroeg signalering. Vanuit de wethouder wordt aangegeven dat het voorkomen van schulden een belangrijk speerpunt is binnen de gemeente. Hiervoor is het nodig dat inwoners zich in een vroeg stadium melden bij de gemeente. Het doorbreken van het taboe op schulden speelt hierbij een belangrijke rol:

⁶ Bron: Programmaplan Samen tegen Armoede 2018- 2022



"Een van de doelen van het schuldhulpverleningsbeleid is om het taboe op schulden te doorbreken. Daaraan gekoppeld willen we mensen met financiële problemen sneller naar ons toe halen. Vaak is de schuld al hoog opgelopen voordat er hulp wordt gezocht. We willen nog meer aan de preventieve kant zitten; voorkomen dat er schulden worden gemaakt."

Een van de redenen die wordt gegeven om in een vroegtijdig stadium in te grijpen, is dat schulden kunnen leiden tot andere problemen, zoals gezondheidsproblemen en problemen met de opvoeding van kinderen. Een dergelijke integrale visie op schuldenproblematiek komt veelvuldig naar voren tijdens interviews met professionals. Tijdens het interview met de beleidsadviseurs van de SDD en de gemeente wordt aangegeven op welke manier de gemeente Dordrecht dit, in samenwerking met de SDD, probeert te bewerkstelligen:

"De gemeente heeft als doel om schuldensituaties zo integraal mogelijk aan te pakken. Die integraliteit vertaalt zich op allerlei lagen door, bijvoorbeeld in samenwerkingsverbanden of door middel van consulenten schuldhulpverlening vanuit de SDD die op locatie bij wijkteams zitten."

3.1.4 Reflectie op regionale uitgangspunten

In paragraaf 3.1.1 zijn de regionale uitgangspunten van het schuldhulpverleningsbeleid weergegeven. Tijdens drie reflectiesessies is er samen met een schuldenaar, een raadslid en een professional gereflecteerd op deze uitgangspunten. De uitkomsten daarvan worden hieronder per uitgangspunt weergegeven.

De burger is zelf aan zet

Hoewel de meeste deelnemers van mening zijn dat burgers over het algemeen zoveel mogelijk zelf zouden moeten doen, zien zij in de praktijk ook dat dit voor veel schuldenaren te veel gevraagd is. Daarbij wordt ook de invloed van schulden op het gedrag van mensen in achtting genomen. Een professional vanuit Schuldhulpmaatje geeft bijvoorbeeld aan: *"Wij komen veel mensen in de praktijk tegen die helemaal lam zijn geslagen door de stress. Zij laten hierdoor schulden oplopen"*. Een raadslid verwijst daarbij ook naar de groep schuldenaren met een LVB: *"Wij zien veel mensen met verstandelijke beperkingen die niet*



meer uit de ingewikkeldheid van wet- en regelgeving komt. Zij hebben hulp nodig bij het structuren van deze wet- en regelgeving."

In een eerder interview met de wethouder is dit uitgangspunt ook ter sprake gekomen:

"Er zit een einde aan de zelfredzaamheid en eigen kracht van mensen. Hoewel het van groot belang is om inwoners te vragen om zo veel mogelijk zelf te doen, blijft het feit dat sommige mensen het (tijdelijk) niet kunnen. Daarin kun je ondersteunen. We zien dat als mensen bijvoorbeeld niet komen opdagen, het helpt om even een berichtje van tevoren te sturen of na te bellen."

De schuldhulpverlening is een tijdelijke voorziening en wordt in principe eenmalig aangeboden

Bij de reflectie op dit uitgangspunt is voornamelijk gefocust op de verwijtbaarheid van schuldenaren en of het beleid bijdraagt aan het duurzaam oplossen van schulden. Wat betreft de verwijtbaarheid van schulden, geven de deelnemers aan dat kan worden afgevraagd in hoeverre bepaalde gebeurtenissen, zoals verslavingen en faillissementen, als verwijtbaar kunnen worden bestempeld. Wat betreft het duurzaam oplossen van schulden, benadrukken een aantal deelnemers het belang van nazorg. Een schuldenaar geeft aan: *"Het is zeer belangrijk om nazorg te leveren. Ik kreeg het niet aangeboden, ik heb daarom zelf gevraagd om een buddy"*. Een professional vanuit Schuldhulpmaatje beschrijft: *"Zeker bij mensen die na 3 jaar een budgetcoach te hebben gehad weer op eigen benen moeten staan is het heel spannend. Voor hen zou een goed ingericht nazorgtraject geweldig zijn."*

Het verhogen van inkomen (vinden of behouden van werk) is een belangrijke opdracht voor iedere schuldenaar

Deelnemers geven tijdens de sessies aan dat het belangrijk is dat mensen die kunnen werken, ook gaan werken, maar dat dat niet voor iedere schuldenaar binnen de mogelijkheden ligt. Door een professional vanuit de Voedselbank wordt daarbij aangegeven dat de stress die ontstaat door schulden sommige mensen ook juist verhindert om aan het werk te gaan. Ook wordt gesteld dat het voor inwoners die gebruikmaken van schuldhulpverlening niet altijd loont om te gaan werken. Een raadslid stelt: *"Natuurlijk is het belangrijk dat mensen werken, maar stimuleer mensen om te werken. Als je gaat werken*



en al het extra dat je verdient verdwijnt in de schuldhulpverlening, dan maak je het niet aantrekkelijk om te gaan werken. Beloon men, in plaats van te straffen." Dit wordt bevestigd door een schuldenaar: *"Het probleem is dat als ik te veel ga werken, ik niet meer naar de Voedselbank kan"*.

Er wordt maatwerk geleverd (aansluiting op situatie klant)

Door een van de deelnemers wordt dit uitgangspunt gekoppeld aan het eerste uitgangspunt van het regionale beleid: *"Maatwerk is een bevestiging dat de klant zelf aan zet is; maatwerk is de manier om iemand in zijn kracht te zetten"*. Een andere deelnemer sluit hierbij aan: *"Schulden zijn vaak een uiting van achterliggende problematiek. Het geheel aan problemen op tafel krijgen is belangrijk, maar ook moeilijk: niet iedereen is even open over zijn problematiek"*. Een van de deelnemers beschrijft de omslag die hij in de afgelopen jaren bij de SDD heeft gezien: *"Ik zit 14 jaar in politiek, en 10 jaar daarvan heb ik kritiek geleverd op de SDD. Ik vond dat ze te weinig diensten leverden, en te veel op controles focusten. Ik moet zeggen: ik zie de laatste jaren echt een omslag. Klachten zijn weggeëb'd, ik hoor mensen positief spreken over de SDD. Die omslag heeft zeker plaatsgevonden."*

Als er sprake is van multi-problematiek dan is schuldhulpverlening aanvullend op het (zorg)netwerk rond de klant

Deelnemers zien in de praktijk dat bij veel schuldenaren ook andere problemen spelen: *"Schulden komen nooit alleen"*. Een van de inwoners die deelneemt put hierbij uit zijn eigen ervaring: *"Er gebeurt wat in het leven van een mens, bij de één een ziekte, bij de ander een verslaving. Mijn trigger was het overlijden van mijn vriend. Als er één ding misgaat dan volgt er meer. Wij hadden een zaak samen, ik moest doorgaan en kon daardoor het verlies niet verwerken."*

Escalatie moet worden voorkomen

Deelnemers geven aan dat inwoners vaak pas in een laat stadium om hulp vragen, wanneer de schulden al zijn opgelopen. Vanuit een professional van de Voedselbank wordt aangegeven dat organisaties die al bij mensen thuiskomen een rol zouden kunnen spelen bij het benaderen van inwoners: *"Wij werken bijvoorbeeld samen met Stichting Leergeld en Stichting Present. Zij komen ook bij mensen thuis. Wij hebben met hen afgesproken: maak*



die mensen ook bekend met onze organisatie. Daarmee hebben we hele goede ervaringen". Bij een andere reflectiesessie wordt aangegeven dat voorlichting een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van escalatie. Een professional vanuit het Platform tegen Armoede stelt: *"Je merkt dat veel mensen niet weten wat hun rechten zijn. We hebben een aantal keren met mensen procedures gevolgd tegen het UWV en de Belastingdienst. Ik denk dat daar ook een taak zit voor een gemeente: nog meer informatie geven. De levensfasen in de gaten houden: wat zijn de consequenties daarvan? Je ziet bijvoorbeeld bij ouderen dat ze soms helemaal niet weten waarin ze terechtkomen."*

Doelen en effecten

De gemeente Dordrecht kent zowel lokaal als regionaal schuldhulpverleningsbeleid. Het lokale beleid is een aanvulling op het regionale beleid. Belangrijke uitgangspunten binnen het regionale beleid zijn integraliteit en maatwerk. Het lokale schuldhulpverleningsbeleid is geïntegreerd in het brede armoedebeluid en legt de focus op preventie en vroeg signalering. De doelstellingen van het beleid worden onderschreven door de geïnterviewden. Uit de reflectie op de leidende uitgangspunten van het regionale beleid komt naar voren dat niet alle uitgangspunten als even passend voor de doelgroep worden beschouwd.

Norm: Er zijn zowel lokaal als regionaal doelstellingen geformuleerd voor de schulphulpverlening.

Aan deze norm wordt voldaan; er zijn zowel lokaal als regionaal doelstellingen geformuleerd.

Norm: De doelstellingen van het schuldhulpverleningsbeleid zijn in specifieke en meetbare activiteiten en effecten beschreven en de relatie tussen doelstellingen en effecten is logisch onderbouwd en vastgelegd.

De benoemde activiteiten en resultaten van het schuldhulpverleningsbeleid zijn redelijk specifiek maar niet meetbaar. De relatie tussen doelstellingen, activiteiten en resultaten is niet expliciet. De activiteiten komen wel logisch voort uit de beschreven doelstellingen.

3.2 Uitvoering schuldhulpverlening Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden

Hoe heeft de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden de uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid vormgegeven?

Juridisch gezien zijn de vormgeving en uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid gedelegeerd aan de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden⁷. Dit betekent echter niet dat alle verantwoordelijkheden binnen het schuldhulpverleningsbeleid bij de SDD liggen. Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven, zijn de regiogemeenten in grote mate verantwoordelijk voor de preventie en de nazorg. De uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden bestaat dus uit twee componenten; een lokale component en een regionale component.

3.1.1 Lokale uitvoering schuldhulpverleningsbeleid

In het regionaal beleidsplan zijn de lokale verantwoordelijkheden van de zes regiogemeenten als volgt geformuleerd⁸:

De zes afzonderlijke regiogemeenten leveren vanuit hun verantwoordelijkheid in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) hun bijdrage aan schuldpreventie en nazorg. De Wmo 2015 richt zich op het bevorderen van de sociale samenhang tussen burgers en het vergroten van de zelfredzaamheid en participatie van mensen (met een beperking) door middel van het inzetten van algemene voorzieningen of maatwerkvoorzieningen. Uitgangspunt hierbij is dat algemene voorzieningen voorliggend zijn aan maatwerkvoorzieningen. Het bevorderen en stimuleren van algemene voorzieningen is een lokale verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten in de Drechtsteden.

De deelnemende gemeenten organiseren de lokale sturing op algemene voorzieningen en dienen te beschikken over een aanbod van kwalitatief goede ondersteuning. Deze ondersteuning dient zo integraal mogelijk en zo dicht mogelijk bij de burger georganiseerd

⁷ Bron: Interview strategisch beleidsadviseur sociaal domein gemeente Dordrecht en beleidsadviseur schuldhulpverlening Sociale Dienst Drechtsteden

⁸ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016- 2020

te worden. De sociale wijkteams in Dordrecht vormen een belangrijke schakel bij de uitvoering van deze verantwoordelijkheden. Binnen de wijkteams werken medewerkers van Jong JGZ, Enver, MEEVivenz en Stichting Jeugdteams Zuid-Holland Zuid samen. De wijkteams bedienen alle inwoners vanuit de Wmo en de Jeugdwet.

3.1.2 Regionale uitvoering schuldhulpverleningsbeleid

In het regionaal beleidsplan staan de rollen van de SDD beschreven⁹:

1. De SDD is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het beleid en voert regie op de schuldhulpverlening door ervoor te zorgen dat ze de juiste partners bij elkaar brengt en aan elkaar verbindt. Ook is zij verantwoordelijk voor de uitvoering van de (curatieve minnelijke) schuldhulpverlening en monitort zij de kwaliteit en resultaten ervan
2. Onafhankelijke bemiddelaar tussen schuldeiser en burgers
3. Schuldeiser

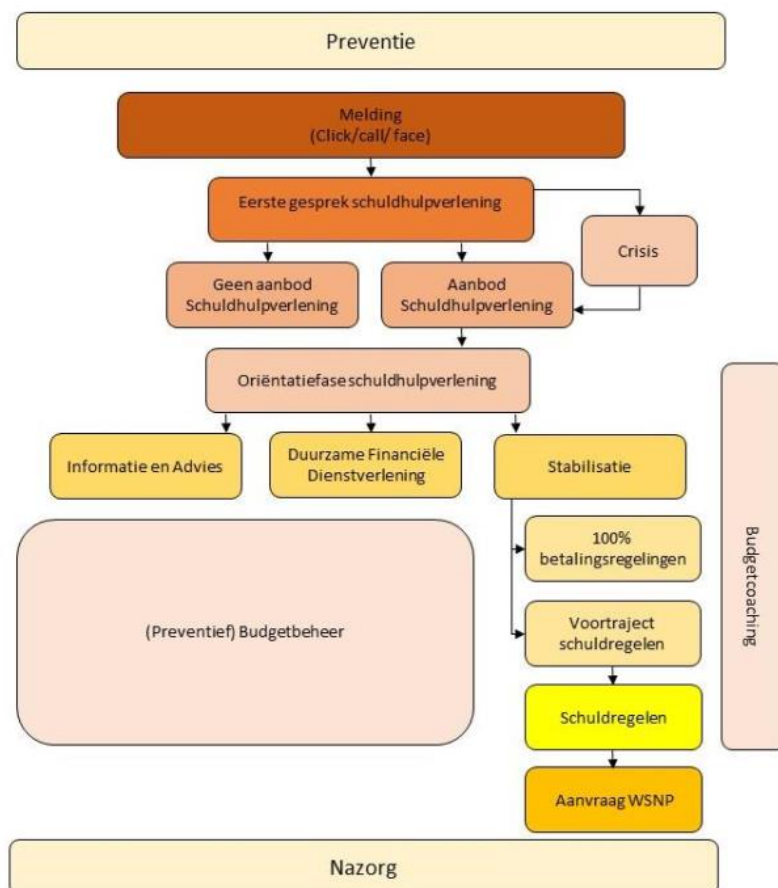
Inwoners kunnen zich op verschillende manieren en via verschillende kanalen aanmelden. Ten eerste kan een inwoner zichzelf aanmelden. Dit kan telefonisch, via internet of aan de balie bij de SDD. Daarnaast bestaan er nog een tweetal toegangsroutes. Er is een aparte toegangsroute voor personen die onder bewind zijn gesteld, hierbij verloopt de aanmelding via de bewindvoerder. Daarnaast is er een toegangsroute via ketenpartners en hulpverlenende instanties voor personen voor wie wegens persoonlijke, psychologische of lichamelijke problematiek de reguliere route niet mogelijk is.

Informatie over schuldhulpverlening is te vinden op zowel de website van de SDD als de website van de gemeente. Daarnaast wordt informatie verstrekt door middel van het verspreiden van foldermateriaal en via voorlichtingsbijeenkomsten.

Onderstaand een stroomschema van de dienstverlening van de SDD¹⁰.

⁹ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

¹⁰ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020



Het schuldhulpverleningsaanbod van de SDD bestaat uit preventie, curatie en nazorg. De verschillende onderdelen hiervan worden hieronder kort toegelicht. De instrumenten en methodieken die door de SDD worden ingezet binnen deze onderdelen worden besproken in paragraaf 3.3.

Preventie

In het regionaal beleidsplan is preventie als volgt geformuleerd¹¹:

Preventie is het voorkomen van het ontstaan van financiële problemen en schulden door van tevoren in actie te komen met als doel het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid en daarmee het gezond financieel gedrag van de burger.

¹¹ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

Om financiële problemen vroegtijdig te signaleren en om ervoor te zorgen dat klanten op tijd worden doorverwezen naar de SDD, werkt de SDD nauw samen met ketenpartners, regiogemeenten en de sociaal wijkteams. Om dit te kunnen bewerkstelligen zijn samenwerkingsafspraken opgesteld. Om de bovengenoemde partijen te faciliteren biedt de SDD voorlichting en verstrekt advies. Daarnaast heeft de SDD een belangrijke rol bij het verlagen van de drempel voor het vragen om hulp.

Curatie

Het curatieve schuldhulpverleningsaanbod begint met een eerste gesprek met een schuldhulpverlener. Om de drempel voor het vragen verder te verlagen, vinden er sinds kort ook intakegesprekken plaats op locatie bij de sociale wijkteams. Het resultaat van dit eerste gesprek is vaststelling van de hulpvraag, diagnose van de motivatie, de vaardigheden van en de financiële situatie van de klant. Op basis van deze diagnose wordt een besluit genomen over de toelating tot de schuldhulpverlening.

Na besluit tot toelating vindt de oriëntatiefase plaats. Hierbij wordt de hulpvraag scherper gesteld, een plan van aanpak opgesteld en een passend vervolgtraject gekozen. Deze vervolgtrajecten zijn: Informatie & Advies, Duurzame Financiële Dienstverlening en Stabilisatie.

Nazorg

Na het succesvol afronden van een schuldregelingstraject wordt door de SDD nazorg geboden. Drie tot zes maanden na een succesvolle afronding van het schuldregelingstraject neemt de schuldhulpverlener contact op met de klant om te bepalen of de inkomsten en uitgaven van de klant nog in balans zijn. Indien blijkt dat ondersteuning nodig is, wordt een afspraak gemaakt voor een adviesgesprek of vindt er doorverwijzing plaats.

3.2.3 Ervaren samenwerking tussen de gemeente Dordrecht en de SDD

Door zowel professionals van de gemeente als professionals van de SDD wordt aangegeven dat de onderlinge samenwerking positief wordt ervaren. De samenwerking wordt als intensief en aanvullend beschreven. Aangegeven wordt dat de organisaties goed uit de voeten kunnen

met de verkregen bevoegdheden¹². Ook de rol van de wethouder in Dordrecht wordt daarbij als positief benoemd: *"Vanuit Dordrecht is er een bevlogen wethouder die zich hard maakt voor het schuldhulpverleningsbeleid. Ook is Dordrecht sterk betrokken bij het regionale beleid¹³".* Er zijn verschillende projecten waarin de SDD en de gemeente samen optrekken (o.a. stress-sensitieve dienstverlening en Vroeg Eropaf; zie ook paragraaf 3.3) en er wordt nauw samengewerkt tussen consultants vanuit de SDD en de sociale wijkteams¹⁴. Door de betrokken beleidsadviseurs wordt beschreven: *"Het uitgangspunt van de samenwerking is altijd de inwoner met financiële problemen. De inwoner en zijn of haar hulpvraag staat centraal"*.

Tegelijkertijd worden er ook nog een aantal verbeterpunten genoemd in de onderlinge samenwerking. Daarbij wordt vooral verwezen naar het cultuurverschil tussen beide organisaties. Vanuit het sociaal wijkteam wordt aangegeven: *"Waar een wereld te winnen valt, is het nauwer bij elkaar brengen van hulpverlening en dienstverlening. Er is nog een cultuurverschil, wat niet zo gek is. In pilots die we nu draaien rondom stress-sensitieve dienstverlening en vroeg signalering, zie je dat dat een van de vraagstukken is; hoe ga je die twee culturen samenvoegen? Het sociaal wijkteam heeft meer een hulpverleningscultuur, het SDD een dienstverleningscultuur"*. Daarbij wordt aangegeven dat de SDD de laatste jaren al veel 'socialer' is geworden, maar dat dit nog niet op iedere afdeling even ver is doorgevoerd.

Daarnaast wordt aangegeven dat het versterken van de onderlinge samenwerking een positief effect kan hebben op het vergroten van het bereik. Uit de interviews komt naar voren dat hier hard aan wordt gewerkt, maar dat de meningen nog verschillen over de juiste aanpak. Professionals van het sociaal wijkteam geven daarbij aan dat het goed zou zijn wanneer consultants van de SDD mee zouden gaan op huisbezoek omdat dit de drempel verlaagt om schuldhulp te vragen, maar dat dit voor de SDD op het moment nog een stap te ver is.

Het management van de SDD beschrijft: *"De SDD heeft vanuit zijn DNA als regionaal opererende organisatie niet het outreachende karakter dat sociale teams wel hebben. De*

¹² Bron: Interview consultants SDD

¹³ Bron: Interview consultants SDD

¹⁴ Bron: Interview strategisch beleidsadviseur sociaal domein gemeente Dordrecht en beleidsadviseur schuldhulpverlening Sociale Dienst Drechtsteden

kracht van de wijkteams is dat deze dichter bij mensen staan dan de SDD als regionale organisatie. De kracht van wijkteams zou daarom kunnen zijn om mensen dat laatste duwtje te geven naar de SDD. De SDD is juist sterk in het administratieve aspect. De krachten van de wijkteams moeten worden verbonden met de krachten van de SDD".

Vanuit de SDD wordt aangegeven dat klanten met schuldenproblematiek soms te lang blijven hangen bij de ketenpartners alvorens zij worden doorverwezen naar de SDD. Aangegeven wordt dat dit in sommige gevallen te maken heeft met onwetendheid. Professionals van het sociaal wijkteam geven echter aan dat het in sommige gevallen een bewuste keuze is om klanten langer bij hen te houden: *"Soms houden we inwoners met schuldenproblematiek iets langer vast. We willen dan toch proberen maatwerk te verrichten, ze enigszins stabiel te krijgen, voordat we ze doorzetten. De SDD zegt: je kunt eerder doorzetten. Maar mensen hebben beelden bij de SDD. Daarom is die drempel nog wat hoger. Soms hebben mensen tijd nodig voor schuldhelpverlening omdat ze het eng vinden. Dan kan soms de keuze zijn ze iets langer bij je te houden. Samenwerkingsafspraken zijn mooi, maar beeldvorming van 'de soos' blijft soms een hindernis".*

Uitvoering schuldhelpverlening Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden¹⁵

De uitvoering van de schuldhelpverlening is opgedeeld in een lokale component en een regionale component. De gemeente Dordrecht is verantwoordelijk voor de lokale sturing op algemene voorzieningen. Deze ondersteuning dient zo integraal mogelijk en zo dicht mogelijk bij de burger georganiseerd te worden. De sociale wijkteams spelen hierbij een cruciale rol. De SDD is verantwoordelijk voor de uitvoering van de schuldhelpverlening. De dienstverlening van de SDD bestaat uit preventie, curatie en nazorg.

De samenwerking tussen de gemeente Dordrecht en de SDD wordt als intensief en aanvullend beschreven, onder andere door middel van samenwerking tussen consultants vanuit de SDD en de sociale wijkteams, en door projectmatige samenwerking tussen de gemeente en de SDD. Wel is er sprake van een cultuurverschil tussen de hulpverlening vanuit de gemeente en de dienstverlening vanuit de SDD. Voor sommige inwoners blijft er een drempel bestaan vanwege het beeld dat zij hebben bij de sociale dienst. Uit interviews komt

¹⁵ Vanwege de exploratieve aard van deze deelvraag wordt hierbij niet met een norm gewerkt



naar voren dat er wordt gewerkt aan de laagdrempeligheid van de SDD. Een nog stevigere samenwerking kan een positieve invloed hebben op onder meer het bereik van de SDD.

3.3 Methodieken en instrumenten

Welke methodieken en instrumenten worden ingezet om de doelen van het schuldhulpverleningsbeleid te bereiken?

In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens welke methoden en instrumenten er worden ingezet voor preventie, vroeg signalering, curatie en nazorg.

3.3.1 Preventie

Lokaal preventie-aanbod

Zoals benoemd heeft de gemeente Dordrecht een voorname verantwoordelijkheid bij het voorkomen van schulden bij haar inwoners. De dienstverlening van de SDD wat betreft preventie is in principe aanvullend en faciliterend op het lokale aanbod. In het Programmaplan 'Samen tegen armoede' wordt beschreven dat het preventieaanbod van de gemeente Dordrecht zich voornamelijk focust op twee elementen: proactieve voorlichting en informatie bij levensgebeurtenissen, en versimpelen en drempels verlagen¹⁶.

Proactieve voorlichting en informatie bij levensgebeurtenissen

In lijn met het beleidsplan geven ook professionals van de gemeente aan dat life- events een belangrijke voorspeller van het ontstaan van schulden kunnen zijn en dat de gemeente probeert hierop in te spelen door inwoners vroegtijdig voor te lichten. Voorbeelden van dergelijke life-events zijn echtscheidingen, arbeidsongeschiktheid en de overgang van 18- naar 18+. In een interview met beleidsadviseurs van de SDD en de gemeente wordt aangegeven dat dit bij het ene life-event makkelijker gaat dan bij het andere. Wanneer jongeren in Dordrecht 18 worden, ontvangen zij van de gemeente bijvoorbeeld automatisch een boekje van het Nibud waarin hun financiële plichten en rechten staan. Bij een life-event als een echtscheiding is het echter lastiger om mensen preventief te informeren over schulden. Dit kan alleen wanneer zij uit eigen beweging aankloppen bij het expertisecentrum voor echtscheidingen, waar ook informatie over schulden wordt gegeven. Momenteel wordt eraan gewerkt om dit beter op elkaar aan te laten sluiten.

¹⁶ Bron: Programmaplan Samen tegen Armoede 2018-2022

Versimpelen en drempels verlagen

Een andere pijler van het voorkomen van schulden heeft betrekking op het zo toegankelijk mogelijk maken van de dienstverlening. Dit gebeurt aan de ene kant door laagdrempelige informatie te verschaffen en aan de andere kant door het verlagen van drempels voor het vragen van hulp. De gemeente zet in op toegankelijke informatieverschaffing, dat wil onder meer zeggen in begrijpelijke taal en zowel digitaal als niet-digitaal. Een van de portalen hiervoor is de website www.geldenzodordt.nl. Deze website speelt ook een rol bij de doelstelling om de drempels voor het vragen om hulp te verlagen. Via de website kunnen inwoners op een laagdrempelige manier financieel advies inwinnen. Daarnaast wil de gemeente inzetten op het werken met ervaringsdeskundigen en een publiekscampagne opzetten om mensen te stimuleren om eerder hulp te vragen.

Regionaal preventie-aanbod

Naast de gemeente heeft ook de SDD een rol bij preventie. In het regionaal beleidsplan staat schuldpreventie als volgt omschreven:

Schuldpreventie is een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die er op gericht zijn dat mensen financieel vaardig worden en zich zo gedragen dat zij hun financiën op orde houden. Preventie wordt ook ingezet om grotere financiële problemen, escalatie van schulden (vroeg signalering) of recidive (herhaling) te voorkomen.

Op het gebied van preventie zijn de SDD en de gemeente Dordrecht belangrijke samenwerkingspartners. In het interview met professionals van de gemeente wordt daarover gezegd: *"Juist door samen te werken in het hele traject van preventie, vroeg signalering en curatie kun je voor de inwoner het beste resultaat bereiken."* Om de samenwerking tussen de gemeenten en de andere ketenpartners te bewerkstelligen zijn er samenwerkingsafspraken gemaakt. Daarnaast zet de SDD in op het zo optimaal mogelijk faciliteren van de ketenpartners door middel van voorlichting, informeren en het geven van trainingen. De SDD zet eveneens in op het voorlichten en verstrekken van informatie aan aanpalende organisaties zoals werkgevers en scholen¹⁷.

¹⁷ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

Naast bovenstaande rol bij preventie, levert de SDD ook een aantal andere diensten om schulden te voorkomen: een laagdrempelige budgetcursus, de inzet van preventief budgetbeheer voor kwetsbare (risico)doelgroepen, het verstrekken van bijzondere bijstand voor (beschermings)bewindvoering, mentorschap, curatele en extern budgetbeheer, en het doorbetalen van de vaste lasten voor klanten met een uitkering van de SDD¹⁸. Ook zijn er bij de SDD adviseurs geldzaken werkzaam. De wethouder beschrijft: *"We hebben bij de Sociale Dienst Drechtsteden adviseurs geldzaken aangenomen. Zij zijn er niet alleen voor de wettelijke trajecten, maar juist om vinger aan de pols te houden als er sprake is van financiële druk zonder dat er geëscaleerd is. Hier wil ik op blijven doorzetten. Sommige andere gemeenten binnen de Drechtsteden willen daar wat minder op inzetten. Dit gaan we daarom vanuit de gemeente Dordrecht oppakken"*.

3.3.2 Vroeg signalering (Vroeg Eropaf)

Naast het voorkomen van problematische schulden, is het voorkomen van escalatie eveneens een belangrijk doel van het schuldhelpverleningsbeleid. Het eerder signaleren van (dreigende) financiële problemen is één van de manieren waarop wordt getracht dit te bewerkstelligen in de gemeente Dordrecht. In het programmaplan Samen tegen armoede worden vier speerpunten benoemd: inzetten op vroeg signalering, gebruikmaken van gegevens van schuldeisers, signaleren van laaggeletterdheid en de belastingaangifte gebruiken als signaleringsmoment¹⁹.

Vroeg signalering

In het programmaplan Samen tegen armoede staat beschreven dat de gemeente meer gebruik wil maken van de signalerende functie van professionals en hulpverleners in Dordrecht. Hiervoor wordt geïnventariseerd hoe de vroeg signalering op dit moment plaatsvindt en waar de gemeente eventueel aanvullende scholing, voorlichting of afspraken moet aanbieden. Uit de interviews met Schuldhelpmaatje en de Voedselbank komt naar voren dat er ruimte is nog om meer gebruik te maken van de signalerende functie van maatschappelijke partners.

¹⁸ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhelpverlening Drechtsteden 2016-2020

¹⁹ Bron: Programmaplan Samen tegen Armoede 2018- 2022

Gebruikmaken van gegevens van schuldeisers (Vroeg Eropaf)

Naast het gebruikmaken van de signalerende functie van professionals en hulpverleners, zet de gemeente Dordrecht, in nauwe samenwerking met de SDD, in op vroeg signalering op basis van de gegevens van schuldeisers. Eén van de uitkomsten van deze werkwijze is het convenant 'Samenwerkingsafspraken Preventie Huisuitzettingen Drechtsteden 2018- 2021', waarbinnen door de Dienst Gezondheid en Jeugd, de woningcorporaties, sociale teams en de SDD wordt samengewerkt om huisuitzettingen te voorkomen²⁰. Een andere daaruit voortvloeiende aanpak is de 'aanpak wanbetalers zorgverzekering' waarbij inwoners met betalingsachterstanden op de premie van de zorgverzekering worden opgespoord en waar nodig doorgeleid naar ondersteuning²¹.

Daarnaast is in 2019 begonnen met het project Vroeg Eropaf. Het project heeft als doel om betalingsachterstanden van inwoners bij instanties zoals woningcorporaties en energieleveranciers in een vroegtijdig stadium te signaleren. Op basis van deze data worden inwoners actief benaderd voor ondersteuning²². Binnen het project is begonnen met het de uitwisseling van huurachterstanden. Sinds februari 2020 is het project in de volgende fase terechtgekomen. Er wordt sindsdien ook samengewerkt met zorgverzekeraars en energieleveranciers, om ook op die gebieden betalingsachterstanden in een vroeg stadium te kunnen signaleren. In het interview met de wethouder komt naar voren dat de gemeente met de uitrol van het landelijke actieplan 'Brede schuldenaanpak'²³ en de daarmee samenhangende aankomende wetswijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, voornemens is om hier nog verder op in te zetten. Vanuit de SDD is aangegeven dat wordt geprobeerd om belastinggegevens eveneens te ontsluiten.

Signaleren van laaggeletterdheid

Uit onderzoek blijkt dat er een direct verband bestaat tussen laaggeletterdheid en schulden/armoede. Zo vielen 50,3% van de onderzochte mensen bij Kredietbank Nederland en Syncasso vanwege hun beperkte leesvaardigheid in de risicogroep voor

²⁰ Bron: Raadsinformatiebrief Tussenevaluatie Regionaal Beleidsplan Schuldhulpverlening 2019

²¹ Bron: Bestuursrapportage 2^e helft 2019

²² Bron: Projectplan Vroeg Eropaf gemeente Dordrecht 2019

²³ Bron: Actieplan Brede Schuldenaanpak, ministerie SZW 2019

laaggeletterdheid²⁴ en becijferde PwC in 2018 dat bijna 100.000 mensen in armoede leven door laaggeletterdheid²⁵. Uit het programmaplan Samen tegen armoede blijkt dat de gemeente Dordrecht zich hiervan bewust is. De gemeente maakt gebruik van het netwerk in de stad om laaggeletterdheid beter te signaleren en mensen door te verwijzen naar organisaties die hen hierbij kunnen helpen²⁶.

Belastingaangifte als signaleringsmoment

Sinds 2017 wordt de belastingaangifte als signaleringsinstrument gebruikt. Mensen die niet in staat zijn om zelfstandig belastingaangifte te doen worden hierbij geholpen. Dat dat moment kan tevens worden aangegrepen om eventuele financiële problemen te signaleren en mensen hierop een hulpaanbod te doen²⁷.

3.3.3 Curatie

De instrumenten die door de SDD worden ingezet in de curatieve fase zijn²⁸:

Informatie & Advies

Informatie & Advies wordt ingezet indien de situatie door de persoon kan worden opgelost of indien andere vormen van schuldhulpverlening niet tot de mogelijkheden behoren.

Duurzame Financiële Dienstverlening

Duurzame Financiële Dienstverlening wordt ingezet in het geval een stabilisatietraject of een schuldregeling nog niet mogelijk is en heeft als doel de situatie beheersbaar te maken en escalatie te voorkomen.

Stabilisatie en schuldregeling

Het stabilisatietraject heeft twee varianten: het treffen van 100% betalingsregelingen waardoor de schulden afbetaald kunnen worden of het voortraject voor een schuldregeling. Een schuldregeling wordt ingezet als er sprake is van problematische schulden én als er

²⁴ Bron: Lezen ≠ Begrijpen: onderzoek naar leesvaardigheid onder mensen met financiële problemen, Keizer 2018

²⁵ Bron: Stichting Lezen en Schrijven: maatschappelijke kosten laaggeletterdheid 2018

²⁶ Bron: Programmaplan Samen tegen Armoede 2018- 2022

²⁷ Bron: Programmaplan Samen tegen Armoede 2018- 2022

²⁸ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

verder geen persoonlijke en/of financiële belemmeringen zijn. De schuldhulpverlener tracht een (minnelijke) schuldregeling te treffen door overeenstemming te treffen met de schuldeisers (schuldsanering of schuldbemiddeling). Indien het niet lukt om te komen tot een minnelijke schuldregeling, kan een verzoek worden ingediend bij de Rechtbank om toegelaten te worden tot de Wsnp²⁹.

3.3.4 Nazorg

Om herhaling te voorkomen wordt door de SDD nazorg geboden. Hiervoor wordt na drie tot zes maanden na afloop van een succesvol schuldregelingstraject contact opgenomen met de klant. Op moment dat er meer ondersteuning nodig is wordt een afspraak voor een adviesgesprek gemaakt of wordt een klant doorverwezen³⁰. In paragraaf 3.7 wordt de effectiviteit van dit instrument besproken.

3.3.5 Overige instrumenten en methodieken

Stress-sensitieve dienstverlening

In 2019 is de pilot 'Stress-sensitieve dienstverlening voor één-oudergezinnen' gestart in de gemeente Dordrecht. De pilot is een samenwerking tussen de gemeente en de SDD met als doel circa 60 één-oudergezinnen te begeleiden door middel van een stress-sensitieve werkwijze³¹. Stress- sensitieve dienstverlening houdt in feite in dat er rekening wordt gehouden met de invloed van, door financiële zorgen veroorzaakte, stress op het gedrag van mensen. Stress- sensitieve dienstverlening hanteert vijf uitgangspunten³²:

1. Geen stress toevoegen in de dienstverlening;
2. Dienstverlener toont steun in interactie met de cliënt;
3. Cliënt krijgt inzicht in de effecten van stress op het eigen denkproces;
4. Cliënt en dienstverlener beschikken over ondersteunende tools en instrumenten;
5. De schaarste wordt opgeheven.

²⁹ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

³⁰ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

³¹ Bron: Projectplan pilot stress-sensitieve dienstverlening voor éénoudergezinnen gemeente Dordrecht 2018

³² Bron: Projectplan pilot stress-sensitieve dienstverlening voor éénoudergezinnen gemeente Dordrecht 2018

Naast de pilot hebben de gemeente Dordrecht en de SDD samen met de Hogeschool Utrecht gewerkt aan een leergang stress-sensitieve dienstverlening. Medewerkers van de SDD hebben samen met consultants van de sociaal wijkteam intensieve trainingen hierin

“Je ziet dat er op dit vlak al wel een verandering gaande is, dat er bijvoorbeeld wordt opgemerkt wanneer iemand iets onverstandigs doet met zijn geld het niet is omdat het hem of haar niets kan schelen, maar omdat diegene in het hier en nu leeft door stress.”

gevolgd. De wethouder geeft aan dat hij een verandering waarneemt in de benadering van schuldenaren:

Uit de gevoerde interviews blijkt dat de methodiek verder wordt uitgerold binnen de SDD. Consultants van de SDD geven aan dat het goed zou zijn als de training nog breder wordt uitgezet:

Schuldbewindvoerders

Sinds 1 januari 2019 heeft de SDD eigen bewindvoerders in dienst. Beschreven wordt dat de hoofdreden hiervoor is om een zo compleet mogelijk schuldhulpverleningsaanbod aan te

“Vanuit budgetbeheer en stabilisatie hebben mensen training gekregen, want zij voeren coachingsgesprekken. Schuldregelaars hebben deze training niet gekregen. Het zou goed zijn als deze groep ook de training zou ontvangen. De training kan nog integraler worden aangeboden; bijvoorbeeld aan nog meer ketenpartners of aan incassobureaus. Het is een wetenschap die verweven moet worden met de praktijk.”

kunnen bieden³³. De bewindvoerders van de SDD richten zich op schuldbewind (problematische schuldsituatie) en niet op beschermingsbewind (bedoeld voor mensen die door lichamelijke en/of geestelijke oorzaken of vanwege sociale omstandigheden problemen hebben met hun financiële administratie). Belangrijk is dat schuldbewind geen voorliggende voorziening is. Het is dus altijd de vrije keuze van klanten.

³³ Bron: Interview strategisch beleidsadviseur sociaal domein gemeente Dordrecht en beleidsadviseur schuldhulpverlening Sociale Dienst Drechtsteden



Inzet van methodieken en instrumenten

De gemeente Dordrecht heeft een voorname verantwoordelijkheid bij het voorkomen van schulden bij haar inwoners. De gemeente focust daarbij voornamelijk op twee elementen: proactieve voorlichting en informatie bij levensgebeurtenissen, en versimpelen en drempels verlagen. De SDD zet wat betreft preventie in op het faciliteren van de ketenpartners en levert daarnaast ook een aantal diensten om schulden te voorkomen. De SDD biedt hiertoe onder meer een laagdrempelige budgetcursus aan en heeft Adviseurs Geldzaken in dienst om escalatie te voorkomen.

Daarnaast is het eerder signaleren van financiële problemen een belangrijke pijler binnen het gemeentelijk beleid. Hiervoor wordt er ingezet op vroegsignalering, het gebruikmaken van gegevens van schuldeisers, het signaleren van laaggeletterdheid en de belastingaangifte gebruiken als signaleringsmoment. In de curatieve fase van het schuldhelpverleningstraject levert de SDD de diensten Informatie en advies, Duurzame financiële dienstverlening en Stabilisatie en schuldregeling. Wat betreft nazorg wordt er door de SDD na drie tot zes maanden na afloop van een succesvol schuldregelingstraject contact opgenomen met de klant. Wanneer nodig wordt er een adviesgesprek ingepland of wordt een klant doorverwezen.

Naast bovenstaande wordt er door de SDD en de gemeente ingezet op stress-sensitieve dienstverlening, zowel in de vorm van een pilot voor éénoudergezinnen als in de vorm van een leergang.

Norm: De gemeente heeft inzicht in de methodieken en instrumenten die worden ingezet om de doelen van het schuldhelpverleningsbeleid te bereiken.

De gemeente heeft goed inzicht in de methodieken en instrumenten die worden ingezet. De methodieken en instrumenten vloeien bovendien logisch voort uit de beleidsdoelstellingen.

3.4 Omvang en samenstelling doelgroep

Wat is de omvang en samenstelling van de doelgroep van het schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente?

3.4.1 Omvang en bereik

Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat één op de vijf huishoudens in Nederland dusdanige betalingsachterstanden heeft dat er sprake is van betalingsproblemen. Iets meer dan de helft van die huishoudens heeft lichte problemen, het overige deel heeft ernstige problemen³⁴.

Exacte cijfers omtrent de omvang van de doelgroep van het schuldhulpverleningsbeleid in de gemeente Dordrecht ontbreken (dit is landelijk het geval). Naar schatting telt de gemeente Dordrecht 9.600 huishoudens met een risico op problematische schulden en 4.500 huishoudens met problematische schulden³⁵.

Onderstaand een overzicht van het aantal lopende trajecten in de gemeente Dordrecht op peildatum 31 december 2019:

Trajecten Dordrecht	31-12-2019
Aanmelding en oriëntatie	95
Crisis en oriëntatie	
Stabilisatie	49
Schuldbemiddeling	223
Schuldregelen	130
Oriëntatiefase	29
Duurzame Financiële Dienstverlening	48
Regulier Budgetbeheer	275
Preventief budgetbeheer	4
Totaal	853

³⁴ Bron: Nibud Factsheet rondkomen en geldproblemen 2018

³⁵ Bron: Startnotitie lokaal programma armoede en schulden Dordrecht 2018-2022

Zoals uit de cijfers blijkt, komt slechts een klein deel van de huishoudens met problematische schulden uiteindelijk terecht bij de SDD voor een schuldhulpverleningstraject. In een interview met beleidsadviseurs van de SDD en de gemeente Dordrecht wordt hierover gezegd:

“De doelgroep is groter dan de inwoners die de SDD en de ketenpartners zoals wijkteams en vrijwilligersorganisaties daadwerkelijk zien. Op het hebben van financiële problemen of schulden heerst een taboe.”

Het vergroten van het bereik is een belangrijk vraagstuk bij de schuldhulpverlening. In paragraaf 3.6 wordt hier verder op ingegaan.

3.4.2 Samenstelling en ontwikkelingen in doelgroep

De samenstelling van de doelgroep van het gemeentelijk schuldhulpverleningsbeleid is breed. Dit wordt ook aangegeven door consultants van de SDD: *“De doelgroep van de SDD rondom schuldhulpverlening is divers: denk aan LVB’ers, laaggeletterden, jongeren, statushouders en multiprobleemgezinnen.”*

Uit gegevens van de NVVK blijkt dat landelijk gezien de dominante klant binnen de gemeentelijke schuldhulpverlening een alleenstaande man is tussen de 26 en 45 jaar, vaak zonder werk, lager opgeleid en laaggeletterd³⁶. Naar schatting heeft ongeveer 25% van de klanten in de schuldhulpverlening een licht verstandelijke beperking (LVB)³⁷ en zoals eerder beschreven is er bij ongeveer 50% sprake van laaggeletterdheid

Door professionals van het sociaal wijkteam wordt beschreven dat het aantal inwoners met LVB problematiek en schulden lijkt toe te nemen:

“De groep met LVB problematiek en schulden wordt groter. Zij zitten soms in een cirkel: een uitkering in combinatie met toeslagen van de belastingdienst. Ze raken verstrikt in de bureaucratie.”

³⁶ Bron: Jaarverslag NVVK 2018

³⁷ Bron: Effectieve ondersteuning aan mensen met een LVB en schulden, HvA 2019

Uit cijfers van de NVVK blijkt tevens dat er bij 18% van de schuldenaren sprake is van GGZ-problematiek³⁸. Tijdens verschillende interviews hebben we gehoord dat het idee bestaat dat de deze groep eveneens aan het groeien is, en dat bovendien de complexiteit van de psychosociale problematiek aan het toenemen is. Onder andere de consultants van de SDD beschrijven:

“Het idee bestaat dat de groep inwoners met psychische problematiek die gebruikmaken van het schuldhulpverleningsaanbod groter wordt; denk hier bijvoorbeeld aan de combinatie verslaving en schulden of depressie en schulden.”

Omvang en samenstelling doelgroep

Naar schatting telt de gemeente Dordrecht 9.600 huishoudens met een risico op problematische schulden en 4.500 huishoudens met problematische schulden. Op peildatum 31 december 2019 liepen er 853 schuldhulpverleningstrajecten bij de SDD. Professionals zijn het erover eens dat de doelgroep groter is dan de inwoners die nu worden gezien en geholpen. Daarnaast geven de professionals tijdens de interviews aan dat de complexiteit van de problematiek van schuldenaren aan het toenemen is. Ook het aantal schuldenaren met een licht verstandelijke beperking en het aantal schuldenaren met psychische problematiek lijkt toe te nemen.

Norm: De gemeente heeft inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep van het schuldhulpverleningsbeleid.

Exacte gegevens ontbreken over de omvang en samenstelling van de totale doelgroep die gebaat zou zijn bij schuldhulpverlening. Hierin verschilt Dordrecht echter niet van het landelijk beeld.

³⁸ Bron: Jaarverslag NVVK 2018

3.5 Integraliteit

Hoe verhoudt het schuldhulpverleningsbeleid zich tot andere beleidsterreinen als Werk, Jeugdzorg en Wmo? Wordt er integraal gewerkt?

3.5.1 Beleid en praktijk

De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening schrijft voor dat het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid een integraal karakter dient te hebben³⁹. Ook in het regionaal beleidsplan schuldhulpverlening speelt integraliteit een grote rol. Het volgende staat hierover beschreven⁴⁰:

Het uitgangspunt is maatwerk en er moet op individueel niveau gekeken worden hoe meer mensen mee kunnen blijven doen in de samenleving waarbij de eigen kracht en de eigen verantwoordelijkheid centraal staat. Financiële problemen (schulden) kunnen in dit verband een belemmering zijn voor het participeren in de maatschappij en staan vaak niet op zichzelf maar maken vaak deel uit van een bredere problematiek waardoor een integrale aanpak nodig is. Schuldhulpverlening maakt deel uit van deze integrale aanpak en hangt samen met diverse andere beleidsterreinen als de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet, minima/armoedebeleid en jeugd.

Ook uit de interviews komt naar voren dat integraliteit hoog op de agenda staat in de gemeente Dordrecht. Onder andere de sociale wijkteams spelen daarin een belangrijke rol. Vanuit directie/management van de SDD en de gemeente Dordrecht wordt bijvoorbeeld aangegeven:

³⁹ Bron: Wet gemeentelijke schuldhulpverlening 2017

⁴⁰ Bron: Regionaal beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2016-2020

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente en de SDD de afgelopen jaren op

“De SDD en gemeente Dordrecht proberen integraal naar de klant te kijken: wat is er in het leven van deze klant aan de hand? Integraliteit wordt onder andere bereikt binnen de gemeente Dordrecht door het werken in multidisciplinaire wijkteams.”

verschillende manieren hebben ingezet op het bevorderen van integraal werken. De wethouder beschrijft een van die manieren: *“Bij de sociale wijkteams willen we de kennis en kunde over schulden vergroten. Het merendeel van de vragen bij het sociaal wijkteam heeft een financiële component. We zien soms dat mensen wel vragen stellen, maar dan toch afhaken”*. Sinds begin dit jaar zijn de wijkteams gestart met de integrale klantroute. Deze route begint met een vraagverhelderingsmoment, waarbij ‘de vraag achter de vraag’ van de klant wordt achterhaald. Ook werken de sociale teams in het eerste contact met vijf vaste vragen, waarmee helder wordt of er sprake is van schulden en/of een crisissituatie:

1. Kun je je vaste lasten betalen?
2. Heb je de laatste week van de maand nog geld voor je boodschappen?
3. Heb je een betalingsachterstand van vaste lasten?
4. Is er een lopende regeling met schuldeisers en kun je deze nakomen?
5. Is er sprake van
 - gedwongen woningontruiming?
 - afsluiten energie, water of warmte? of
 - ontbinding zorgverzekering?

Daarnaast is de afgelopen tijd ingezet op het bevorderen van de samenwerking, zowel tussen de verschillende beleidsterreinen als met externe partijen. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat de koppeling van het schuldhulpverleningsbeleid met de Wmo en de Participatiewet inmiddels goed is geborgd. Met de Jeugdwet zijn echter nog stappen te maken, mede omdat deze niet binnen dezelfde organisatie is belegd (Wmo, Participatiewet en schuldhulpverlening worden uitgevoerd door de SDD)⁴¹.

Consulenten van de SDD geven aan dat met name de verbinding tussen de Participatiewet en de schuldhulpverlening goed is geborgd. Bij de verbinding met de Wmo worden twee

⁴¹ Bron: Interview wethouder, interview sociaal wijkteam



knelpunten benoemd. Aangegeven wordt dat de schuldhulpverlening minder "*on top of mind*" is bij de Wmo-consulenten en dat uitwisseling wordt bemoeilijkt doordat bij de Wmo wordt gewerkt met afgeschermd dossiers. Er wordt momenteel gewerkt aan het versterken van de verbinding tussen deze afdelingen.

Door de SDD wordt tevens ingezet op het bevorderen van de samenwerking met externe partijen als de wijkteams, ketenpartners, lokale voorzieningen, schuldeisers (met name de woningcorporaties, zorgverzekeringsmaatschappijen, leveranciers van water en energie, incassobureaus en gerechtsdeurwaarders) en bewindvoerders. Met deze partijen zijn samenwerkingsafspraken gemaakt en wederzijdse contactpersonen benoemd⁴². De intensivering van de samenwerking komt onder meer terug in het project 'Sluitende ketenaanpak bij schulden in Dordrecht'. Het doel van dit project is om de taken en verantwoordelijkheden van de ketenpartners in beeld te brengen en deze op elkaar aan te laten sluiten. Ketenpartners evalueren de samenwerking positief⁴³.

3.5.2 Ervaring van inwoners

Uit bovenstaande blijkt dat integraliteit van de schuldhulpverlening hoog op de agenda staat, zowel lokaal als regionaal. Tijdens de gesprekken die wij hebben gevoerd met inwoners hebben we gevraagd in hoeverre de SDD oog heeft gehad voor de omstandigheden waarin zij verkeerden en in hoeverre er sprake is geweest van samenwerking tussen de verschillende instanties. De ervaringen die worden gedeeld zijn wisselend.

⁴² Bronnen: Tussenevaluatie beleidsplan, interview consulenten SDD, interview beleidsmedewerkers gemeente en SDD

⁴³ Bron: Raadsinformatiebrief tussenevaluatie regionaal beleidsplan schuldhulpverlening 15 februari 2019



"In het voortraject is er veel gesproken over de omstandigheden die verband houden met mijn situatie."

"De SDD heeft totaal geen rekening gehouden met mijn psychische problemen. Ik heb al drie contactpersonen gehad. De laatste was goed, helaas kwam toen corona. Deze laatste meneer heeft wel oog gehad voor mijn situatie."

"Ik ben naar het sociaal wijkteam gegaan vanwege mijn schulden en heb gevraagd om een bewindvoerder. Zij hebben mij doorgestuurd naar de SDD. Bij het sociaal wijkteam ben ik goed geholpen, ze waren gelijk erg begripvol en empathisch. Het sociaal wijkteam heeft ook zeker oog gehad voor mijn specifieke situatie. Ik heb twee zieke kinderen en zij vroegen gelijk of ik daar hulp bij nodig had. Dat was erg fijn".

"Waar ik tegenaan loop is dat we moeten verhuizen door overlast. Daardoor wordt de nood op werk steeds groter. Als we de sleutel krijgen, hebben we meer uitgaven. Op deze manier zie ik het weer misgaan terwijl we nog steeds een saneringskrediet hebben. Het probleem is breder dan alleen mijn schulden, maar hier is geen oog voor".

"In het schuldhulpverleningstraject heeft mijn contactpersoon veel rekening gehouden met mijn depressie. Zij heeft mij bijvoorbeeld wat vaker opgebeld omdat ze wist dat ik vanwege mijn depressie het moeilijk vond om zaken op te pakken. Dat heeft erg geholpen."

Integraliteit

De integraliteit van het schuldhulpverleningsbeleid staat hoog op de agenda bij de gemeente Dordrecht en bij de SDD. Dit blijkt zowel uit beleidsstukken als uit interviews met stakeholders. Er is de afgelopen jaren veel ingezet op integraal werken, onder meer door het bevorderen van de samenwerking tussen de ketenpartners en door het opzetten van een 'integrale klantroute' bij de sociale wijkteams. Vooral de koppeling van het schuldhulpverleningsbeleid met de Participatiewet en de Wmo komt tot stand. De verbinding met de Jeugdwet wordt beschreven als een mogelijk verbeterpunt.

De ervaringen van de schuldenaren met het integraal aanpakken van hun problematiek zijn wisselen; bij de ene schuldenaar is meer rekening gehouden met zijn of haar specifieke situatie dan bij de andere.

Norm: De gemeente hanteert bij de uitvoering van haar schuldhulpverleningsbeleid een integrale werkwijze die samenhangt met de beleidsterreinen Werk, Jeugdzorg en Wmo.

De gemeente en de SDD hanteren een integrale werkwijze bij de uitvoering van het schuldhulpverleningsbeleid. Beleidsmatig is de integraliteit goed geborgd, in de uitvoering is ruimte om dit nog strakker weg te zetten. Dit geldt met name bij de koppeling met de Jeugdwet, maar ook bij de koppeling met de Wmo liggen kansen.

3.6 Bereik van het schuldhulpverleningsbeleid

In hoeverre slaagt het schuldhulpverleningsbeleid erin om de Dordtse doelgroep te bereiken?

3.6.1 Beleid en praktijk

Het vergroten van het bereik wordt beschreven als een van de belangrijkste vraagstukken en doelstellingen van het schuldhulpverleningsbeleid⁴⁴. Landelijke cijfers laten zien dat de gemiddelde schuld van degenen die zich melden bij schuldhulpverlening €43.300 bedraagt en bestaat uit 14 schuldeisers⁴⁵. De gemeente Dordrecht benadrukt het ingrijpende effect dat het hebben van schulden op het dagelijks leven van mensen kan hebben, en wil daarom liever voorkomen dan genezen⁴⁶.

Sinds 2018 wordt de gemiddelde schuld bij aankomst bij de SDD als indicator ingezet; een indicator gerelateerd aan het bereik. De geïnterviewde beleidsadviseurs vanuit de gemeente en de SDD beschrijven:

“Een belangrijke KPI is de gemiddelde schuld bij aankomst bij de SDD. Deze indicator wordt gebruikt omdat dit een grijpbare indicator is. De gemiddelde schuld was in 2018 rond de 48.000 euro. Over een aantal jaar hopen de gemeente en de SDD te zien dat de gemiddelde schuld omlaag is gegaan. Dat kan betekenen dat het beter lukt om mensen met beginnende betalingsachterstanden te bereiken en te helpen.”

De gemeente Dordrecht zet op diverse manieren in op het vergroten van het bereik. Zo wordt beschreven dat voor het vergroten van de toegankelijkheid de focus binnen de Drechtsteden de laatste jaren heeft gelegen op het creëren van zo min mogelijk drempels en dat de drempels die toegangscriteria kunnen vormen nu beperkt zijn⁴⁷. De enige criteria die gehanteerd worden zijn leeftijd (18 jaar of ouder), woonplaats (Drechtsteden) en of er sprake is van een uitsluitingstermijn. Daarnaast is het ter bevordering van de

⁴⁴ Bron: Interview wethouder, interview directie/management SDD en gemeente Dordrecht, interview beleidsadviseurs gemeente Dordrecht en SDD

⁴⁵ Bron: Jaarcijfers NVVK 2018

⁴⁶ Bron: Startnotitie lokaal programma armoede en schulden Dordrecht 2018-2022

⁴⁷ Bron: Interview directie/management SDD en gemeente Dordrecht

laagdrempeligheid het toegangsproces schuldhulpverlening aangepast; de groepsgewijze workshops zijn vervangen door individuele intakegesprekken.

De gemeente Dordrecht zich met toenemende mate op vroeg signalering om proactief inwoners met schulden te bereiken. De wethouder beschrijft dat met de aankomende wetswijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens, de gemeente Dordrecht nog meer kan samenwerken met maatschappelijke partners als zorgverzekeraars, wooncorporaties en energieleveranciers. In de wetswijziging met een beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2021 wordt onderstaande schatting van het extra bereik door vroeg signalering van schulden gegeven⁴⁸.

Schatting extra bereik door vroegsignalering van schulden		
Totaal Nederlandse huishoudens met risicovolle of problematische schulden (2015)	540.000	100%
Bereik schuldhulpverlening (2015)	193.000	36%
<u>Maximaal extra bereik schuldhulpverlening</u>	<u>145.512</u>	<u>27%</u>
Wanbetalers zorgverzekering omgerekend naar huishoudens (2017)	104.486	
Vonnissen huisuitzetting corporatiewoningen (2017)	13.500	
Schatting gemiddelde afsluitingen energie/gas per jaar	20.000	
Schatting afsluiting drinkwater per jaar (2016)	7.526	

De eerder beschreven pilot Vroeg Eropaf is gestart met wooncorporatie Trivire en het wijkteam Crabbehof, Wielwijk en Krispijn. Eerste resultaten laten zien dat in het eerste half jaar van de pilot 74 meldingen zijn binnengekomen, waarvan 3 huishoudens bekend waren bij de schuldhulpverlening en 71 tot een nieuwe doelgroep behoren⁴⁹. Op het gebied van vroeg signalering werkt de gemeente verder met CAK lijsten met achterstanden in zorgverzekeringen. Beschreven wordt dat hier veel uit wordt gehaald⁵⁰.

⁴⁸ Bron: Kamerstuk 35316 Wijziging van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening ten behoeve van de uitwisseling van persoonsgegevens (16-10-2019)

⁴⁹ Bron: Presentatie Pilot Vroeg Eropaf Gemeente Dordrecht 10 september 2019

⁵⁰ Bron: Interview wethouder



Door de professionals en inwoners die wij hebben gesproken wordt het concept vroeg signalering ondersteund. Geen van de geïnterviewden reageert negatief op het idee van het uitwisselen van persoonsgegevens ten behoeve van vroeg signalering van schulden. Een aantal inwoners heeft aangegeven hier zelf mee te maken te hebben gehad. Zo vertelt een inwoner:

“Ik heb eerst gaten met gaten gevuld. Maar als er dan ineens 100 % loonbeslag komt, dan lukt dat niet meer. Dan zit je daar met je trots en schaamte, maar dan sta je met je rug tegen de muur. Juist als er goed bij bijvoorbeeld woningcorporaties en dergelijke organisaties wordt gekeken, kan er aan de bel worden getrokken. Ik ben zelf bij het wijkteam terechtgekomen doordat de woningcorporatie Trivire aan de bel trok. Zij zagen een moeder met twee kinderen die haar huur niet meer kon betalen.”

Ook het project Ketenaanpak schulden is gerelateerd aan het bereik van het schuldhelpverleningsbeleid. De basis van deze aanpak is de in 2018 uitgevoerde systeemanalyse integrale schuldhelpverlening, waarbij onder andere werd bevonden dat bij de algemene voorzieningen in Dordrecht te wisselend omgegaan werd met signalen met betrekking tot financiële problematiek⁵¹. Met MEE en Vivenz als opdrachtnemers, de gemeente Dordrecht als opdrachtgever en de SDD als projectpartner wordt in drie jaar tijd gewerkt aan optimalisering van de dienstverlening in hulp bij schulden.

Tot slot is binnen de SDD een werkgroep actief die zich richt op de vraag: hoe kunnen klanten nog eerder bereikt worden?⁵²

⁵¹ Bron: Interview strategisch beleidsadviseur sociaal domein gemeente Dordrecht en beleidsadviseur schuldhelpverlening SDD

⁵² Bron: Interview consultants SDD

3.7 Ervaringen van inwoners

Hoe ervaren inwoners van Dordrecht het gemeentelijke schuldhelpverleningsbeleid

3.7.1 Klanttevredenheidsonderzoek en aantal klachten

De SDD brengt de ervaringen van inwoners in beeld door middel van klanttevredenheidsonderzoeken over de instroom bij schuldhelpverlening.

Vraag/stelling	chaal	Ge middelde (N=61)	Verdeling
Hoe tevreden bent u over de dienstverlening van de SDD?	1-10	7.8	positief (8-10) = 73.8% neutraal (6-7) = 8.2% negatief (1-5) = 18.0%
5 x B: Beleefd Ik werd vriendelijk te woord gestaan door de medewerker tijdens dit eerste gesprek.	1-5	4.3	positief (4-5) = 85.2% neutraal (3) = 6.6% negatief (1-2) = 8.2%
5 x B: Betrokken -Deze medewerker luisterde goed naar mij. -Ik had het gevoel dat deze medewerker mijn situatie goed begreep. -Mijn contactpersoon luistert goed naar mij.	1-5	4.2	positief (4-5) = 80.4% neutraal (3) = 9.2% negatief (1-2) = 10.4%
5 x B: Betrouwbaar -Deze medewerker van het intakegesprek was deskundig. -Mijn contactpersoon is deskundig.	1-5	4.3	positief (4-5) = 82.4% neutraal (3) = 8.8% negatief (1-2) = 8.8%
5 x B: Begrijpelijk -Na dit eerste gesprek wist ik wat de SDD van mij verwacht en wat ik moet doen. -Na dit gesprek was het voor mij duidelijk wat de SDD voor mij gaat doen.	1-5	4.1	positief (4-5) = 73% neutraal (3) = 11.5% negatief (1-2) = 15.6%
5 x B: Behulpzaam -Deze medewerker dacht met mij mee. -Mijn contactpersoon houdt me voldoende op de hoogte.	1-5	4.2	positief (4-5) = 81.4% neutraal (3) = 7.8% negatief (1-2) = 10.8%

In 2019 leverde dit onderzoek de volgende resultaten op⁵³.

Met een gemiddelde van een 7.8 scoort de instroom van de schuldhulpverlening boven de norm, die is vastgesteld op een 7.5. Vanuit de SDD wordt een kanttekening gemaakt wat betreft de representativiteit; het aantal reacties met 60 is te laag (vereist is een minimum aantal reacties van 30 per kwartaal). Het merendeel van de reacties op de stellingen die ingaan de klantreis (de 5 B's) is positief. De stellingen onder het kopje Begrijpelijk (*Na dit eerste gesprek wist ik wat de SDD van mij verwacht en wat ik moet doen. / Na dit gesprek was het voor mij duidelijk wat de SDD voor mij gaat doen.*) hebben meer negatieve beoordelingen ontvangen dan de andere stellingen.

Onderstaand het aantal klachten over de schuldhulpverlening dat in 2019 en 2018 is afgehandeld⁵⁴.

Jaar	Aantal klachten afgehandeld totaal	Verdeling
2019	8	Niet in behandeling: 1 Gegronde: 4 Gedeeltelijk gegronde: 3 Ongegronde: 0
2018	18	Ingetrokken door klant: 4 Gegronde: 4 Gedeeltelijk gegronde: 5 Ongegronde: 5

⁵³ Bron: Rapportage Schuldhulpverlening instroom SDD 01 jan 2019 t/m 31 dec 2019

⁵⁴ Bron: Gegevens voor dit onderzoek aangeleverd door de SDD



3.7.2 Ervaringen inwoners

In dit onderzoek zijn veel ervaringen gedeeld hoe de schuldhulpverlening een positieve invloed op het leven van inwoners heeft gehad.

“Wat ik nodig had was tijd. Ik had veel stress. Alle schuldeisers willen tegelijkertijd iets van je, dat werkt niet. Ik had ruimte nodig, de SDD heeft die ruimte gecreëerd. Ik heb weer rust teruggekregen en ben weer fulltime aan het werk. Ik ben de SDD heel dankbaar.”

“Ik was heel veel aan het nadenken over hoe ik mijn schulden moest betalen. Ik had heel veel stress van de schulden, ik kreeg er zelfs kale plekken van op mijn hoofd. Ik ben hartstikke goed geholpen, ik was erg opgelucht.”

“Vanwege mijn chemotherapie was ik niet in staat voor mijn kinderen te zorgen en kreeg ik met MEE-Vivenz te maken. Die ondersteuning was erg goed. Zij keken naar het totaalplaatje, ook naar de financiën.”

“Ik ben heel blij met de hulp die ik krijg. Er is een last van mijn schouders gevallen. Ik heb een huisje, een kind van 7 en ben nu al met 6 van de 36 maanden onderweg. Super dat het straks klaar is.”

In de diversiteit aan gesprekken zijn een aantal gemeenschappelijkheden naar voren gekomen. Een eerste punt waarover de gesproken inwoners unaniem zijn is het belang van het eerste gesprek. Beschreven wordt dat het traject daarmee staat of valt: *“Op dat moment het gevoel hebben dat iemand naast je staat is heel belangrijk.”* Inwoners geven aan dat het missen van de klik de kans op uitval vergroot.

Een ander signaal dat meermaals ter sprake komt is de stress die inwoners ervaren of hebben ervaren bij de opstart van het traject. Paragraaf 3.9.1 gaat hier verder op in.

Diverse inwoners beschrijven verder dat onduidelijkheid rondom belastingen en toeslagen onderdeel is geweest van het ontstaan van hun schulden. Het uiteindelijke verloop van het

schuldhulpverleningstraject verschilt en is afhankelijk van het dossier. In dit onderzoek is er sprake van een verband tussen zakelijke schulden en toenemende complexiteit.

Tot slot beschrijven diverse inwoners de zoektocht die zij hebben gedaan naar een goede bewindvoerder of externe budgetbeheerder. Er worden zowel positieve als negatieve ervaringen beschreven. Ook door het sociaal team en de Voedselbank wordt aangegeven dat inwoners wisselende ervaringen aan hen beschrijven, vooral met betrekking tot de bereikbaarheid van bewindvoerders. Vanuit de Voedselbank wordt aangegeven dat over de bewindvoerders vanuit de SDD weleens is gezegd dat het een vertrouwd gevoel geeft dat dit vanuit de SDD wordt georganiseerd. Een inwoner zonder ervaring met bewindvoerders beschrijft het volgende:

"Ik heb gelukkig geen ervaring met bewindvoerders. Ik ben blij dat ik bij de gemeente terecht kon. Dit is van het land, dit kan ik vertrouwen."

Ervaringen van inwoners

In het klanttevredenheidsonderzoek van de SDD omtrent de instroom bij de schuldhulpverlening in 2019 wordt hoger gescoord dan de door de SDD vastgestelde norm. Het onderdeel *begrijpelijkheid* ontvangt in dit klanttevredenheidsonderzoek een wat lagere beoordeling dan de andere onderdelen.

Ook In dit onderzoek zijn veel ervaringen gedeeld hoe de schuldhulpverlening een positieve invloed op het leven van inwoners heeft gehad. Het belang van het eerste gesprek wordt benadrukt, waarbij inwoners het belangrijk vinden het gevoel te hebben dat iemand naast hem of haar staat. Stress wordt vooral ervaren bij de opstart van het traject. Het uiteindelijke verloop van het schuldhulpverleningstraject verschilt en is afhankelijk van de complexiteit van het dossier. Uit de ervaringen gedeeld in dit onderzoek blijkt dat zakelijke schulden leiden tot toenemende complexiteit van het dossier. De ervaringen met externe bewindvoerders of budgetbeheerders zijn wisselend.

Norm: De ervaringen van inwoners van Dordrecht met het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid zijn positief.

De ervaringen van inwoners van Dordrecht met het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid zijn gedeeltelijk positief.

3.8 Bijdrage aan het verminderen van problematische schulden

In welke mate draagt het schuldhulpverleningsbeleid bij aan het verminderen van problematische schulden in de gemeente?

Om de effecten van schuldhulpverlening in kaart te brengen, maakt de SDD gebruik van doelstellingen rondom onder andere bereik (gemiddelde hoogte schuld bij aankomst, zie paragraaf 2.6.1.) en kwaliteit (percentages geslaagde stabilisatieprojecten en schuldregelingen). Het slagingspercentage van deze trajecten over de afgelopen jaren is als volgt⁵⁵.

Slagingspercentage stabilisatie SDD	Doelstelling	Resultaat
2014	50%	64%
2015	50%	75%
2016	65%	76%
2017	70%	79%
2018	70%	76%
2019 (stand per 31 augustus 2019)	75%	72%

**Kwaliteit stabilisatietraject: Onder een positieve afsluiting wordt verstaan: de schulden zijn afbetaald - er is een betalingsregeling getroffen - de schulden zijn geherfinancierd - overdracht naar schuldregeling.*

Slagingspercentage schuldregelen SDD	Doelstelling	Resultaat
2014	80%	83%
2015	80%	85%
2016	80%	90%
2017	80%	94%
2018	80%	94%
2019 (stand per 31 augustus 2019)	85%	95%

**Kwaliteit stabilisatietraject: Een schuldregeling is geslaagd als er een saneringskrediet wordt toegekend - een schuldbemiddeling wordt gestart of als een WSNP verklaring wordt afgegeven.*

⁵⁵ Bronnen: Raadsinformatiebrief tussenevaluatie regionaal beleidsplan schuldhulpverlening (15-02-2019) en 2e bestuursrapportage 2019 GR Drechtsteden (12-11-2019)



Daarnaast richt de SDD zich op het in kaart brengen van inwoners die vaker dan één keer gebruikmaken van schuldhulpverlening. De SDD heeft in het land voorbeelden opgehaald hoe het beste deze herhaling te meten. Hier is men nu mee bezig. Inschattingen laten een percentage van minimaal 20% zien. De SDD ziet dat mensen terugkomen en wil graag een meer kwantitatief en kwalitatief beeld van de herhaling hebben⁵⁶. Vanuit het management van de SDD wordt aangegeven dat met betrekking tot herhaling de preventiekant wat extra actie behoeft. Aangegeven wordt dat wanneer iemand eenmaal aan tafel zit, gedragsbeïnvloeding door middel van coaching belangrijk is voor minder herhaling.

In de gesprekken die voor dit onderzoek met inwoners zijn gevoerd, komt naar voren dat de schuldhulpverlening de inwoners heeft geholpen bij het oplossen en beheersbaar maken van schulden. Of iemand ook na het traject grip blijft houden op de eigen financiën, lijkt sterk afhankelijk te zijn van de situatie van de persoon, met name op het gebied van werk en gezondheid.

“Mijn schuldhulpverleningstraject is nu een jaar afgelopen. Vanwege de zware behandelingen die ik heb gehad voor mijn ziekte en vanwege mijn epilepsie werk ik momenteel niet en ontvang ik een bijstandsuitkering. Het is nu lastig rondkomen. Mijn kinderen gaan nog naar school. 1 kind is 20 en de ander wordt in november 18. Dan zal ik geen kinderbijslag meer ontvangen. Ik merk dat alles duurder is geworden, maar de uitkering wordt niet hoger.”

⁵⁶ Bron: Interview directie/management SDD en gemeente Dordrecht

In diverse gesprekken met zowel professionals als inwoners wordt aangegeven dat de nazorg als te vrijblijvend wordt ervaren. Zo beschrijven consultants van de SDD de nazorg als een mogelijk verbeterpunt. Als klanten een saneringskrediet krijgen, verdwijnen ze bij de SDD uit beeld. Pas na het traject van drie jaar wordt er contact opgenomen. De SDD krijgt hoogstens een seintje als de cliënt de aflossing aan de kredietbank niet betaalt. De SDD consultants geven verder aan dat er bij budgetbeheer wel nog wat meer nazorg is, maar dit vrijwillig en vrijblijvend is ingestoken. Inwoners kunnen er zelf voor kiezen om uit het budgetbeheer te gaan. Dit worden soms 'draaideurklanten'. Door geïnterviewden wordt benadrukt dat nazorg een kwestie van maatwerk moet zijn.

Inwoner: "Ik heb schuldhulpverlening gehad, zit nu in een saneringstraject, en heb sindsdien niks meer te horen gekregen van de schuldhulpverlening. Mijn budgetcoach belde: 'Hoe gaat het? Goed? Mooi, over 3 maanden neem ik contact op.' Eigenlijk kun je mij niet zo laten dat ik het wel aankan. Je hebt zeker nog een jaar begeleiding en controle nodig. En sommige mensen hebben een maatje misschien levenslang nodig."

Door een van de geïnterviewde professionals wordt aangegeven dat vanuit het Platform tegen Armoede wordt gepleit voor de introductie van een time-out, waarbij met mensen om tafel wordt gegaan om te kijken hoe hun positie structureel verbeterd kan worden. *"Het gaat hier om even rust geven, en vanuit die rust bedenken: wat heb je echt nodig, en wat voor aspecten kunnen we inzetten om je structureel te helpen een betere positie te krijgen?"* In diverse gemeenten wordt al geëxperimenteerd met een time-out bevoegdheid voor gemeenten, zodat tijd wordt gecreëerd om tot een maatwerkaanpak te komen voor multiprobleem-huishoudens⁵⁷.

Bijdrage aan vermindering van problematische schulden

De monitoring van het schuldhulpverleningsbeleid richt zich op kwaliteit (percentages geslaagde stabilisatieprojecten en schuldregelingen) en met toenemende mate op het in kaart brengen van inwoners die vaker dan één keer gebruikmaken van schuldhulpverlening. In de gesprekken die voor dit onderzoek met inwoners zijn gevoerd, komt naar voren dat de schuldhulpverlening de inwoners heeft geholpen bij het oplossen en beheersbaar maken van

⁵⁷ Bron: Eindrapportage Verkenning Regeling (wellicht wet) Maatwerk Multiprobleem Huishoudens, 15 maart 2019

schulden. Of iemand ook na het traject grip blijft houden op de eigen financiën, lijkt sterk afhankelijk te zijn van de situatie van de persoon, met name op het gebied van werk en gezondheid.

In diverse gesprekken met zowel professionals als inwoners wordt aangegeven dat de nazorg als te vrijblijvend wordt ervaren, wat het risico op herhaling vergroot.

Norm: De gemeente realiseert de gestelde doelen ten aanzien van het schuldhulpverleningsbeleid op een efficiënte wijze

Onder andere het grotendeels behalen van de doelstellingen met betrekking tot percentages geslaagde stabilisatieprojecten en schuldregelingen toont aan dat de gemeente de gestelde doelen ten aanzien van het schuldhulpverleningsbeleid op een efficiënte wijze realiseert.

Norm: Het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente draagt bij aan het verminderen van problematische schulden in de gemeente.

Het schuldhulpverleningsbeleid van de gemeente draagt in ieder geval op korte termijn bij aan het verminderen van problematische schulden in de gemeente. Er lijkt een groep te zijn die na afronding van het traject uit beeld verdwijnt en op lange termijn weer minder grip krijgt op de financiën.

3.9 Doorlooptijden en kosten

Wat zijn de doorlooptijden van de uitvoering en is er zicht op de kosten per geholpen inwoner? Welke trends doen zich hier voor?

3.9.1 Doorlooptijden

Met betrekking tot wacht- en doorlooptijden worden binnen de SDD de volgende richtlijnen aangehouden, mede gebaseerd op de richtlijnen van de NVVK.

Stap in proces	Fase	Doorlooptijd	Toelichting
Van aanmelding klant naar gesprek	Fase 1	10 werkdagen	Na aanmelding binnen 10 werkdagen een gesprek over de hulpvraag. Wanneer er sprake is van een crisis, wordt de wettelijk toegestane wachttijd van maximaal drie werkdagen ingezet. *Richtlijn volgens de Wgs is binnen 4 weken
Plan van aanpak gereed	Fase 1	Maximaal 7 weken	Het gaat hier met name om documenten verzamelen en vervolgesprekken. In het plan van aanpak staat het product dat ingezet wordt: 100% betalingsregeling - Duurzame financiële dienstverlening - Voortraject schuldregelen - Informatie en advies
Product stabilisatie inzetten	Fase 1	In principe maximaal 4 maanden	
Schuldregeling opzetten	Fase 2	Binnen 120 dagen	Richtlijn NVVK Deze fase kan of niet slagen of wel positief resultaat hebben: schuldbemiddeling, saneringskrediet of Wsnp
Schuldbemiddeling / hercontrole	Fase 3	36 maanden	Een lopende schuldbemiddeling omvat een jaarlijkse controle
Budgetbeheer	n.v.t.	n.v.t.	Indien gekozen wordt voor BBR kan het voor korte of lange termijn zijn (ook na afloop van de 36 maanden schuldbemiddeling)

De SDD hanteert de doelstelling dat in 95% van de gevallen binnen maximaal 10 werkdagen na de melding het gesprek plaatsvindt waarin de hulpvraag vastgesteld wordt. In het geval van een bedreigende situatie is dit binnen 3 werkdagen.

In de meest recente bestuursrapportage van de GR Drechtsteden (tweede bestuursrapportage 2019) wordt aangegeven dat de doelstelling van de wachttijd door een verandering van werkwijze en een optimalisatie van het registratiesysteem, op dat moment niet meetbaar. Verder wordt beschreven dat er geen signalen zijn dat de doelstelling om inwoners binnen maximaal 10 werkdagen te spreken, niet behaald wordt. De verwachting is dat dit bij de volgende rapportage weer meetbaar is⁵⁸.

Door ketenpartners en inwoners wordt aangegeven dat men snel terecht kan bij de SDD. In sommige gevallen duurt het lang voordat het traject echt loopt.

Sociaal wijkteam: *“Mensen kunnen snel door naar de schuldhulpverlening, het eerste gesprek is altijd vrij snel. We horen wel van inwoners dat het daarna langer kan duren voordat er een vervolgesprek is. De oorzaak hiervan kan vanuit beide kanten komen.”*

Voedselbank: *“Bij onze evaluatiegesprekken horen we terug dat het te lang duurt voordat een traject echt loopt. Dat het lang kan duren ligt niet altijd aan de SDD of hulpverleners. Het duurt soms lang voordat mensen hun zaken op een rijtje hebben, bijvoorbeeld als ze de taal niet machtig zijn.”*

Sociaal raadslieden: *“Er worden opmerkingen gemaakt over de duur van het traject. Met name in de stabilisatiefase liggen de afspraken ver uit elkaar. Soms liggen de afspraken zo ver uit elkaar dat ingeleverde stukken, zoals schuldbewijzen, verouderd zijn en opnieuw aangeleverd moeten worden.”*

⁵⁸ Bron: 2e bestuursrapportage 2019 GR Drechtsteden versie 12 november 2019



Het verloop van deze eerste fase lijkt mede af te hangen van de complexiteit van de schuldsituatie. Verschillende inwoners bij wie deze eerste fase naar hun gevoel te lang duurt beschrijven de stress die dit met zich meebrengt.

Inwoner: "Ik wou dat de schuldhulpverlening sneller in actie kon komen. Het duurt te lang waardoor schuldeisers ongeduldig worden. Die gaan brieven sturen, die ik weer moet doorsturen naar de schuldhulpverlening. Dan gaan schuldeisers zoeken; waar kan ik geld vandaan halen? Als de SDD nou schuldeisers zou schrijven: 'We zijn hiermee bezig, zet het even stop'. Dan gaan ze in ieder geval niet verdere stappen ondernemen."

Inwoner: "Het zou goed zijn als de gemeente kan zeggen, ongeacht de grootte van schuld die erachter ligt: 'Dit is het maandbudget waarvan je moet leven en we gaan het traject starten'. En dan je dan tijdens het lopende traject de restschulden in kaart kan brengen. Dat zou mij veel rust geven. Nu ben ik al een aantal maanden bezig met die schulden in kaart brengen, zo gaat het traject langer duren. Ik begrijp heel goed dat het inzichtelijk moet zijn wat de totaal openstaande schuld is. Maar ik ben nu al lang aan het vechten. Ik heb twee studerende kinderen van 15 en 16. Dit blijft een onzekere factor."

3.9.2 Kosten

De lasten budgetadvies en schuldbemiddeling bestaan uit programmakosten en uitvoeringskosten personeel⁵⁹. Vanuit het programmabudget worden diverse uitgaven bekostigd, met name gericht op bekendheid en doorontwikkeling van de schuldhulpverlening in de Drechtsteden (onderzoek, externe audits, communicatie en kennisuitwisseling)⁶⁰.

De begrote en werkelijke kosten worden niet per inwoner in kaart gebracht, maar wel voor de gehele Drechtsteden en voor de gemeente Dordrecht. Deze waren in 2019 als volgt⁶¹:

⁵⁹ Bron: 2e bestuursrapportage 2019 GR Drechtsteden versie 12 november 2019

⁶⁰ Bron: 2e bestuursrapportage 2019 GR Drechtsteden versie 12 november 2019

⁶¹ Bron: Gegevens voor dit onderzoek aangeleverd door de SDD

Omschrijving	Bedrag begroot gemeenten Drechtsteden 2019	Bedrag werkelijk gemeenten Drechtsteden 2019	Bedrag begroot gemeente Dordrecht 2019	Bedrag werkelijk gemeente Dordrecht 2019
Apparaatskosten budgetadvies en schuldbemiddeling primair proces	€3.012.884,00	€2.980.073,96	€1.831.230,90	€1.811.288,95
Programmakosten	€30.000,00	€16.938,00	€18.234,00	€8.811,00

Zoals weergegeven in bovenstaande tabel, zijn de uiteindelijke programmakosten lager dan begroot omdat er minder is uitgegeven aan doorontwikkeling en communicatie⁶².

Zoals beschreven in paragraaf 3.3.5, voert de SDD sinds 1 januari 2019 ook zelf beschermingsbewind gericht op problematische schulden uit. Voor de uitvoering van de activiteiten in het kader van beschermingsbewind geldt dat een deel van het beschikbaar budget ten behoeve van apparaatskosten wordt ingezet. Hiervan vloeit €170.000 terug naar de taak en wordt aan activiteiten in het kader van beschermingsbewind besteed⁶³.

Doorlooptijden en kosten

Met betrekking tot de wachttijd (tijd tussen de melding en het gesprek waarin de hulpvraag vastgesteld wordt) hanteert de SDD een meetbare doelstelling. Voor overige doorlooptijden worden geen metingen uitgevoerd maar worden richtlijnen aangehouden, mede gebaseerd op de richtlijnen van de NVVK.

Door ketenpartners en inwoners wordt aangegeven dat men snel terecht kan bij de SDD. In sommige gevallen duurt het lang voordat het traject echt loopt. Het verloop van deze eerste fase lijkt mede af te hangen van de complexiteit van de schuldsituatie. Een langdurige stabilisatiefase levert inwoners stress op.

⁶² Bron: 2e bestuursrapportage 2019 GR Drechtsteden versie 12 november 2019

⁶³ Bron: 2e bestuursrapportage 2019 GR Drechtsteden versie 12 november 2019



De begrote en werkelijke kosten van de schuldhelpverlening worden niet per inwoner in kaart gebracht, maar wel voor de gehele Drechtsteden en voor de gemeente Dordrecht.

Norm: De gemeente heeft zicht op de doorlooptijden van de uitvoering, de kosten per geholpen inwoner en de trends hierin.

De gemeente heeft zicht op de doorlooptijden van de uitvoering van de schuldhelpverlening door middel van de opgestelde richtlijnen, hoewel dit een beperkt zicht oplevert. De gemeente heeft zicht op de begrote en werkelijke kosten van de schuldhelpverlening; niet per inwoner, maar voor de gemeente Dordrecht als geheel.

3.10 De gemeente als schuldeiser

Hoe geeft de gemeente Dordrecht uitvoering aan haar rol van schuldeiser en wat zijn de ervaringen van de doelgroep met de rol van de gemeente Dordrecht als schuldeiser?

Procesmanager Heffing Invordering & Dienstverlening Drechtsteden: *"Het zal ons niet gebeuren dat er door ons toedoen iemand in Dordrecht over de richel valt."*

Vanuit de wethouder wordt aangegeven dat er sprake is van een redelijk ruimhartig kwijtscheldingsbeleid. Hij geeft aan, hoewel dit soms onder druk staat, dit van groot belang is. De Procesmanager Heffing Invordering & Dienstverlening Drechtsteden beschrijft dat voor mensen die leven óp of onder het bijstandsniveau de gemeentelijke belastingen volledig worden kwijtgescholden. Uitzonderingen hierop zijn de hondenbelasting en de parkeerbelasting, omdat deze worden beschouwd als vrijwillige keuzes. Voor 9 procent van de aanmaningen wordt kwijtschelding verleend⁶⁴.

Een aantal jaar geleden is de SDD gevraagd hoe de incassopraktijk eruitziet. Op basis van die inzichten zijn een aantal contracten beëindigd en nieuwe afspraken gemaakt. Een schuldenaar beschrijft het incassobeleid van één van de partijen waarmee het contract is beëindigd als "bruut en onmenselijk". Vanuit de wethouder wordt aangegeven: *"Je wilt voorkomen dat je aan de ene kant een bepaalde koers inzet, maar aan de andere kant incassobureaus voor je hebt werken, die niet in die lijn opereren. Ook hier geldt dat een persoonlijke benadering heel belangrijk is. Ruim een jaar geleden heb ik aan de SDD gevraagd om bij een aanstaande incasso in plaats van meerdere brieven een telefoongesprek met de mensen te voeren. Vorige week heb ik de resultaten daarvan gekregen en die zijn heel positief."* Door het persoonlijke contact te intensiveren, is minder gebruikgemaakt van incassobureaus.

Ook vanuit het hoofd backoffice werk & inkomen bij de SDD worden de positieve resultaten van deze pilot benoemd. Er zijn zo'n 4.000 inwoners met schuld aan de SDD en zo'n 8.000 vorderingen (gemiddeld 2 vorderingen per klant).

⁶⁴ Bron: Interview Procesmanager Heffing Invordering & Dienstverlening Drechtsteden

Bij een schuld of lening vanuit de Participatiewet gingen er voor de pilot maandelijks zo'n 30 dossiers naar deurwaarders. Na overleg is eind 2019 een pilot gestart waarbij medewerkers van de SDD eerst een moment inlasten om de inwoner te bellen en/of te mailen om te zoeken naar de reden van wanbetaling. Na een periode van 6 maanden in de pilotfase, zijn er nu

Hoofd Backoffice Werk & Inkomen Sociale Dienst Drechtsteden: *"De insteek is niet het vel over de neus halen, maar zoeken naar een oplossing."*

maandelijks 10 overdrachten naar deurwaarders. Beschreven wordt dat de eerste tekenen positief zijn, maar dat het risico van niet betalen blijft. Er blijven klanten die onbereikbaar zijn en waar geen zicht op is. Hiervoor wordt nu de samenwerking gezocht met de sociale wijkteams⁶⁵. Vanuit het hoofd backoffice werk & inkomen wordt aangegeven dat maar een enkeling door de wijkteams is doorverwezen naar de afdeling schuldbemiddeling: *"Er moeten grotere problemen zijn; mensen maken mogelijk de problematiek kleiner dan die is. Mijn droom is een snelle, warme doorverwijzing naar de SDD collega's."*

Vanuit de directie/het management van de SDD en de gemeente Dordrecht wordt aangegeven dat de gemeente Dordrecht en de SDD proberen actief mensen te wijzen op de mogelijkheden die er zijn voor kwijtschelding, gespreide betaling, of hulp bij schuldhulpverlening. In het verlengde daarvan wordt er momenteel gewerkt aan een voorlichtingsfilmpje vanuit de gemeente over de gemeentelijke belastingen. Hierin wordt onder andere duidelijk gemaakt welke stappen er zijn betreffende de invordering en worden inwoners aangemoedigd om hulp te zoeken op het moment dat zij ondersteuning nodig hebben⁶⁶.

De gemeente Dordrecht neemt soms ook de rol van schuldeiser aan, bijvoorbeeld als de gemeente via gemeentebelastingen in het schuldendossier zit. In veel gevallen worden vorderingen echter weer teruggetrokken omdat de beslagruimte van de schuldenaren niet groot genoeg is en het verschuldigde bedrag te klein is. De procesmanager Heffing

⁶⁵ Bron: Interview Hoofd Backoffice Werk & Inkomen Sociale Dienst Drechtsteden

⁶⁶ Bron: Interview Procesmanager Heffing Invordering & Dienstverlening Drechtsteden



Invordering & Dienstverlening zegt hierover: *"We gaan niet in de rij staan. Wij zitten niet te wachten op een pondspondsgewijze verdeling. Dat is niet doelmatig."*

Consulenten van de SDD beschrijven dat de gemeente Dordrecht als schuldeiser makkelijk meewerkt, als de wet dit tenminste niet in de weg staat.

Fraudevorderingen van vóór 2013 kunnen tegen finale kwijting mee in een schuldregeling. Voor fraudevorderingen van minder dan 1 jaar oud wordt geen schuldregeling opgezet; wel is dan andere dienstverlening rondom budgetadvies en schuldbemiddeling mogelijk. Fraudevorderingen tussen deze twee momenten gaan niet mee tegen gedeeltelijke/finale kwijting; dit is niet mogelijk vanuit de Participatiewet. Als het in de frontoffice als fraude wordt gekenmerkt, dan is dit onherroepelijk⁶⁷. Consulenten van de SDD beschrijven dat schuldeisers soms vinden dat er geen sprake is van gelijke berechtiging. Het gevoel is dat deze beleving actueler aan het worden is. Inwoners reageren niet negatief op deze opeisbaarheid vanuit de Participatiewet. Als de situatie uitgelegd wordt door een consulent, wordt dit geaccepteerd. Vaak is men blij dat overige vorderingen wel worden opgepakt.

De procesmanager Heffing Invordering & Dienstverlening Drechtsteden geeft aan dat de basisregel is dat de gemeente een meedenkende schuldeiser is: *"Een schuldeiser die er alles aan doet om ervoor te zorgen dat goedwillende mensen niet in de problemen komen, ook niet door de gemeentelijke belastingen."* Daarbij wordt aangegeven dat inwoners die wel *kunnen*, maar niet *willen* betalen aangepakt moeten worden, maar dat het vaak moeilijk is om deze groep te onderscheiden van de groep inwoners die wel *wil* betalen, maar dit niet *kan*. Zodra de gemeente er echter achter komt dat de desbetreffende schuldenaar tot de laatste categorie behoort, wordt het invorderingsproces onmiddellijk gestopt.

Een aantal van de inwoners die voor dit onderzoek gesproken zijn, hebben de gemeente Dordrecht in hun schuldendossier (gehad), vaak met een relatief kleine schuld. Overeenkomstig met het hierboven geschetste verhaal beschrijven deze inwoners de gemeente Dordrecht als schuldeiser als flexibel en meedenkend.

⁶⁷ Bron: Interview Hoofd Backoffice Werk & Inkomen Sociale Dienst Drechtsteden

De gemeente als schuldeiser

In het verleden heeft de gemeente Dordrecht diverse interventies gepleegd om het incassobeleid vanuit de gemeente te verbeteren. Verder probeert de gemeente inwoners die wel *willen* betalen maar dit niet *kunnen* op verschillende manieren te bereiken om hen aan te zetten tot het vragen van hulp. Daarnaast zet de gemeente in op een ruimhartig kwijtscheldingsbeleid voor de gemeentelijke belastingen.

Norm: De ervaringen van inwoners van Dordrecht met de rol van de gemeente Dordrecht als schuldeiser zijn positief.

De ervaringen van de gesproken inwoners met de rol van de gemeente Dordrecht als schuldeiser komen overeen met het hierboven geschetste beeld. Deze inwoners beschrijven de gemeente Dordrecht als een flexibele en meedenkende schuldeiser.

DEEL 4 : **Persona's**



De portemonnee van Bianca* (40)

Op straat

Ik ben geboren en getogen op Curaçao. Rond mijn twintigste ben ik naar Nederland gekomen. Ik kon met mijn zoonfje wonen bij mijn tante in Arnhem, maar moest daar al snel weg en kwam op straat te staan. Uiteindelijk ben ik via Den Haag in Dordrecht terechtgekomen. Ik heb veel meegemaakt in de tussentijd en ben hierdoor in een depressie geraakt. Mede daardoor heb ik schulden opgebouwd. Sinds 2013 woon ik in Dordrecht.

Schuldregeling

Toen ik net in Nederland was, wist ik niet dat je bij de gemeente om hulp kon vragen. Ik stond op straat en had spullen nodig voor mijn nieuwe kamer, dus heb ik op afbetaling gekocht. Ook heb ik een lening bij de bank afgesloten en heb ik te veel kinderopvangtoeslag ontvangen omdat papieren niet goed waren doorgekomen. Voor die schulden heb ik in eerder in Den Haag in de schuldsanering gezeten, maar daar moest ik uit toen ik ging studeren en studiefinanciering ontving. Nu in Dordrecht helpt de Sociale Dienst Drechtsteden mij met een nieuwe schuldregeling. Ik ben heel blij met de hulp van de sociale dienst. Zij hebben veel rekening gehouden met mijn situatie.

Hulp zoeken

Door mijn depressie heeft het lang geduurd voordat ik hulp zocht. De schulden bleven onderdruksen groeien. De maatschappelijk werker heeft mij heel goed geholpen, die is overal mee naartoe gegaan.

Toekomst

Ik ben positief over de toekomst. Ik hoop op een contract bij de organisatie waar ik vrijwilliger ben. Ondertussen solliciteer ik ook op andere vacatures. Werk vind ik heel belangrijk. Ik wil weer onafhankelijk zijn.

*Naam is om privacyredenen gefingeerd

"Ik heb nu €70 per week te besteden. Dat is wat ik overhoud na aftrek van alle vaste lasten door mijn budgetbeheerder. Ik heb zelf gekozen voor een budgetbeheerder want ik wilde heel graag geholpen worden."



"Ik ben er nu wat meer aan gewend en ik kan goed plannen, dat heeft ervoor gezorgd dat ik minder stress heb. Ik voel nu een rust die ik lang niet heb gevoeld. Mijn financiële ruimte is minder, maar de mentale ruimte die ik ervoor heb teruggekregen is onbetaalbaar."



"Ik moet vaak dingen voor mijn kind laten. Ik pakte vaak de trein naar mijn vrienden in Den Haag, dat kan nu niet meer. Je moet echt goed plannen. Gelukkig hebben we nu de Dordtpas die we kunnen gebruiken."



"In het begin was het heel erg moeilijk voor mij om rond te kunnen komen van dit bedrag. Ik ga tegenwoordig met een rekenmachine naar de supermarkt. Ik moet heel bewust omgaan met mijn geld. Ik kan bijvoorbeeld geen geschikte haarspullen kopen, die zijn te duur."



"Het feit dat ik zo weinig te besteden heb, heeft erg veel invloed op mijn sociale leven. Je wil ook niet de hele tijd degene zijn waar je vrienden voor moeten betalen. Ik heb hele lieve vrienden, maar je wil ze niet altijd belasten."



"Ik kan mijzelf niet volledig tot uiting brengen omdat ik veel minder geld te besteden heb. Ik help van nature graag mensen, maar dat is nu moeilijker. Dat is voor mij misschien wel een van de pijnlijkste dingen."





De portemonnee van Ferdinand* (47)

Failliet

Samen met mijn partner had ik een kledingwinkel in Dordrecht. Toen hij in 2013 overleed, ben ik in mijn eenjje doorggegaan. Het bedrijf had de crisis maar net overleefd, en in 2016 ben ik uiteindelijk alsnog failliet gegaan. Ik heb mijn schulden eerst zelf proberen op te lossen via een commerciële partij, maar dit bleek te duur. De deurwaarders bleven maar komen. Uiteindelijk heb ik mijn spullen gepakt, de deur achter mij dichtgetrokken en ben ik in de auto gaan slapen.

Leger de Heils

Ik heb eerst zes maanden in de auto geslapen alvorens ik bij het Leger des Heils aankwam. Zij hebben mij vervolgens geholpen aan een nieuwe woning en hebben mij doorverwezen naar de SDD. De tijd bij het Leger was lastig, maar het had ook mooie kanten. Er werd veel gedeeld en we waren onderling hecht. Ik heb nog steeds veel contact met mensen met wie ik er toen zat.

Toekomst

Ik ben nu aan het wachten totdat ik word toegelaten tot de Wsnp. Ik zou blij zijn als de Wsnp van start gaat, dan kan ik weer bouwen aan een echt leven. Momenteel doe ik vrijwilligerswerk via het Leger en ben ik een maatje van een meisje dat in een GGZ-instelling woont. Ik hoop dat ik hierna betaald werk kan vinden. En dan het allerliefst ergens waar ik met mensen kan werken. Daar ligt nu mijn hart.

*Naam is om privacyredenen gefingeerd

"Ik ga twee keer per jaar naar de kledingbank. Verder heb ik sinds begin dit jaar een Dordtpas. Laatst heb ik gekeken wat je ermee kunt doen. Maar daar komt ook schaarste om de hoek kijken. Het is goed dat het er is, maar is er ook een drempel om 'm te gebruiken omdat je 'm moet laat zien."



"Het is moeilijk om je sociale leven te onderhouden. Dat geldt niet alleen voor mij, maar voor een hele grote groep. Een stukje eenzaamheid komt daar ook bij kijken. Je kunt gewoon moeilijker iets doen met vrienden. Ik heb gelukkig wel een vriend die mijn situatie kent en mij of en toe ergens mee naartoe neemt."

"Ik heb een rookverslaving, daar gaat een groot gedeelte van mijn weekgeld heen. Ik ben weer begonnen na de dood van mijn partner en door de stress. Als je in huis zit, is roken een van de manieren om verveling te doden. Ik kan niet naar de stad gaan voor een biertje of iets ondernemen. Het grootste deel van mijn leven bestaat in en om huis."



"Ik heb een pakket van de Voedselbank. Daar ben ik erg blij mee! Er zitten alleen niet zo veel gezonde producten in."



"Ik krijg €50 per week en verdien met mijn vrijwilligerswerk nog ongeveer €11,50 per week. Dat is net een klein beetje extra. Ik rook bijna drie pakjes shag per week. Dus dan houd ik ongeveer €20 over per week. Daarvan moet ik ook nog aanvullende boodschappen doen, waaronder eten voor de hond. Ik red het maar het is wel echt elke keer weer een puzzel."



"Toen mijn vriend nog leefde, gingen we op vakantie naar Spanje en hadden we samen een boot. Ook gingen we vaak uit eten. Dat is wel een heel groot contrast met mijn huidige leven."



De portemonnee van Annie (69)

Vastlopen

Tot vorig jaar hebben we nooit schulden gehad. Er kwam toen geld binnen via de AOW, wat pensioen, mijn man had een krantenwijk, ik had een schoonmaakbaan in de zorg; we draaiden op onszelf. Na de val van mijn man zijn we in de problemen gekomen. Zijn baan is toen weggevallen, en we hebben een relatief dure huur. Nu is door corona mijn werk ook nog eens minder geworden, en ik krijg niet doorbetaald als zzp'er. We lopen vast.

Bang

We betaalden rekeningen niet meer door het wegvallen van inkomsten waardoor er loonbeslag werd gelegd. Toen kregen we problemen met het betalen van de huur. Ik ben bang, wat als we uit huis worden gezet of het stempel van wanbetaalder krijgen? Ik ben bang dat we dan minder goed in aanmerking komen voor een andere woning.

Woning

We hebben urgentie voor een andere woning die goedkoper is. Door de coronacrisis worden er echter weinig woningen vrijgegeven. We zitten nog steeds met een te dure huur.

Ondersteuning

Ik kom regelmatig bij MEE de laatste tijd. Het groeit me boven het hoofd, ook omdat mijn man doof is. Vanuit MEE is recent gezegd: je hebt ondersteuning nodig. Via MEE ben ik nu ook bij de sociale dienst terechtgekomen. We zijn nu mijn schuldsituatie in kaart aan het brengen. Hopelijk kan binnenkort een regeling getroffen worden.

*Naam is om privacyredenen gefingeerd



"Ik probeer nu in ieder geval de huur, de energierekening en de telefoonrekening te betalen. Dat komt op de eerste plaats. We hebben nu elke week een pakket van de Voedselbank. Dat geeft een beetje ademruimte."

"Er komt veel op me af, de thuiszorg, het ziekenhuis, de diëtiste, de schuldhulpverleners. Ik heb het gevoel dat ik dit niet meer trek. Gelukkig helpt mijn zoon me met het papierwerk."

"Ik ben blij dat ik hulp ga krijgen en opgelucht als we echt van start zijn. Ik merk dat schuldeisers ongeduldig worden tijdens deze opstart van het traject. Ik ben bang dat de schulden door boetes op gaan lopen."



"Ik heb contact met een diëtiste. Mijn man heeft extra eiwitten nodig vanwege zijn open wond, maar dit zit niet in het voedselpakket. Als mijn man zijn looprek niet meer nodig heeft, kan hij zijn krantenwijk weer opstarten. Wat mij betreft, ik ben afhankelijk van cliënten. Ik wil heel graag werken, maar ik mag dit nu nog niet. Dat moet ik accepteren."



"Ik word angstig wakker omdat ik ontzettend bang ben. Ik heb het gevoel dat alles op mijn schouders terechtkomt. Het enige wat ik wil is rust, dat ik weer mezelf kan worden."



"Ik hoop dat de sociale dienst ons gaat helpen onze financiën weer op orde te krijgen. Als de situatie straks verbeterd is met werk en huur, wil je niet nog met hoge schulden zitten. Ik kijk uit naar die tijd dat alles weer normaal is, dat mijn man weer zijn krantenwijk heeft en ik weer kan werken als schoonmaakster."





Gemeente Dordrecht

Spuiboulevard 300

Postbus 8

3300 AA Dordrecht

www.dordrecht.nl

DORDRECHT

