



NOTA VAN BEVINDINGEN

Schulddienstverlening Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug (RSD)

Diane Bulsink - Marlinda van der Hoff - Micky Out





Schulddienstverlening Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug (RSD)



NOTA VAN BEVINDINGEN



Diane Bulsink
Marlinda van der Hoff
Micky Out



Utrecht, April 2023

Inhoud

Samenvatting en conclusies	4		
1 Inleiding	11	4 Bereik en toegankelijkheid	49
1.1. Achtergrond	11	4.1. Toegankelijkheid	49
1.2. Onderzoek naar schulddienstverlening	11	4.2. Inspanningen om inwoners met schulden te bereiken	50
1.3. Onderzoeksvragen	12	4.3. Ervaringen van de doelgroep met de toegankelijkheid van schulddienstverlening	50
1.4. Leeswijzer	13	4.4. Omvang en bereik van de doelgroep	51
2 Beleid en sturing	14	4.5. Goede voorbeelden rond het thema bereik	54
2.1. Achtergrond	14	4.6. Samenvatting: antwoorden op onderzoeksvragen en beoordeling van normen	56
2.2. Meerjarige doelen van het schulddienstverleningsbeleid	15	5 Preventie en vroegsignalering	61
2.3. Doelgroepen	17	5.1. Preventie en vroegsignalering	61
2.4. Jaarlijkse doelen	18	5.2. Ervaringen met preventie en vroegsignalering	63
2.5. Controle door de gemeenten	19	5.3. De effecten van preventie en vroegsignalering	64
2.6. Sturing door de gemeenten	22	5.4. Goede voorbeelden rond het thema preventie en vroegsignalering	65
2.7. Samenvatting: antwoorden op onderzoeksvragen en beoordeling van normen	24	5.5. Samenvatting: antwoorden op onderzoeksvragen en beoordeling van normen	68
3 Uitvoering: effectiviteit en efficiëntie	29	Bijlage 1 Normenkader	72
3.1. Vormgeving dienstverlening	29	Bijlage 2 Onderzoeksaanpak	74
3.2. Ervaringen met de uitvoering van de schulddienstverlening	33		
3.3. De samenwerking tussen schulddienstverlening en de vrijwilligersorganisaties	35		
		3.4. Gegevens over de uitvoering op basis van registratiecijfers	36
		3.5. Omvang van de inzet en budget	39
		3.6. Mate waarin de gestelde beleidsdoelen worden bereikt	40
		3.7. Samenvatting: antwoorden op onderzoeksvragen en beoordeling van normen	43

Samenvatting en conclusies

Het Verwey-Jonker Instituut heeft onderzoek uitgevoerd voor de rekenkamercommissies van de gemeenten De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Bunnik¹ en Zeist naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de schulddienstverlening door de Regionale Sociale Dienst (RSD). De RSD is de uitvoeringsorganisatie van de Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug (RDWI).² De gemeenten hebben schulddienstverlening (uitvoering en beleid) via een gemeenschappelijke regeling als taak overgedragen aan de RDWI. Het ondersteuningsaanbod van andere organisaties dan de RSD voor inwoners met geldzorgen of -vragen en schulden valt buiten de scope van dit onderzoek.

De hoofdvragen bij het onderzoek zijn:

- In hoeverre slaagt de schulddienstverlening door de RSD erin om inwoners met schuldproblemen te bereiken?
- In hoeverre draagt de schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldenproblematiek onder deze inwoners? Hoe effectief en efficiënt is de schulddienstverlening?
- Wat zijn best practices die behouden moeten blijven en welke verbeterpunten zijn aan te wijzen?

¹ Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand werkt voor (onder meer) de gemeente Bunnik.

² De gemeente Wijk bij Duurstede valt ook onder het werkgebied van de RSD. Deze gemeente heeft op dit moment geen actieve rekenkamer(commissie) en is daarom niet actief betrokken bij het onderzoek. De resultaten worden wel met Wijk bij Duurstede gedeeld.

Voor dit onderzoek zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

- Dossieronderzoek.
- Interviews met twee portefeuillehouders, vier beleidsambtenaren, vier raadsleden, vier coördinatoren van vrijwilligersorganisaties en vier medewerkers van de RSD.
- Interviews met 12 (ex-)klanten van schulddienstverlening en twee vrijwilligers die mensen met schulden begeleiden.

Hieronder vatten we de bevindingen samen en presenteren we de conclusies van het onderzoek.

Beleidsdoelen schulddienstverlening

Het beleid ten aanzien van (de aanpak van) schulden is vastgelegd in het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023 van de RDWI. Hierin is aangegeven wat de gemeenten, verenigd in de gemeenschappelijke regeling, in deze periode willen bereiken (doelen/outcome) en wat de RSD als uitvoeringsorganisatie daarvoor gaat doen en leveren (activiteiten/output). In het beleid staan de volgende doelen centraal:

1. Toegang tot diverse vormen van schulddienstverlening voor alle inwoners met schulden.
2. Integrale dienstverlening, waarbij zowel voor de klant als voor de dienstverleners helder is wie welke rol heeft in de ondersteuning.
3. Preventie: dreigende schuldenproblematiek voorkomen, voor zover dat in onze invloedssfeer ligt.
4. Vroegsignalering: het tijdig opsporen en aanpakken van (complexe) schuldenproblematiek, om op die manier vergroting van de problematiek te voorkomen.
5. Het voorkomen van terugval in schulden.
6. Reductie van de inzet van bewindvoering.

Hiernaast zijn er jaarlijkse doelstellingen. Voor 2022 was bijvoorbeeld het doel dat de keten van budgetbeheer werd verbeterd, waardoor iedereen waarbij het budgetbeheer succesvol is beëindigd, wordt doorverwezen en vervolgens gecoacht door de lokale netwerkpartners.

Sturing, monitoring en informatievoorziening

Eens in de vier jaar maken de gemeenteraden van de vijf gemeenten in het werkgebied van de RDWI, afspraken over de uitvoering van de aan de RDWI overgedragen taken en verantwoordelijkheden, de zogenaamde strategische kaders. Op basis hiervan geeft de RDWI het beleid verder invulling.

Hiernaast vindt regelmatig overleg plaats tussen de beleidsambtenaar, raadsrapporteurs³ en de wethouder (deze wethouder is ook lid is van het Algemeen Bestuur van de RDWI). In deze overleggen is ook ruimte om aan te geven wat de gemeenteraden belangrijk vinden. De RDWI neemt dit mee bij het vormgeven van het beleid. Wanneer er nieuw beleid wordt gemaakt, leggen de colleges van de gemeenten ieder afzonderlijk een zienswijze voor aan hun gemeenteraad. Gemeenteraden kunnen input of commentaar leveren op de concept zienswijze. Op deze manier kan er ook worden gestuurd vanuit de gemeenteraden.

De zienswijzen leidden in de afgelopen jaren niet tot aanpassingen van de kadernota en begroting wanneer het gaat om de schulddienstverlening, mede dankzij de open houding van RDWI en het tijdig betrekken van colleges en raden. Uit het onderzoek blijkt dat er doorgaans geen grote inhoudelijke verschillen zijn tussen de zienswijzen van de verschillende gemeenten. Wel verschilt soms het tempo waarin de verschillende gemeenten vinden dat veranderingen moeten plaatsvinden en worden verschillende inhoudelijke accenten

naar voren gebracht. Verder komt naar voren dat de raadsrapporteurs van de verschillende gemeenteraden nog beter met elkaar kunnen samenwerken, om sterker te kunnen sturen. Hierbij moet opgemerkt worden dat de raadsrapporteurs niet als vanzelfsprekend kunnen rekenen op proactieve betrokkenheid en grote belangstelling vanuit hun raden. De gemeenteraden stellen zich tot nu toe grotendeels reactief op, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar financiën.

De sturende en controlerende rol van de gemeenteraden kan verder versterkt worden

De voortgang van uitvoering van schulddienstverlening en de mate waarin doelstellingen worden behaald, zijn nauwelijks een onderwerp van aandacht binnen de gemeenteraden. Dit heeft mogelijk te maken met de veelheid aan informatie die de raadsleden ontvangen waardoor zij niet de tijd hebben om zich overal in te verdiepen, en/of doordat de RDWI een grote rol heeft bij het opstellen en uitvoeren van beleid, waarbij de gemeenteraden op een grote afstand staan.

Doordat gemeenten geen strenge eisen stellen aan verantwoordingsinformatie in de beleidsstukken, blijft de informatievoorziening vanuit RSD beperkt. Zo wordt in de stukken voor de gemeenteraden niet gerapporteerd over de doelen van het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023 en de mate waarin deze worden behaald. Hierbij merken we op dat deze doelen niet meetbaar, specifiek en tijdgebonden zijn of gekoppeld aan concrete meetbare indicatoren. De informatievoorziening op het gebied van de schulddienstverlening beperkt zich tot een gering aantal kengetallen en terugkoppeling op basis van een enkele doelstelling per jaar waarbij veelal de verrichte inspanningen worden beschreven.

Kortom, er is weinig informatie over de resultaten van de schulddienstverlening in de beleidsstukken te vinden, waardoor deze niet goed te beoordelen zijn. Willen de raden meer grip hebben op beleid, uitvoering en resultaten, dan zijn concrete en duidelijke doelen en bijpassende indicatoren nodig.

³ De raadsrapporteurs vertegenwoordigen de gemeenteraden in het contact met de beleidsambtenaar van de eigen gemeente en met de RDWI, en zijn voor hen het eerste aanspreekpunt. Zie paragraaf 2.1.

De beleidsambtenaren worden overigens goed op de hoogte gehouden; zij ontvangen elk kwartaal een uitgebreidere set van managementinformatie over de schulddienstverlening in hun gemeente, waaronder onder meer een overzicht van het aantal klanten dat is uitgestroomd, uitgesplitst naar uitstroomreden.

Kosten voor schulddienstverlening zijn niet direct inzichtelijk

Verder valt op dat, hoewel de gemeenteraden in de controle vooral focussen op de financiële component bij de RDWI, de kosten voor de schulddienstverlening niet direct inzichtelijk zijn op basis van de financiële verantwoording van de RDWI. Deze zijn namelijk niet als apart onderdeel opgenomen maar vallen binnen het algemene programmadeel 'Apparaatskosten RSD'.

De RDWI heeft een systematiek ontwikkeld om, op basis van bandbreedtes van het aantal klanten van schulddienstverlening, de omvang van de formatie vast te stellen. Ook is er een vaste verdeelsleutel afgesproken, waarmee de bijdrage van de afzonderlijke gemeenten aan de apparaatskosten is bepaald.

Uitvoering

De RSD voert de schulddienstverlening uit voor inwoners in de vijf gemeenten in haar werkgebied, en heeft ook specifieke dienstverlening voor (ex-)ondernemers. Hoe de schulddienstverlening van de RSD er in de praktijk uit ziet, verschilt per inwoner en is afhankelijk van de situatie. Wanneer een inwoner met financiële problemen zich meldt bij de RSD vindt een intakegesprek plaats waarbij gekeken wordt naar passende ondersteuning. Als het delen van informatie en het geven van advies voldoende is voor de inwoner dan eindigt de dienstverlening hiermee. In alle andere gevallen wordt na het intakegesprek een plan van aanpak opgesteld. Een mogelijke oplossing voor de schuldenproblematiek is een schuldregeling. Er zijn hierbij twee opties: een

saneringskrediet⁴, en wanneer dit niet mogelijk is, een schuldbemiddeling⁵. De RSD biedt ook budgetbeheer aan voor klanten bij wie geprobeerd wordt om tot een schuldregeling te komen, of die in een schuldregelingstraject zitten. Bij budgetbeheer neemt de RSD de betaling van vaste lasten over, waardoor (nieuwe) schulden kunnen worden voorkomen.

Klanten oordelen grotendeels positief over kwaliteit van de schulddienstverlening

Over het algemeen zijn de klanten met wie we in het kader van het onderzoek hebben gesproken, tevreden en positief over de ondersteuning vanuit de afdeling schulddienstverlening van de RSD. Zij zijn positief over het contact met de medewerkers en vinden dat zij goed door hen worden meegenomen bij beslissingen. Enkele geïnterviewde klanten vinden dat het lang duurt voordat zaken geregeld zijn. Dit zien we ook terug bij de doorlooptijd: er zit gemiddeld 182 dagen tussen het moment dat de klant de schuldregelingsovereenkomst tekent (start schuldregelingstraject) en het moment dat het is gelukt om tot een schuldregeling te komen (akkoord schuldeisers). Dit is langer dan de 120-dagen richtlijn van de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK). Dat dit in de praktijk langer duurt, is een breder bekend en hardnekkig probleem in Nederland. Klanten hebben veelal meerdere schuldeisers die allemaal op hun eigen manier werken, waardoor de communicatie met alle schuldeisers om tot een minnelijke regeling te komen veel tijd in beslag neemt.

4 Bij een saneringskrediet worden de schulden bij de schuldeisers afgekocht met behulp van een kredietverstrekking door de Kredietbank Nederland (de gemeente staat borg). De klant betaalt het geleende bedrag binnen drie jaar na het tekenen van de schuldregelingsovereenkomst terug aan de kredietbank.

5 Bij een schuldbemiddeling draagt de inwoner maandelijks de afloscapaciteit af aan schulddienstverlening. Ieder jaar wordt de gespaarde afloscapaciteit doorbetaald aan de schuldeisers. Na drie jaar hebben de schuldeisers een deel van de schuld betaald gekregen overeenkomstig het prognosevoorstel en boeken zij de rest van de vordering af.

De geïnterviewde klanten vinden verder dat de hulp of ondersteuning van de RSD past bij hun problemen en wensen. Het merendeel van de geïnterviewde klanten geeft aan dat zij niets missen in de ondersteuning die zij krijgen. Enkele klanten benoemen wel zaken die zij gemist hebben, hierbij gaat het met name om begeleiding bij het omgaan met geld tijdens en na afloop van de schulddienstverlening.

Er is weinig aandacht vanuit de RSD voor begeleiding bij het omgaan met geld

Een aantal jaren geleden heeft de RSD budgetcursussen gegeven en voorlichting op middelbare scholen. De afgelopen twee jaar zijn er echter nauwelijks inspanningen geweest op het gebied van omgaan met geld. Dit geldt zowel voor preventie, als voor begeleiding van klanten in een schuldregelingstraject; voor hen is er geen standaard begeleiding gericht op het omgaan met geld en voorkomen van nieuwe schulden (ook wel budgetcoaching genoemd). Ook verschillende coördinatoren van de vrijwilligersorganisaties noemen het ontbreken van goede nazorg als aandachtspunt: er vindt na afloop van een schuldregeling niet standaard begeleiding plaats gericht op het omgaan met geld en voorkomen van nieuwe schulden. Vaak volgt het advies om naar een van de vrijwilligersorganisaties toe te gaan, maar dit is niet verplicht.

De samenwerking tussen de RSD en de vrijwilligersorganisaties verloopt goed

Voor de uitvoering van schulddienstverlening werkt de RSD samen met vrijwilligersorganisaties, zoals SchuldHulpMaatje, Humanitas en Over Rood. Elke schulddienstverlener die werkzaam is bij de RSD is gekoppeld aan een gemeente, en heeft dan ook (het meest) contact met de vrijwilligersorganisatie(s) die in deze gemeente actief zijn. De samenwerking tussen de RSD en de vrijwilligersorganisaties verloopt goed volgens zowel de coördinatoren van de vrijwilligersorganisaties, als de coördinator van de afdeling schulddienstverlening.

De RSD verricht verschillende inspanningen om mensen met schulden te bereiken

Voor het bereiken van inwoners met financiële problemen en schulden werkt de RSD samen met de sociaal teams of dorps teams, sociaal raadslieden en vrijwilligersorganisaties (SchuldHulpMaatje, Humanitas en Over Rood). Medewerkers van schulddienstverlening zijn in bijna iedere gemeente binnen het werkgebied van de RSD aanwezig bij een laagdrempelige inloop. Er worden extra inspanningen gepleegd om ondernemers en nieuwkomers te bereiken. Verder is de RSD in november 2021 gestart met een campagne (*"Hoe hoog zijn jouw schulden?"*) om bekendheid te geven aan de schulddienstverlening en meer inwoners te bereiken.

Er wordt (nog) weinig gedaan aan preventie

De afdeling schulddienstverlening heeft een aanpak gericht op de preventie van schulden, bijvoorbeeld door het geven van preventieve trainingen met ketenpartners. In de praktijk wordt de afgelopen paar jaren echter weinig gedaan aan preventie vanuit de afdeling schulddienstverlening.

RSD actief met vroegsignalering

In het kader van vroegsignalering ontvangt de RSD sinds januari 2021 maandelijks signalen van woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, energie- en wateraanbieders over inwoners met een betalingsachterstand. Onder de naam 'Vroeg in Actie' worden de betreffende inwoners vervolgens benaderd via een huisbezoek, telefonisch, via sms, of per mail of brief, afhankelijk van hoeveel prioriteit het heeft en of het telefoonnummer en/of email adres bekend is. Voor huisbezoeken gaan de RSD en het sociaal team of dorps team gezamenlijk op pad. De meeste geïnterviewden zijn positief, maar sommige geïnterviewden zijn kritisch over vroegsignalering; zij denken dat er meer mensen te helpen zijn wanneer de vrijwilligersorganisaties hierbij een grotere rol krijgen.

De mate waarin de gestelde beleidsdoelen worden behaald, is lastig te bepalen

De mate waarin de RSD precies bijdraagt aan het behalen van de vooraf gestelde beleidsdoelen, is lastig te bepalen. Omdat de doelen in het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023 niet SMART geformuleerd zijn en niet gekoppeld zijn aan meetbare indicatoren, hebben we de mate waarin elk doel bereikt is, voor een groot deel bepaald op basis van de geleverde inspanningen. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat in elk geval een deel van deze doelen is bereikt. Verder heeft de afdeling schulddienstverlening nog tot en met 2023 om verder te werken aan deze doelen.

Wanneer we kijken naar de jaarlijkse speerpunten in de begrotingen, dan constateren we dat voor het speerpunt van 2019 ('De 'innovatieve schulddienstverlening' is in iedere gemeente ingevoerd'), op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen is of dit doel bereikt is. Voor het speerpunt van 2020 ('De afspraken over vroegsignalering leiden tot het voorkómen van huisuitzettingen vanwege schulden') geldt dat dit doel wel is bereikt. Voor het speerpunt van 2021 ('De samenwerking met netwerkpartners bij schulddienstverlening is verder ontwikkeld en de rolverdeling onderling is verhelderd, zodat we schulden eerder gezamenlijk opsporen en kunnen oplossen') constateren we dat er inspanningen zijn geleverd en dat het aannemelijk is dat hiermee ook deze doelstelling is behaald.

Conclusies

We concluderen dat de RSD een professionele en betrokken uitvoeringsorganisatie is en dat de uitvoering van de schulddienstverlening qua proces over het algemeen goed verloopt. Zaken die in positieve zin opvallen zijn:

- Indien mogelijk kiest de RSD voor een saneringskrediet in plaats van een schuldbemiddeling, wat prettiger is voor de klant en de schuldeiser(s).

- De RSD biedt zelf dienstverlening voor (ex-)ondernemers.
- De klanten zijn grotendeels tevreden over de schulddienstverlening.
- De afdeling schulddienstverlening krijgt bijna nooit klachten van klanten.
- De samenwerking met de vrijwilligersorganisaties verloopt goed.
- De RSD verricht veel inspanningen om mensen met schulden te bereiken.
- In 2021 is de samenwerking met netwerkpartners bij de vroegsignalering verder ontwikkeld.

Wanneer je wilt weten of burgers goed geholpen worden, dan moet je niet alleen iets weten over het proces en de geleverde inspanningen, maar ook over de resultaten van de dienstverlening. Er is echter te weinig informatie over de resultaten van de schulddienstverlening in de beleidsstukken te vinden om deze goed te kunnen beoordelen. De gemeenteraad heeft deze informatie nodig voor haar sturende en controlerende rol.

Hieronder geven we antwoord op de hoofdvragen van het onderzoek.

In hoeverre slaagt de schulddienstverlening door de RSD erin om inwoners met schuldproblemen te bereiken?

De RSD bereikt circa 12% van het aantal huishoudens met problematische schulden binnen de vijf gemeenten (op basis van CBS cijfers). Met dit percentage wijkt de RSD niet af van andere organisaties die schulddienstverlening bieden in Nederland. Een deel van de huishoudens met problematische schulden dat zich niet bij de schulddienstverlening aanmeldt, is in staat om de schulden op den duur zelf, al dan niet met hulp van anderen in hun informele netwerk en/of organisaties in de keten (zoals vrijwilligersorganisaties), op te lossen. Echter, een deel van de groep mensen met problematische schulden lukt dit uiteindelijk niet. Zij komen dan, vaak jaren later wanneer de schulden hoog zijn opgelopen, alsnog bij de schulddienstverlening terecht. Dit lijkt niet anders te zijn in het werkgebied van de RSD. Het gemiddelde totale bedrag dat een schuldenaar als schuld had uitstaan, in de dossiers waarvoor de afdeling schulddienstverlening van de RSD probeerde om de schuld op te lossen, was in 2021 € 39.068,-.

waarbij er gemiddeld 12 schuldeisers waren. Dit wijkt niet af van het gemiddelde bedrag bij schulddienstverleners in Nederland. Mensen in Nederland met schulden ervaren veelal een drempel om naar schulddienstverlening te gaan. Vaak doen ze dit pas als de schulden hoog zijn opgestapeld. Gevoelens van schaamte, (eigen) schuld en spijt leiden er veelal toe dat mensen hun financiële problemen verbergen voor de buitenwereld én voor zichzelf.

In hoeverre draagt de schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldenproblematiek onder deze inwoners? Hoe effectief en efficiënt is de schulddienstverlening?

Schulddienstverlening is effectief wanneer deze bijdraagt aan het verminderen van schuldenproblematiek bij klanten en aan het voorkómen van nieuwe/problematische schulden bij inwoners (en specifiek ex-klanten). Uit de beschikbare cijfers van de RSD kan niet worden afgeleid welk aandeel van de mensen die in de schulddienstverlening terecht komen uiteindelijk schuldenvrij is. Wel weten we op basis van de informatie die de RSD voor dit onderzoek heeft aangeleverd, welk deel van de klanten, waarvan de situatie stabiel genoeg was en de RSD een schuldentraject is gestart, succesvol is uitgestroomd vanuit de RSD. In 2021 zijn 145 klanten (waarvan de situatie stabiel genoeg was en de RSD een schuldentraject is gestart) uitgestroomd. Bij 84% van hen is een oplossing voor de schulden gevonden: zij zijn uitgestroomd naar sanering, bemiddeling of integrale betaling, of er is een Wsnp⁶ verklaring afgegeven. (Of de klanten voor wie een Wsnp verklaring is afgegeven, uiteindelijk ook allemaal schuldenvrij zijn is niet bekend. En of alle klanten die naar sanering uitstromen, uiteindelijk het krediet helemaal aflossen, is ook niet bekend). Bij 7% was er onvoldoende medewerking en bij 9% was er een andere reden waardoor er geen schuldregeling tot stand gebracht kon worden of nodig was. Schulddienstverleners registreren verschillend, waardoor het niet mogelijk is om deze cijfers te vergelijken met andere schulddienstverleners.

Over de mate waarin de RSD effectief is in het voorkomen van problematische schulden, zijn geen harde uitspraken te doen. Wel constateren we dat de afdeling schulddienstverlening in de afgelopen paar jaren weinig gedaan heeft aan preventie van schulden en dat de nazorg beperkt is. Er vindt niet standaard begeleiding plaats na afloop van een schuldregeling gericht op het omgaan met geld en het voorkomen van nieuwe schulden. Budgetbeheer wordt wel pas afgesloten wanneer de schulddienstverlener denkt dat de inwoner de financiën weer zelfstandig kan regelen. Ook is het aantal gevallen van recidive beperkt, afgaand op het aandeel van de huishouders dat binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan een aanvraag, een minnelijk of wettelijk traject heeft doorlopen (1,4%). Over de effectiviteit van vroegsignalering kunnen we (nog) geen uitspraken doen.

De vraag hoe efficiënt de schulddienstverlening is, valt niet te beantwoorden. De kosten van de RSD voor schulddienstverlening zijn in 2021 ca. 1.812.200 euro⁷. We kunnen niet zeggen of dit veel of weinig is, omdat het niet mogelijk is om hierbij een enigszins steekhoudende vergelijking te maken met andere schulddienstverleners.

Wat zijn best practices die behouden moeten blijven en welke verbeterpunten zijn aan te wijzen?

Een 'best practice' die behouden zou moeten blijven, is de vroegsignalering 'Vroeg in Actie'. Ook de campagne ("*Hoe hoog zijn jouw schulden?*") om bekendheid te geven aan de schulddienstverlening en meer inwoners te bereiken, is een mooi initiatief waarvan de activiteiten (zoals posters ophangen over de schulddienstverlening) meermaals herhaald zouden kunnen worden.

6 Wet schuldsanering natuurlijke personen.

7 De financiële afdeling van de RDWI heeft ons op aanvraag deze informatie gestuurd. De kosten voor schulddienstverlening zijn af te leiden uit de begroting. RDWI heeft een systematiek vastgesteld om, op basis van bandbreedtes van het aantal klanten van schulddienstverlening, de omvang van de formatie vast te stellen. Op basis hiervan zijn de kosten bepaald.

We signaleren de onderstaande punten waarop verbetering mogelijk is:

1. De voortgang van uitvoering van schulddienstverlening en de mate waarin doelstellingen worden behaald, zijn nauwelijks een onderwerp van aandacht binnen de gemeenteraden. Tegelijkertijd constateren we dat er in de beleidsstukken te weinig informatie over de resultaten van de schulddienstverlening wordt teruggekoppeld, waardoor deze niet goed te beoordelen zijn.
2. Er zit gemiddeld 182 dagen tussen het moment van tekenen van de schuldregelingsovereenkomst door de klant (start schuldregelingstraject) en het moment dat de schuldeisers akkoord zijn. Dit is langer dan de richtlijn van de NVVK, die stelt dat binnen 120 dagen een schuldenregeling tot stand gebracht moet zijn.
3. De nazorg na afloop van de schulddienstverlening is beperkt. Er vindt na afloop van een schuldregeling niet standaard begeleiding plaats gericht op het omgaan met geld en voorkomen van nieuwe schulden.
4. Hoewel preventie van schulden wel genoemd wordt als een van de doelen in het beleidsplan, zijn de inspanningen op het gebied van preventie (nog) beperkt.

1 Inleiding

1.1. Achtergrond

In 2021 had ruim één op de twaalf huishoudens te maken met geregistreerde problematische schulden.⁸ Leven met problematische schulden en in financiële kwetsbaarheid heeft grote negatieve welzijnseffecten op inwoners. Problematische schulden kunnen leiden tot een sociaal isolement. Ook hebben schulden negatieve effecten op de gezondheid en op de gemoedstoestand van mensen. Leven in financiële kwetsbaarheid verhoogt het stressniveau en verlaagt de cognitieve vaardigheden en energie om de omstandigheden goed te overzien en de juiste financiële beslissingen te nemen.⁹ Onderzoek van het Nibud heeft laten zien dat echter lang niet iedereen met problematische schulden wordt bereikt: ruim een derde van hen krijgt geen enkele vorm van hulpverlening.¹⁰

Met de invoering van de Wet gemeenschappelijke schuldhulpverlening (Wgs) in 2012 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de integrale schuldhulpverlening. Gemeenten hebben de ruimte om deze taak naar eigen inzicht in te richten, wat betreft zowel beleid als uitvoering. Uitbesteding aan een regionale sociale dienst is een van de mogelijk gehanteerde organisatiemodellen. Ondanks gemeentelijke - en regionale verschillen zijn er enkele algemene ontwikkelingen te zien in de aanpak van schuldhulpverlening in Nederland. Zo

is er een verschuiving geweest van een collectieve aanpak naar een op maatwerk gerichte aanpak, met onder andere aandacht voor bepaalde kwetsbare groepen. Ook is er meer aandacht voor preventie, vroeg-signalering, nazorg en een integrale aanpak (verbinding leggen met het sociaal domein).¹¹

Sinds 1 januari 2021 kunnen gemeenten mensen eerder helpen die door schulden in de problemen dreigen te komen. Dat is mogelijk door een wijziging in de Wgs. Door deze wetswijziging ontstaat een wettelijke grondslag om gegevens van schuldeisers te koppelen. Gemeenten krijgen hierdoor eerder signalen over mogelijke schuldenproblematiek en zijn vervolgens verplicht om inwoners te wijzen op de mogelijkheden van schuldhulpverlening.¹²

1.2. Onderzoek naar schulddienstverlening

De rekenkamercommissies van de gemeenten De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Bunnik¹³ en Zeist hebben het Verwey-Jonker Instituut opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de schulddienstverlening door de Regionale Sociale Dienst Kromme Rijn Heuvelrug (verder kortweg RSD).¹⁴ Deze gemeenten hebben schulddienstverlening via een gemeenschappelijke regeling als taak overgedragen aan de Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug (RDWI). Deze taak betreft zowel beleid als uitvoering. De RSD is de uitvoeringsorganisatie van de

8 CBS (2020). Schuldenproblematiek in beeld. Huishoudens met geregistreerde problematische schulden.

9 CBS en SCP (2020). Kansrijk armoedebeleid.

10 Nibud (2019). Financiële problemen (2018). Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1.

11 CBS en SCP (2020). Kansrijk armoedebeleid. Berenschot (2016). Evaluatierapport Wet gemeentelijke schuldhulpverlening.

12 Eerste Kamer stemt in met wijziging wet gemeentelijke schuldhulpverlening | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

13 Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand werkt voor (onder meer) de gemeente Bunnik.

14 De gemeente Wijk bij Duurstede valt ook onder het werkgebied van de RSD. Deze gemeente heeft op dit moment geen actieve rekenkamer(commissie) en is daarom niet actief betrokken bij het onderzoek. De resultaten zullen wel met Wijk bij Duurstede gedeeld worden.

RDWI voor de Participatiewet, de Wet gemeentelijke schulddienstverlening en aanpalende wetgeving. Het ondersteuningsaanbod van andere organisaties dan de RSD voor inwoners met geldzorgen of -vragen en schulden, valt buiten de scope van dit onderzoek.

De rekenkamercommissies willen met dit onderzoek nagaan in hoeverre de schulddienstverlening door de RSD erin slaagt om mensen met schulden te bereiken en in hoeverre de schulddienstverlening bijdraagt aan het verminderen van schuldenproblematiek onder de inwoners van de vier betreffende gemeenten.

1.3. Onderzoeksvragen

De belangrijkste vragen in dit onderzoek zijn:

- In hoeverre slaagt de schulddienstverlening door de RSD erin om inwoners met schuldproblemen te bereiken?
- In hoeverre draagt de schulddienstverlening bij aan het verminderen van schuldenproblematiek onder deze inwoners? Hoe effectief en efficiënt is de schulddienstverlening?
- Wat zijn best practices die behouden moeten blijven en welke verbeterpunten zijn aan te wijzen?

In aanvulling op deze hoofdvragen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Beleid en sturing

1. Wat zijn de doelen van het schulddienstverleningsbeleid en wat willen de gemeenten bereiken met schulddienstverlening: wat is de bedoelde output en welke effecten (outcome) worden beoogd?
2. Is het beleid doelgroep- of regelingengericht?
3. Welke controlerende rol is hierin weggelegd voor het college, de raad en de raadsrapporteurs?

4. Welke kaders geven de gemeenten mee aan de RSD (binnen de afspraken van een gemeenschappelijke regeling)?
5. In welke mate wordt gebruik gemaakt van de sturingsbevoegdheden van de vier afzonderlijke gemeenten, en op welke wijze is de budgettaire sturing richting de RSD georganiseerd? Zijn er daarbij verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten?

Uitvoering: effectiviteit en efficiëntie

6. Hoe heeft de RSD de uitvoering van het schulddienstverleningsbeleid vormgegeven?
7. Hoe ervaren de vrijwilligersorganisaties de samenwerking en afstemming met de afdeling schulddienstverlening van de RSD?
8. Hoe ervaren klanten de schulddienstverlening? Voelen ze zich gehoord en sluit de aanpak aan bij hun problemen en wensen?
9. Wat zijn de doorlooptijden van een schulddienstverleningstraject (hoe lang duurt het voordat een inwoner uit de schulden is)? Is er een wachttijd voordat iemand aan het traject kan beginnen?
10. Hoeveel klanten vallen gedurende het traject uit (uitval)? Hoeveel klanten ronden het hele traject af en beginnen met een schone lei? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen?
11. In hoeverre is er iets te zeggen over de financiële situatie van inwoners ná schulddienstverlening? Is er zicht op recidivecijfers? In hoeverre wordt er nazorg geboden?
12. Welk budget heeft de RSD voor schulddienstverlening en wat zijn de kosten per bereikte inwoner?
13. In welke mate draagt de schulddienstverlening door de RSD bij aan het bereiken van de doelen van de gemeenten en het verminderen van problematische schulden?

Thema: bereik en toegankelijkheid

14. Wat is de (geschatte) omvang en samenstelling van de doelgroep? Heeft de RSD de doelgroep in beeld?

15. In hoeverre slaagt de RSD erin om inwoners met schulden te bereiken, en welke inspanningen verricht de RSD om deze inwoners te bereiken?
16. Zijn er specifieke groepen die niet of minder goed worden bereikt (denk aan mensen met een migratieachtergrond, zzp-ers, (ex-)ondernemers, jongeren)?
17. Hoe ervaart de doelgroep de toegankelijkheid van de RSD?
18. Zijn er goede voorbeelden bekend rond het thema bereik, binnen de RSD en in andere gemeenten?

Thema: preventie en vroegsignalering

19. Wat doet de RSD aan preventie en vroegsignalering? En in hoeverre is de aanpak gericht op specifieke groepen?
20. Wordt er gebruik gemaakt van gegevens van andere organisaties (zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars of nutsbedrijven) om vroegtijdig schulden te signaleren?
21. Heeft de aandacht voor preventie en vroegsignalering effect op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening bij de RSD en verandert de zwaarte van de problematiek als gevolg van vroegsignalering?
22. Heeft vroegsignalering effect op de tijd die nodig is om schuldenvrij te raken als inwoner?
23. Wat zijn de ervaringen van de doelgroep ten aanzien van het thema preventie en vroegsignalering en sluiten de ervaringen aan bij het bestaande aanbod aan schuldhulppreventie?
24. Zijn er goede voorbeelden bekend rond het thema preventie en vroegsignalering, binnen de RSD en in andere gemeenten?

1.4. Leeswijzer

In de komende hoofdstukken geven we steeds antwoord op de bij het betreffende onderdeel passende onderzoeksvragen die we in paragraaf 1.3 hebben geformuleerd. Deze antwoorden vatten we aan het eind van elk hoofdstuk kort samen. We geven dan ook aan in hoeverre aan de bijbehorende normen vanuit het normenkader wordt voldaan. Dit normenkader is in samenwerking met de rekenkamercommissies ontwikkeld op basis van de onderzoeksvragen en de informatie uit de documenten die onderdeel uitmaakten van het dossieronderzoek. Het gehele normenkader is te vinden in bijlage 1. Een beschrijving van de onderzoeksaanpak, de gebruikte bronnen en een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 2.

2 Beleid en sturing

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de doelen van het schulddienstverleningsbeleid en wat willen de gemeenten bereiken met schulddienstverlening: wat is de bedoelde output en welke effecten (outcome) worden beoogd?
2. Is het beleid doelgroep- of regelingengericht?
3. Welke controlerende rol is hierin weggelegd voor het college, de raad en de raadsrapporteurs?
4. Welke kaders geven de gemeenten mee aan de RSD (binnen de afspraken van een gemeenschappelijke regeling)?
5. In welke mate wordt gebruik gemaakt van de sturingsbevoegdheden van de afzonderlijke gemeenten, en op welke wijze is de budgettaire sturing richting de RSD georganiseerd? Zijn er daarbij verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten?

We beginnen dit hoofdstuk met een korte uiteenzetting van hoe de gemeenten en de RDWI zich tot elkaar verhouden, de werkwijze bij het opstellen van het beleid en de sturing en de functie van de raadsrapporteurs. Hierna gaan we in op de doelen van het schulddienstverleningsbeleid. Vervolgens beschrijven we in hoeverre en op welke wijzen er controle en sturing vanuit de gemeenten plaatsvindt.

2.1. Achtergrond

De Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug (RDWI) is een gemeenschappelijke regeling, waarin het opstellen en het uitvoeren van beleid over onder meer schulddienstverlening is belegd voor de gemeenten De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Bunnik, Zeist en Wijk bij Duurstede. Wethouders van de gemeenten zijn vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van de RDWI. Uit het midden van het Algemeen bestuur zijn drie leden aangewezen die samen het Dagelijks bestuur vormen.

De werkwijze bij het opstellen van het beleid en de sturing ziet er als volgt uit:¹⁵

- Het Algemeen Bestuur van de RDWI stelt elke vier jaar het schulddienstverleningsbeleid vast.
- Iedere vier jaar worden door de samenwerkende gemeenteraden nieuwe strategische kaders opgesteld, op basis waarvan de gemeenschappelijke regeling het beleid verder invulling geeft. De strategische kaders betreffen de gehele dienstverlening, waaronder schulddienstverlening.
- Jaarlijks hebben de gemeenteraden de mogelijkheid om via een zienswijzeprocedure hun zienswijze te geven op eerst de kadernota¹⁶ en daarna de begroting die door de RDWI wordt opgesteld.¹⁷
- Vervolgens stelt het algemeen bestuur van de RDWI (rekening houdend met de zienswijzen) de kadernota en de begroting vast.

¹⁵ Bronnen: interview beleidsadviseurs RSD; beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023; strategische kaders; RDWI begrotingen; RDWI kadernota's; RDWI voorjaarsnota's; RDWI najaarsnota's; RDWI jaarstukken.

¹⁶ De kadernota's sluiten aan op de strategische kaders.

¹⁷ De kadernota's en de begrotingen betreffen de gehele dienstverlening van de RSD, waaronder schulddienstverlening.

- De RDWI legt verantwoording af in de jaarstukken.¹⁸ Periodiek geeft de RDWI terugkoppeling in de voorjaarsnota's, najaarsnota's en 'going concern' rapportages die elk kwartaal verschijnen.¹⁹
- Gedurende het hele jaar worden gemeenten meegenomen in de ontwikkelingen. Zo heeft de RSD elke zes weken een ambtelijk overleg met de beleidsambtenaren van de gemeenten. Daarin bespreken zij de ontwikkelingen binnen het beleidsterrein en de mogelijkheden en effecten hiervan op de uitvoering. De RSD biedt zo op 'informele wijze' aanvullende informatie.
- De RSD koppelt elk kwartaal gegevens terug over de schulddienstverlening op gemeenteniveau naar de beleidsambtenaar van de betreffende gemeente. Bestandskenmerken worden ook op verzoek gemaakt en geanonimiseerd teruggekoppeld aan de betreffende gemeente(n). (Deze informatie is niet openbaar).²⁰

Raadsrapporteurs

De gemeenten De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Bunnik en Zeist werken met raadsrapporteurs. In elke gemeente zijn er raadsrapporteurs benoemd voor iedere verbonden partij, zo ook voor de RDWI. De raadsrapporteurs vertegenwoordigen de gemeenteraden in het contact met de beleidsambtenaar van de eigen gemeente en met de RDWI, en zijn voor hen het eerste aanspreekpunt. De rol van de raadsrapporteurs is om namens de gemeenteraad in de gaten te houden wat er speelt en om aan te geven wanneer de raad nauwer betrokken moet worden.

18 Deze betreffen de gehele dienstverlening van de RSD, waaronder schulddienstverlening.

19 Deze betreffen de gehele dienstverlening van de RSD, waaronder schulddienstverlening.

20 Bron: interview beleidsadviseurs RSD.

2.2. Meerjarige doelen van het schulddienstverleningsbeleid

Het beleid ten aanzien van (de aanpak van) schulden is vastgelegd in het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023.²¹ Het beleid is door de RDWI (intern) opgesteld; het Algemeen Bestuur stelt het beleidsplan vast.²² In het beleidsplan zijn allereerst de missie van de RSD en de visie op schulddienstverlening geformuleerd. Hieruit kunnen we opmaken wat de gemeenten in wezen willen bereiken met de schulddienstverlening (onderzoeksvraag 1).

Missie

De RSD is een betrouwbare partner voor iedereen met financiële problematiek. Samen met de klant en ketenpartners realiseren we een maatwerkoplossing en voorkomen we verdere problemen. De klant is zelf de probleemeigenaar; de RSD ondersteunt de klant in het realiseren van zelfredzaamheid en beheersbaarheid van de schuldenlast.

Visie

- *Schulddienstverlening staat open voor alle inwoners van de regio Kromme Rijn-Heuvelrug met (dreigende) schulden.*
- *Iedereen is zelf verantwoordelijk om richting te geven aan zijn eigen situatie en moet volwaardig kunnen participeren in de samenleving. We ondersteunen hen door aan te sluiten bij de vraag en door daaraan richting te geven, kansen te creëren en rekening te houden met de persoonlijke situatie.*
- *We zoeken waar nodig en waar mogelijk de samenwerking met collega's en professionals uit ons netwerk om onze taak effectief en efficiënt uit te voeren.*
- *We werken binnen de kaders van de wet en het (lokale en regionale) beleid en zorgen er zo voor dat we de middelen doelmatig besteden.*

21 Besluit van het algemeen bestuur van het openbaar lichaam Regionale Dienst Werk en Inkomen Kromme Rijn Heuvelrug (RDWI) houdende regels omtrent het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023.

22 Bron: interview beleidsadviseurs RSD.

Doelen uit het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023

In het beleidsplan schulddienstverlening is aangegeven wat de gemeenten en de RSD in deze periode willen bereiken (doelen/outcome) en wat de RSD daarvoor gaat doen (activiteiten/output). Dit staat hieronder weergegeven. Hier kunnen we zien wat de gemeenten in de periode 2020-2023 willen bereiken met schulddienstverlening (onderzoeksvraag 1).

1. Toegang tot diverse vormen van schulddienstverlening voor alle inwoners met schulden

- Actualisatie beleidsregel (uiterlijk eerste helft van 2020).
- Integrale dienstverlening van schulddienstverlening aansluiten bij het nieuwe dienstverleningsmodel van de RSD²³ (eerste helft van 2020).
- Verbetering van de vindbaarheid en bekendheid van de dienstverlening voor inwoners met schulden (doorlopend).
- Investeren in kennis van de professionals van de RSD (doorlopend)
- Vergroten van verwijzingsmogelijkheden door interne en externe partners (doorlopend).
- Klanttevredenheidsonderzoek (in de loop van 2020).

2. Integrale dienstverlening, waarbij zowel voor de klant als voor de dienstverleners helder is wie welke rol heeft in de ondersteuning

- We zetten in op een verdere intensivering van afspraken met ketenpartners en vrijwilligersorganisaties.
- We investeren in de kennis over het signaleren en aanpakken van (problematische) schulden (doorlopend).

3. Dreigende schuldenproblematiek voorkomen, voor zover dat in onze invloedssfeer ligt

- We zetten instrumenten in om (problematische) schulden te voorkomen, onder andere door preventieve trainingen in samenwerking met onze ketenpartners (uitwerking gedurende de looptijd van dit beleidsplan, doorlopend).

4. Het tijdig opsporen en aanpakken van (complexe) schuldenproblematiek, om op die manier vergroting van de problematiek te voorkomen

- Een betere aansluiting bij de overige afdelingen van de RSD, aansluitend bij het nieuwe dienstverleningsmodel van de RSD (uiterlijk eerste helft van 2020).
- Afspraken met ketenpartners (doorlopend proces met afronding in de eerste helft van 2021, mede afhankelijk van de nieuwe wetgeving).

5. Het voorkomen van terugval in schulden

- Voorlichting tijdens en na het schulddienstverleningstraject (doorlopend)
- Inzet van trainingen (in de loop van 2020).

6. Reductie van de inzet van bewindvoering

- We anticiperen op het adviesrecht gemeenten bij bewindvoering door bij de rechtbank vooraf advies te geven over de noodzaak van bewindvoering (reeds gestart).

23 Dit wordt niet nader toegelicht in het beleidsplan schulddienstverlening.

SMART geformuleerde doelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Als je doelstellingen met deze methode opstelt, worden ze duidelijk en concreet.²⁴ Wanneer we naar de bovenstaande doelen kijken, dan zien we dat deze niet specifiek, niet meetbaar en tijdsgebonden zijn en dit geldt ook voor een deel van de bij de doelen genoemde activiteiten. Verder zijn de doelen niet geoperationaliseerd in bruikbare, meetbare indicatoren. Er worden bij de doelen enkel activiteiten benoemd die de RSD gaat uitvoeren om de doelen te behalen.

2.3. Doelgroepen

Het beleid is op hoofdlijnen regelingengericht; daarbij is er wel extra aandacht voor bepaalde doelgroepen (onderzoeksvraag 2). In het beleidsplan schulddienstverlening worden vier doelgroepen benoemd die extra aandacht krijgen. Het gaat om zelfstandig ondernemers, kinderen, jongeren en nieuwkomers.

Zelfstandig ondernemers

Landelijk gezien hebben veel zelfstandigen dreigende schuldenproblematiek. Om deze problematiek te ondervangen, zijn er gespecialiseerde schulddienstverleners om schuldenproblematiek bij zelfstandigen adequaat op te pakken. Uit onderzoek van Zuidweg & partners (2017) blijkt dat in het werkgebied van de RSD ondernemers een groter risico op dreigende schuldenproblematiek hebben. De vindbaarheid en de dienstverlening van de RSD is hierop toegespitst. Schulden van zelfstandigen zijn vaak complex en kosten veel tijd om te stabiliseren. Er wordt nauw samengewerkt tussen de teams van schulddienstverlening en BBZ²⁵. Het team BBZ fungeert als doorverwijzer en als direct contact voor de ondernemer.

Kinderen

Binnen schulddienstverlening gaat speciale aandacht uit naar klanten met kinderen. Gemeenten geven aan dat kinderen niet in armoede dienen op te groeien. Een nauw verband tussen schulddienstverlening en het minimabeleid moet dan ook verder vorm worden gegeven. Daarbij is het wenselijk als het minimabeleid bij gemeenten op elkaar afgestemd is. Vanuit het armoedebeleid kan sociaal isolement van kinderen die indirect te maken krijgen met schuldenproblematiek worden voorkomen. De formulierenbrigade van de RSD en lokale ketenpartners kunnen hierin een belangrijke rol vervullen.

Jongeren

Een landelijke tendens laat zien dat steeds meer jongeren te kampen hebben met problematische schulden. Het is voor jongeren steeds makkelijker om schulden te maken, al dan niet bewust. Het gaat vaak om betalingsachterstanden voor mobiele telefoons, huurkoop constructies, DUO en lease contracten. De interventies en dienstverlening van de RSD is erop gericht om preventief en curatief te werk te gaan richting jongeren. De samenwerking met de lokale teams wordt in 2019 en 2020 verder geconcretiseerd en vastgelegd in verschillende samenwerkingsafspraken.

²⁴ SMART doelen stellen in 5 stappen (kvk.nl)

²⁵ Als zelfstandig ondernemers (tijdelijk) weinig inkomen hebben, kunnen zij mogelijk een Bbz-uitkering aanvragen. Bbz staat voor Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz).

Nieuwkomers

Voor deze doelgroep geldt een preventieve en curatieve inzet van de dienstverlening van de RSD. Het gespecialiseerde team nieuwe inwoners heeft hierin een preventieve rol en fungeert als doorverwijzer bij (dreigende) schuldenproblematiek en kan de professionals van schulddienstverlening inschakelen voor voorlichting en preventie. Deze doelgroep verdient een speciale aanpak, omdat de belemmeringen complexer zijn. Vaak is er sprake van belemmeringen die zichtbaar en onzichtbaar zijn. Hierbij kan worden gedacht aan psychische problematiek veroorzaakt door bijvoorbeeld geweld, het niet genoeg beheersen van de Nederlandse taal en een sociaal isolement. In de voorbereiding van de nieuwe Wet Inburgering zullen we ook aandacht besteden aan de financiële zelfredzaamheid van nieuwkomers.

2.4. Jaarlijkse doelen

In de kadernota's die jaarlijks verschijnen, wordt geschetst welke doelen de RDWI wil bereiken met de dienstverlening. De te bereiken doelen worden vertaald naar de financiële kaders en worden verder uitgewerkt in de begroting van datzelfde jaar. In de jaarlijkse begroting schetst de RDWI wat zij het komende jaar aan dienstverlening biedt voor de inwoners van haar werkgebied, wat zij samen met de gemeenten en haar andere partners wil bereiken en wat de financiële vertaling daarvan is. Hieronder volgt een voorbeeld uit de begroting van 2021 over de schulddienstverlening.

Thema: Vroegtijdig opsporen van schulden

Op 1 januari 2021 wordt de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening gewijzigd en wordt vroegsignalering nadrukkelijker in de wet opgenomen. Er komen meer mogelijkheden om gegevens uit te wisselen om op die manier schulden vroegtijdig te signaleren. De staatssecretaris heeft opgeroepen om vooruitlopend hierop alvast met vroegsignalering aan de slag te gaan.

Wat gaan we doen

Initiatieven om schulden vroegtijdig op te sporen lopen volop en worden in 2021 verder uitgebreid en gecontinueerd. Het jaar 2021 zal voor een deel in het teken staan van de implementatie van de wetswijzigingen. Daarnaast vragen de taken rondom schulddienstverlening om een doorontwikkeling. We merken dat de toenemende aandacht voor vroegsignalering ook met zich meebrengt dat de rol- en taakverdeling tussen de RSD en de netwerkpartners helder moet worden gedefinieerd. Mensen met (dreigende) problematische schulden weten nog niet altijd een goede weg te vinden. De verwachting is dat we 2021 ook nodig zullen hebben om de samenwerking met de netwerkpartners goed uit te kristalliseren.

Wat betekent dit financieel

Voor dit onderdeel zijn geen afzonderlijke programmakosten opgenomen. De uitvoering hiervan past binnen het brede takenpakket van de RSD. Voor de uitvoering van de nieuwe wet zijn vooralsnog geen extra middelen vanuit het Rijk toegezegd. Een kostenanalyse wordt door de VNG nog opgesteld, omdat verwacht wordt dat de uitvoeringskosten wel zullen toenemen.

Om de resultaten van de aanpak van de RSD te meten en daarover te verantwoorden, stelt de RDWI een beperkte set aan jaarlijkse doelstellingen vast die informatie geeft over de prestaties van de RSD. In de jaarstukken en begrotingen van 2019, 2020 en 2021 worden de volgende jaarlijkse doelstellingen genoemd wanneer het gaat om de schulddienstverlening:

Jaar	Jaarlijkse doelstellingen
2019	<i>De ‘innovatieve schulddienstverlening’²⁶ is in iedere gemeente ingevoerd.</i>
2020	<i>De afspraken over vroegsignalering leiden tot het voorkómen van huisuitzettingen vanwege schulden.</i> <i>Beleidsindicator: Het aantal huisuitzettingen vanwege schulden is eind 2020 teruggebracht naar nul; daarvoor sluiten we convenanten af met woningbouwcorporaties en andere netwerkpartners.</i>
2021	<i>De samenwerking met netwerkpartners bij schulddienstverlening is verder ontwikkeld en de rolverdeling onderling is verhelderd, zodat we schulden eerder gezamenlijk opsporen en kunnen oplossen.</i>
2022	<i>De keten van budgetbeheer is eind 2022 verbeterd; doel is: iedereen waarvan het budgetbeheer succesvol wordt beëindigd wordt actief doorverwezen naar en opgepakt door lokale netwerkpartners voor coaching.</i>

Dit zijn dus de jaarlijkse doelen van het schulddienstverleningsbeleid waaraan we kunnen zien wat de gemeenten in een bepaald jaar willen bereiken op het gebied van schulddienstverlening (onderzoeksvraag 1). Wanneer we naar deze doelen kijken, dan zien we dat dat ook deze doelen slechts ten dele SMART²⁷ geformuleerd zijn. Zo zien we dat de jaarlijkse doelstelling van 2020 SMART

geformuleerd is, maar de doelstelling voor 2021 is bijvoorbeeld niet specifiek en meetbaar. Aan de doelstelling van 2020 is een concrete buikbare en meetbare indicator gekoppeld; dit geldt niet voor de doelstellingen van de andere jaren.

2.5. Controle door de gemeenten

In deze paragraaf bespreken we hoe de colleges, de gemeenteraden en de raadsrapporteurs hun controlerende rol vervullen (onderzoeksvraag 3). Om hun sturende en controlerende rol goed te kunnen vervullen, is het van belang dat de betrokkenen bij de gemeenten over alle relevante informatie beschikken. We beginnen deze paragraaf dan ook met een beschrijving van de informatievoorziening vanuit de RDWI. We laten hierbij zien welke soort informatie er gedeeld wordt, maar gaan pas in paragraaf 3.6 in op de inhoud van deze informatie (om hiermee dan de vraag te beantwoorden in hoeverre de doelen worden bereikt).

Informatie over uitvoering en resultaten van de schulddienstverlening

In de begroting worden jaarlijkse doelstellingen benoemd (zie paragraaf 2.4). In de voorjaarsnota's, najaarsnota's (en ook in de "going concern" rapportages) geeft de RDWI aan of zij hiermee op koers zijn. In de jaarstukken volgt een uitgebreidere rapportage en is te lezen in hoeverre deze jaarlijkse doelstellingen zijn behaald. Hierbij kan het gaan om kwalitatieve informatie waarbij vooral de inspanningen worden beschreven of om kwantitatieve informatie over het behalen van de doelstelling op basis van bijbehorende beleidsindicatoren (zie paragraaf 2.4).

²⁶ Wat precies met 'innovatieve schulddienstverlening' wordt bedoeld, wordt niet nader toegelicht.

²⁷ SMART geformuleerde doelen zijn specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. (Bron: [SMART doelen stellen in 5 stappen \(kvk.nl\)](#))

Hiernaast wordt in de jaarstukken een aantal kengetallen weergegeven. Dit is een min of meer vaste set aan indicatoren die de meest relevante informatie geeft over de prestaties. Over deze kengetallen wordt ook gerapporteerd in de voorjaarsnota's en najaarsnota's van ditzelfde jaar (en soms ook in de "going concern" rapportages).²⁸ Bij deze indicatoren staat overigens geen definitie of beschrijving van wat er precies onder elke indicator verstaan wordt.

Hieronder staan de kengetallen op het gebied van schulddienstverlening weergegeven waarover in 2019, 2020 en 2021 is gerapporteerd.

Jaar ²⁹	Kengetallen
2019	● Wachttime schulddienstverlening. ● Schulddienstverlening succesvol afgerond. ● Aantal aanvragen schulddienstverlening. ● Aantal aanvragen vrijwillig budgetbeheer.
2020 en 2021	● Aantal lopende zaken schulddienstverlening. ● Aantal nieuwe instroom (cumulatief).

Hiernaast ontvangen de bestuursleden en beleidsmedewerkers het periodieke auditverslag van de branchevereniging NVVK.

Verder houdt de RSD op het gebied van schulddienstverlening allerlei gegevens bij op gemeenteniveau. Deze managementinformatie wordt elk kwartaal naar de beleidsambtenaar van de betreffende gemeente gestuurd.

Deze informatie is niet openbaar. Het gaat hierbij om:

- Aantal nieuwe klanten, ook uitgesplitst naar aanmeldende instantie.
- Aantal klanten dat is uitgestroomd, ook uitgesplitst naar uitstroomreden.
- Aantal lopende zaken, waaronder het aantal klanten met een schuldregeling (incl. het gemiddelde schuldbedrag en het gemiddeld aantal schuldeisers).
- Per onderdeel/element van de schulddienstverlening, hoe vaak dit is ingezet.
- Aantal binnengekomen meldingen van betalingsachterstanden (vroegsignalering), per maand en ook uitgesplitst naar meldende instantie.³⁰

Kortom, de RDWI biedt in de beleidsstukken informatie over de inspanningen die worden verricht en gaat minder in op de resultaten van de schulddienstverlening. De terugkoppeling vindt plaats op basis van de jaarlijkse doelstellingen en de kengetallen. Het gaat bij de jaarlijkse doelstellingen om één enkele doelstelling per jaar, waarbij veelal informatie wordt teruggekoppeld over de inspanningen, maar niet over het behaalde resultaat. Ook de kengetallen geven beperkte informatie over de resultaten van de schulddienstverlening; hierbij worden vanaf 2020 cijfers gegeven over het aantal lopende zaken en de nieuwe instroom in de schulddienstverlening. Er vindt in de beleidsstukken geen tussentijdse terugkoppeling plaats op basis van de doelen vanuit het beleidsplan schulddienstverlening. De beleidsambtenaren worden goed op de hoogte gehouden; zij ontvangen elk kwartaal een uitgebreidere set van managementinformatie over de schulddienstverlening in hun gemeente. De beleidsmedewerker van de gemeente kan daarmee zijn of haar portefeuillehouder en raad informeren over de voortgang.

²⁸ Bronnen: RDWI voorjaarsnota's; RDWI najaarsnota's; RDWI rapportages going concern.

²⁹ Bronnen: RDWI jaarstukken.

³⁰ Bronnen: voorbeeld van periodieke terugkoppeling aan een gemeente; interview coördinator schulddienstverlening.

Informatie over de financiële stand van zaken

De begrotingen en jaarstukken van de RDWI bevatten informatie over de financiële lasten en baten.³¹ De lasten en baten worden hierin ook uitgesplitst weergegeven, namelijk naar programmaonderdeel³² en naar taakveld³³. Schulddienstverlening is geen afzonderlijk programmaonderdeel bij de RDWI. De kosten voor de uitvoering van schulddienstverlening vallen binnen het algemene programmaonderdeel 'Apparaatskosten RSD'. De taakvelden zijn landelijk bepaald, waarbij schulddienstverlening valt onder het taakveld 'maatschappelijke dienstverlening'. Hierdoor is niet inzichtelijk welke lasten en baten specifiek aan de schulddienstverlening zijn toe te schrijven.³⁴

Verder is in de begroting te vinden wat de bijdragen vanuit de verschillende gemeenten zijn in de apparaatskosten.

Ervaringen met de informatievoorziening vanuit de RDWI

Over het algemeen zijn de raadsleden, wethouders en ambtenaren die we hebben geïnterviewd, tevreden over de informatievoorziening vanuit de RDWI.

Nieuwe stukken – waaronder kadernota's, begrotingen, voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarstukken – worden altijd ook naar de gemeenteraden

gestuurd. Deze stukken worden deels ook besproken in de overleggen tussen raadsrapporteurs, beleidsambtenaar en wethouder (deze wethouder is ook lid van het Algemeen Bestuur van de RDWI). Dit verschilt per gemeente. Zo worden in de gemeente Bunnik niet alle stukken besproken, maar voornamelijk de stukken waar de gemeente een zienswijze op kan geven. Daarnaast zijn er periodieke bijeenkomsten met de RDWI en de afzonderlijke gemeenteraden. Een raadslid vertelt: *"We worden af en toe uitgenodigd door de RDWI om bij te praten over plannen. In het verleden was dit ongeveer één keer per jaar. Ook was de RDWI zich aan het door ontwikkelen ('De RDWI maakt stappen'), daar hebben we een aantal keer toelichting over gekregen door de interim-directeur. Maar met corona was het wat minder frequent en was het digitaal. Toevallig zijn we een maand geleden weer uitgenodigd voor een gesprek met de RDWI."*

De raadsleden geven aan dat ze via de beleidsstukken voldoende zicht hebben op het operationele en financiële functioneren van de RSD. Twee raadsrapporteurs benoemen dat het onder meer helpt dat er korte lijntjes zijn met de contactpersonen over het beleid van de RDWI. Wanneer zij bijvoorbeeld vragen hebben, dan verloopt het contact vlot. Dat er in de stukken geen terugkoppeling plaatsvindt op basis van de meerjarige doelen van het schulddienstverleningsbeleid, lijkt over het algemeen niet de aandacht van de raadsleden te hebben. Eén raadslid benoemt dit echter wel duidelijk als aandachtspunt: *"De gemeenteraad heeft de juiste (overzichtelijke) indicatoren nodig om de effecten van het beleid beter te kunnen monitoren, om onze controlerende taak beter uit te kunnen voeren, zonder te veel bureaucratie te creëren. Hier heeft de gemeenteraad naar mijn idee hulp bij nodig."* Diegene vertelt verder dat de gemeenteraad zoekende is op het gebied van monitoring van het sociaal domein: *"Het is niet zo dat er SMART doelen door de gemeenteraad zijn geformuleerd waarop wordt gemonitord en gecontroleerd. We zijn ook nog zoekende op dit gebied, binnen het brede sociaal domein. Hoe kunnen we 'meten' in hoeverre de doelen worden behaald, hoe bepaal je dat? Nu krijgen we vooral cijfertjes aangeleverd, maar dat zegt lang niet altijd iets over in hoeverre je goed bezig bent. We hebben meer behoefte aan 'waarde gedreven' informatie."*

31 Bronnen: RDWI begrotingen; RDWI jaarstukken.

32 Het Programma Werk en Inkomen bevat 'thematische' onderdelen, waaronder bijzondere bijstand, re-integratie/participatie, nieuwkomers en Wsw. Overige onderdelen zijn apparaatskosten RSD, bijdrage aan BIGA en loonkosten SW.

33 Gemeentebegrotingen worden ook gestructureerd naar taakvelden. Dit is een uniforme set van tientallen deelposten. Met de taakvelden kunnen uitgaven van gemeenten landelijk worden vergeleken.

34 Overigens zijn de kosten voor schulddienstverlening wel indirect te bepalen, gezien de RDWI een systematiek heeft ontwikkeld om, op basis van bandbreedtes van het aantal klanten van schulddienstverlening de omvang van de formatie vast te stellen. Zie paragraaf 3.5.

Een geïnterviewde beleidsambtenaar geeft aan minder tevreden te zijn over de informatie met betrekking tot de financiële stand van zaken van de schulddienstverlening. Hierbij is niet inzichtelijk wat de kosten zijn voor specifiek schulddienstverlening omdat deze vallen onder de algemene post 'apparaatskosten'.

Controlerende rol van de gemeenteraadsleden

Bij de gemeenteraden is de voortgang van uitvoering van schulddienstverlening en de mate waarin doelstellingen worden behaald, over het algemeen geen onderwerp waar veel aandacht aan wordt besteed, zo komt in de interviews met raadsleden naar voren. Een raadslid vertelt bijvoorbeeld: *"We behandelen de informatie niet standaard in raadsvergaderingen. Mijn ervaring is: dingen worden spontaan door raadsleden eruit gepikt als er heel gericht vanuit een inwoner iets wordt aangekaart. Bijvoorbeeld als er in de ingekomen stukken een brief van een inwoner aan de raad tussen zit, waarin die uitlegt dat bepaalde dingen niet goed gaan. Dan gaan raadsleden ermee aan de slag."*

Raadsleden noemen verschillende redenen waarom er weinig aandacht is voor controle van de uitvoering en resultaten van beleid. Eén raadslid denkt dat dit te maken kan hebben met de veelheid aan informatie die raadsleden ontvangen en de volle agenda's van raadsleden, waardoor hier niet zoveel aandacht voor is. Een ander raadslid geeft aan dat de RDWI een groot mandaat heeft als het gaat om het opstellen en uitvoeren van beleid, en dat de gemeenteraden op een te grote afstand staan om op dit soort zaken te (hoeven) controleren op details.

Tegelijkertijd komt in de interviews naar voren dat gemeenteraden in de controle vooral focussen op de financiële component bij de RDWI. Dit kan onder meer komen doordat, wanneer gemeenteraden besluiten moeten nemen, deze besluiten meestal betrekking hebben op financiën. Daarbij worden soms ook moties en amendementen ingediend, bijvoorbeeld naar aanleiding van de (concept) kadernota. Een raadslid vertelt: *"Als de raad ergens een besluit over moet nemen, dan lees je de stukken ook heel anders (grondiger) dan wanneer iets*

puur kennisgeving is. En negen van de tien keer betreft het financiën. Bijvoorbeeld als er ergens meer geld bij moet, of over verdeelbesluiten met betrekking tot de RDWI (over de vijf gemeenten)." Een ander raadslid zegt: "Onze triggers liggen nu vooral bij financiën en de kadernota, en niet zozeer de effectiviteit van beleid."

2.6. Sturing door de gemeenten

In deze paragraaf bespreken we hoe de sturing door de gemeenten eruit ziet, waarbij we ook ingaan op hoe de budgettaire sturing in beginsel is georganiseerd (onderzoeksvraag 5). Verder bespreken we de ervaringen van de geïnterviewden met de sturing.

De strategische kaders

Een van de manieren waarop de gemeenten sturing geven aan het beleid, is door het opstellen van de strategische kaders. Eens in de vier jaar maken de raden van de vijf samenwerkende gemeenten in het werkgebied van de RDWI, samen afspraken over de uitvoering van de aan de RDWI overgedragen taken en bevoegdheden, de zogenaamde strategische kaders. De gemeenteraden leveren de input voor de strategische kaders en stellen elk de strategische kaders vast tijdens een raadsvergadering.

In de strategische kaders staat opgenomen wat de gemeenten over het algemeen willen bereiken en hoe ze dit willen doen. De onderstaande doelstelling uit de strategische kaders 2020-2023 heeft betrekking op specifiek de schulddienstverlening (onderzoeksvraag 4):

We verbeteren de signalering en benaderen inwoners met schulden proactief

Sinds 2015 zijn de kosten voor regionale schulddienstverlening gestegen, zijn de kosten van beschermingsbewind toegenomen en investeren gemeenten meer in extra ondersteuning. Bijvoorbeeld door lokale, laagdrempelige inlooppunten voor inwoners met geldproblemen te starten. Wij ontvangen signalen van verschillende uitvoeringspartners wanneer schulden ontstaan. Te denken valt aan de energie-maatschappij of de woningbouwvereniging. We gaan deze signalen combineren. Daarbij houden we oog voor de privacy van onze inwoners. Wanneer er geldproblemen in het gezin zijn, gaan we er proactief op af en bieden we informatie, advies en ondersteuning.

Er zijn enkele groepen in de samenleving die grotere kans maken op het maken van schulden. Denk daarbij aan nieuwkomers (met het oog op de wijzigingen in de wet inburgering) of ZZP-ers. Voor deze groepen ontwikkelen we gespecialiseerde ondersteuning.

Zienswijzen

De gemeenten hebben verder de mogelijkheid om via een zienswijzeprocedure hun zienswijze te geven op eerst de kadernota³⁵ en daarna de begroting die de RDWI opstelt.³⁶ De colleges van de gemeenten leggen ieder afzonderlijk een concept zienswijze voor aan hun gemeenteraad. De gemeenteraad kan input of commentaar leveren op deze zienswijze. De RDWI verwerkt de zienswijzen.

De gemeenten gaan overigens verschillend om met de zienswijzenprocedure. De gemeenteraad van De Bilt heeft bijvoorbeeld de zienswijzenbevoegdheid aan het college gedelegeerd voor zover dat niet leidt tot financiële consequenties die niet bij de gemeentebegroting zijn voorzien.

Informele sturing

Hiernaast worden concept beleidsstukken besproken in overleggen tussen raadsrapporteurs,, (beleids)ambtenaren en de wethouder (deze wethouder is ook lid is van het Algemeen Bestuur van de RDWI), en kunnen de gemeenteraden – via de raadsrapporteurs – reageren op de concept beleidsstukken.

Organisatie van de budgettaire sturing

De budgettaire sturing vindt in beginsel plaats middels een eerder vastgestelde systematiek wanneer het gaat om de schulddienstverlening. Op basis van het aantal klanten van schulddienstverlening wordt de omvang van de formatie voor schulddienstverlening vastgesteld (onderzoeksvraag 5).³⁷

³⁵ De kadernota's sluiten overigens ook aan op de eerder genoemde strategische kaders.

³⁶ De kadernota's en de begrotingen betreffen de gehele dienstverlening van de RSD, waaronder schulddienstverlening.

³⁷ In de zomer van 2020 zijn spelregels voor de bedrijfsvoering vastgesteld (besluit Algemeen Bestuur).

Het gaat bij schulddienstverlening om het volgende uitgangspunt:

Bandbreedte van het aantal aanvragen van schulddienstverlening is 10% ten opzichte van 550 aanvragen ('van bolwerk naar netwerk'). Bij meer dan 10% daling of stijging gaan we uit van een mutatie van 5% formatie, inclusief overhead (op basis van maximum schaal 9 + 30% overhead).³⁸

Hiernaast is er een vaste verdeelsleutel afgesproken, waarmee de bijdrage van de afzonderlijke gemeenten aan de apparaatskosten is bepaald.³⁹

Ervaringen met de sturing

Binnen de gemeenteraden en in overleggen tussen raadsrapporteurs, (beleids) ambtenaren, de wethouder, vinden regelmatig discussies plaats over onderwerpen in het sociaal domein, zo geven de raadsleden aan in de interviews. Schulddienstverlening is volgens de raadsleden echter nauwelijks een gespreksonderwerp geweest. Ook een geïnterviewde wethouder benoemt dat de schulddienstverlening niet zo vaak als bespreekpunt op de raadsagenda staat.

Twee geïnterviewde raadsleden geven expliciet aan dat de RDWI de geluiden uit de gemeenteraden goed meeneemt.⁴⁰ Tegelijkertijd komt in de interviews met raadsleden het algemene beeld naar voren dat de gemeenteraden een tamelijk reactieve rol hebben. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar zaken die te maken hebben met financiën. Een raadslid zegt bijvoorbeeld: *"Afen toe komen er dan wel kritische vragen, soms popt er iets op en wordt ernaar gekeken, met name waar het gaat om de financiële cyclus. Dan kan ik de beleidsambtenaar bellen om een vraag te stellen. Maar daar blijft het bij. We reageren eigenlijk alleen als het ons gevraagd wordt. En dan gaat het doorgaans om het reageren op concept stukken."*

De zienswijzen leidden in de afgelopen jaren niet tot aanpassingen van de kadernota en begroting wanneer het gaat om de schulddienstverlening, vertellen de beleidsadviseurs van de RSD. Zij zeggen hierover: *"Het verschilt per jaar hoeveel reactie we krijgen op schulddienstverlening. Tot nu toe hebben de zienswijzen nooit geleid tot aanpassingen van de kadernota en begroting, omdat wij de raad ook meenemen in het proces."* Ook vanuit een van de raadsleden horen we dat de raadsrapporteurs in gesprekken met de beleidsambtenaar en wethouder, aangeven hoe de raad 'erin staat', zodat dit al bij het vormgeven van het beleid kan worden meegenomen. Uit het interview met de beleidsadviseurs van de RSD blijkt verder dat de zienswijzen van de verschillende gemeenten inhoudelijk doorgaans overeenkomsten vertonen, wel zijn er soms verschillen in het tempo waarin de verschillende gemeenten vinden dat veranderingen moet plaatsvinden of in inhoudelijke accenten.

Als verbeterpunt om sterker te kunnen sturen, geven drie van de vier raadsleden aan dat de raadsrapporteurs van de verschillende gemeenteraden (beter) met elkaar zouden moeten samenwerken. Door als gemeenteraden samen op te trekken (bijvoorbeeld door het formuleren van een gemeenschappelijke zienswijze vanuit alle gemeenten), zouden de raden meer invloed kunnen uitoefenen. In de praktijk blijkt het echter moeizaam om dit contact en deze samenwerking te organiseren.

³⁸ Bron: RDWI begroting 2022.

³⁹ Bron: interview beleidsadviseurs RSD.

⁴⁰ De overige twee raadsleden hebben hier geen uitspraken over gedaan.

2.7. Samenvatting: antwoorden op onderzoeksvragen en beoordeling van normen

Met de informatie uit dit hoofdstuk geven we antwoord op onderzoeksvraag 1 t/m 5.

1. Wat zijn de doelen van het schulddienstverleningsbeleid en wat willen de gemeenten bereiken met schulddienstverlening: wat is de bedoelde output en welke effecten (outcome) worden beoogd?
 - De doelen vanuit het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023 waaraan we kunnen zien wat de gemeenten op lange termijn willen bereiken, zijn:
 - Toegang tot diverse vormen van schulddienstverlening voor alle inwoners met schulden.
 - Integrale dienstverlening, waarbij zowel voor de klant als voor de dienstverleners helder is wie welke rol heeft in de ondersteuning.
 - Dreigende schuldenproblematiek voorkomen, voor zover dat in onze (d.w.z. de RDWI) invloedssfeer ligt.
 - Het tijdig opsporen en aanpakken van (complexe) schuldenproblematiek, om op die manier vergroting van de problematiek te voorkomen.
 - Het voorkomen van terugval in schulden.
 - Reductie van de inzet van bewindvoering.
 - Hiernaast zijn er jaarlijkse doelstellingen⁴¹ waaraan we kunnen zien wat de gemeenten elk jaar willen bereiken:
 - De 'innovatieve schulddienstverlening' is in iedere gemeente ingevoerd. (2019)
 - De afspraken over vroegsignalering leiden tot het voorkómen van huisuitzettingen vanwege schulden. (2020)

- De samenwerking met netwerkpartners bij schulddienstverlening is verder ontwikkeld en de rolverdeling onderling is verhelderd, zodat we schulden eerder gezamenlijk opsporen en kunnen oplossen. (2021)
- De keten van budgetbeheer is eind 2022 verbeterd; doel is: iedereen waarvan het budgetbeheer succesvol wordt beëindigd, wordt actief doorverwezen naar en opgepakt door lokale netwerkpartners voor coaching. (2022)

2. Is het beleid doelgroep- of regelingengericht?
 - Het beleid is op hoofdlijnen regelingengericht; er is daarbij wél extra aandacht voor bepaalde doelgroepen, namelijk voor zelfstandig ondernemers, kinderen, jongeren en nieuwkomers.
3. Welke controlerende rol is hierin weggelegd voor het college, de raad en de raadsrapporteurs?
 - De gemeenteraden worden voldoende geïnformeerd over de voortgang van uitvoering, maar niet over de resultaten van de schulddienstverlening. De gemeenteraden worden middels de voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarstukken op de hoogte gehouden van kengetallen en de voortgang op de jaarlijkse doelstellingen. Bij dit laatste gaat het om één doelstelling per jaar. Bij de terugkoppeling staat vooral informatie over de inspanningen en weinig over het behaalde resultaat.
 - Ook de kengetallen geven zeer beperkt informatie over de resultaten van de schulddienstverlening. Er vindt in de beleidsstukken verder geen tussentijdse terugkoppeling plaats vanuit de RDWI op basis van de doelen vanuit het beleidsplan schulddienstverlening.
 - De beleidsambtenaren worden goed op de hoogte gehouden, zij ontvangen elk kwartaal een uitgebreidere set van managementinformatie over de schulddienstverlening in hun gemeente.
 - Schulddienstverlening is in de financiële verantwoording van de RDWI niet als apart onderdeel opgenomen, maar valt binnen het algemene

41 Bronnen: RDWI begrotingen; RDWI jaarstukken.

programmadeel 'Apparaatskosten RSD'. Hierdoor is niet inzichtelijk wat de kosten zijn voor specifiek de schulddienstverlening.

- Binnen de gemeenteraden is de voortgang van de uitvoering van schulddienstverlening en de mate waarin doelstellingen worden behaald, geen onderwerp waar veel aandacht aan wordt besteed.
4. Welke kaders geven de gemeenten mee aan de RSD (binnen de afspraken van een gemeenschappelijke regeling)?
- Eens in de vier jaar maken de gemeenteraden van de vijf gemeenten in het werkgebied van de RDWI, afspraken over de uitvoering van de aan de RDWI overgedragen taken en verantwoordelijkheden, de zogenaamde strategische kaders.
 - In de strategische kaders 2020-2023 (over de Participatiewet en aanpalende regelingen en beleid) is de volgende doelstelling opgenomen die betrekking op de schulddienstverlening:
 - We verbeteren de signalering en benaderen inwoners met schulden proactief.
5. In welke mate wordt gebruik gemaakt van de sturingsbevoegdheden van de afzonderlijke gemeenten, en op welke wijze is de budgettaire sturing richting de RSD georganiseerd? Zijn er daarbij verschillen en overeenkomsten tussen de gemeenten?
- De gemeenten hebben jaarlijks de mogelijkheid om via een zienswijzeprocedure hun zienswijze te geven op de kadernota en de begroting die de RDWI opstelt. De colleges van de gemeenten leggen ieder afzonderlijk een concept zienswijze voor aan hun gemeenteraad. De gemeenteraad kan input of commentaar leveren op deze zienswijze.
 - De zienswijzen leidden de afgelopen jaren niet tot aanpassingen van de kadernota en begroting wanneer het gaat om de schulddienstverlening. Voor een deel kan dit komen doordat de beleidsambtenaren, raadsrapporteurs en de wethouder die in het bestuur zit van de RDWI,

regelmatig overleggen, waarbij de input van de raad al vooraf wordt meegenomen bij het maken van het beleid.

- Er zijn doorgaans geen grote inhoudelijke verschillen tussen de zienswijzen van de verschillende gemeenten, wel verschilt soms het tempo waarin de verschillende gemeenten vinden dat veranderingen moeten plaatsvinden en zijn er verschillen in inhoudelijke accenten.
- De gemeenteraden hebben verder een reactieve rol wanneer het gaat om schulddienstverlening. De gemeenteraden komen doorgaans pas in actie, of reageren, wanneer zij gevraagd worden naar beleidsstukken te kijken. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar zaken die te maken hebben met financiën. Dit kan onder meer komen doordat, wanneer gemeenteraden besluiten moeten nemen, deze besluiten vaak betrekking hebben op financiën.
- De budgettaire sturing richting de RSD voor de schulddienstverlening is op de volgende wijze georganiseerd: de RDWI heeft een systematiek vastgesteld om, op basis van bandbreedtes van het aantal klanten van schulddienstverlening de omvang van de formatie vast te stellen.
- Hiernaast is er een vaste verdeelsleutel afgesproken, waarmee de bijdrage van de afzonderlijke gemeenten aan de apparaatskosten is bepaald (de kosten voor schulddienstverlening vallen onder de apparaatskosten).

We geven nu de bij dit hoofdstuk passende normen uit het normenkader weer en laten zien in hoeverre er aan elke norm wordt voldaan.

Norm: De doelen van de schulddienstverlening zijn concreet/SMART⁴² geformuleerd

Er wordt niet/nauwelijks aan deze norm voldaan.

De doelen in het beleidsplan schulddienstverlening zijn niet concreet/SMART geformuleerd. De doelen zijn niet specifiek, niet meetbaar en tijdsgebonden en dit geldt ook voor een deel van de bij de doelen genoemde activiteiten.

De jaarlijkse doelstellingen in de begrotingen zijn ten dele concreet/SMART geformuleerd; dit loopt sterk uiteen tussen de verschillende doelstellingen.

Norm: De doelen zijn geoperationaliseerd in bruikbare, meetbare indicatoren

Er wordt niet/nauwelijks aan deze norm voldaan.

De doelen in het beleidsplan schulddienstverlening zijn niet geoperationaliseerd in bruikbare, meetbare indicatoren. Er worden bij de doelen enkel activiteiten benoemd die de RSD gaat uitvoeren om de doelen te behalen.

De jaarlijkse doelstellingen in de beleidsstukken van de RDWI zijn deels geoperationaliseerd in bruikbare, meetbare indicatoren. Aan de doelstelling van 2020 is een concrete bruikbare en meetbare indicator gekoppeld, dit geldt niet voor de doelstellingen van 2019, 2021 en 2022.

Norm: De gemeenteraden zijn door de colleges voldoende geïnformeerd over de voortgang van uitvoering en resultaten van het schulddienstverleningsbeleid

Er wordt gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

De gemeenteraden worden middels de voorjaarsnota's, najaarsnota's en jaarstukken op de hoogte gehouden op basis van de kengetallen en de voortgang op de jaarlijkse doelstellingen vanuit de begrotingen. Het gaat bij de jaarlijkse doelstellingen echter om maar één enkele doelstelling per jaar, waarbij veelal informatie wordt teruggekoppeld over de inspanningen, maar niet over het behaalde resultaat. Ook de kengetallen geven maar beperkte informatie over de resultaten van de schulddienstverlening; hierbij worden vanaf 2020 alleen cijfers gegeven over het aantal lopende zaken en de nieuwe instroom in de schulddienstverlening.

Er vindt verder geen tussentijdse terugkoppeling plaats in de beleidsstukken op basis van de doelen vanuit het beleidsplan schulddienstverlening.

De vier geïnterviewde raadsleden zijn echter over het algemeen tevreden met de informatievoorziening en de hierboven genoemde lacunes hierin lijken over het algemeen niet de aandacht van de raadsleden te hebben. Slechts één raadslid benoemt als aandachtspunt dat de raad de juiste indicatoren nodig heeft om de effecten van het beleid beter te kunnen monitoren en om zo de controlerende taak beter uit te kunnen voeren.

⁴² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Norm: De RSD geeft voldoende inzicht in de financiële stand van zaken richting de afzonderlijke gemeenten

Er wordt gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

In algemene zin geeft de RSD voldoende inzicht in de financiële stand van zaken richting de afzonderlijke gemeenten. Schulddienstverlening is hierbij echter niet als apart onderdeel opgenomen, maar valt binnen het algemene programmadeel 'Apparaatskosten RSD'.

Hierdoor is niet direct inzichtelijk wat de kosten zijn voor specifiek de schulddienstverlening. Eén van de geïnterviewde beleidsambtenaren geeft expliciet aan dat deze informatie ontbreekt. In de begroting is verder te vinden wat de bijdragen vanuit de verschillende gemeenten zijn in de apparaatskosten.

De kosten voor schulddienstverlening zijn wel af te leiden uit de begroting. RDWI heeft een systematiek vastgesteld om, op basis van bandbreedtes van het aantal klanten van schulddienstverlening, de omvang van de formatie vast te stellen. Hiernaast is er een vaste verdeelsleutel afgesproken, waarmee de bijdrage van de afzonderlijke gemeenten aan de apparaatskosten is bepaald.

Norm: De gemeenteraden zijn door de colleges betrokken bij kaderstelling van het beleid inzake schulddienstverlening

Er wordt aan deze norm voldaan.

De gemeenteraden worden betrokken bij kaderstelling van het beleid binnen het werkgebied van de RDWI. Het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling (RDWI) stelt elke vier jaar het schulddienstverleningsbeleid vast (beleidsplan schulddienstverlening). Eens in de vier jaar maken de gemeenteraden van de vijf gemeenten in het werkgebied van de RDWI, afspraken over de uitvoering van de van de aan de RDWI overgedragen taken en verantwoordelijkheden, de zogenaamde strategische kaders. Op basis hiervan geeft de RDWI het beleid verder invulling.

Norm: Er wordt gebruik gemaakt van de sturingsbevoegdheden vanuit de afzonderlijke gemeenten

Er wordt gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

Bij het opstellen van een nieuwe kadernota en begroting worden gemeenteraden in staat gesteld om op het concept zienwijzen in te dienen. De colleges van de gemeenten leggen ieder afzonderlijk een concept zienswijze voor aan hun gemeenteraad. De gemeenteraad kan input of commentaar leveren op de zienswijze. Hiernaast vinden regelmatig overleggen plaats met de beleidsambtenaar, raadsrapporteurs en de wethouder (deze wethouder is ook lid is van het Algemeen Bestuur van de RDWI). In deze overleggen is ook ruimte om aan te geven wat de gemeenteraden belangrijk vinden. De RDWI neemt dit mee bij het vormgeven van het beleid.

In de praktijk stellen gemeenteraden zich reactief op. De gemeenteraden komen doorgaans pas in actie, of reageren, wanneer zij gevraagd worden naar beleidsstukken te kijken. De meeste aandacht gaat verder uit naar zaken die te maken hebben met financiën.

3 Uitvoering: effectiviteit en efficiëntie

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

6. Hoe heeft de RSD de uitvoering van het schulddienstverleningsbeleid vormgegeven?
7. Hoe ervaren de vrijwilligersorganisaties de samenwerking en afstemming met de afdeling schulddienstverlening van de RSD?
8. Hoe ervaren klanten de schulddienstverlening? Voelen ze zich gehoord en sluit de aanpak aan bij hun problemen en wensen?
9. Wat zijn de doorlooptijden van een schulddienstverleningstraject (hoe lang duurt het voordat een inwoner uit de schulden is)? Is er een wachttijd voordat iemand aan het traject kan beginnen?
10. Hoeveel klanten vallen gedurende het traject uit (uitval)? Hoeveel klanten ronden het hele traject af en beginnen met een schone lei? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen?
11. In hoeverre is er iets te zeggen over de financiële situatie van inwoners ná schulddienstverlening? Is er zicht op recidivecijfers? In hoeverre wordt er nazorg geboden?
12. Welk budget heeft de RSD voor schulddienstverlening en wat zijn de kosten per bereikte inwoner?
13. In welke mate draagt de schulddienstverlening door de RSD bij aan het bereiken van de doelen van de gemeenten en het verminderen van problematische schulden?

We zetten eerst uiteen hoe de schulddienstverlening door de RSD is vormgegeven. Daarna gaan we in op de ervaringen van vrijwilligers, professionals en klanten met de schulddienstverlening. Vervolgens zoomen we in op enkele onderdelen van de uitvoering: doorlooptijden, uitval en (de periode na) afronding van het schuldregelingstraject. Ook geven we informatie over de omvang van de inzet vanuit schulddienstverlening en het budget. Afsluitend bekijken we in welke mate de doelen van het schulddienstverleningsbeleid worden/zijn behaald.

3.1. Vormgeving dienstverlening

De RSD (team schulddienstverlening) voert de schulddienstverlening uit in opdracht van de gemeenten Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist. De RSD is aangesloten bij de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK), de branchevereniging voor schuldhulpverlening in Nederland. De dienstverlening staat open voor alle inwoners van de regio met schulden.⁴³

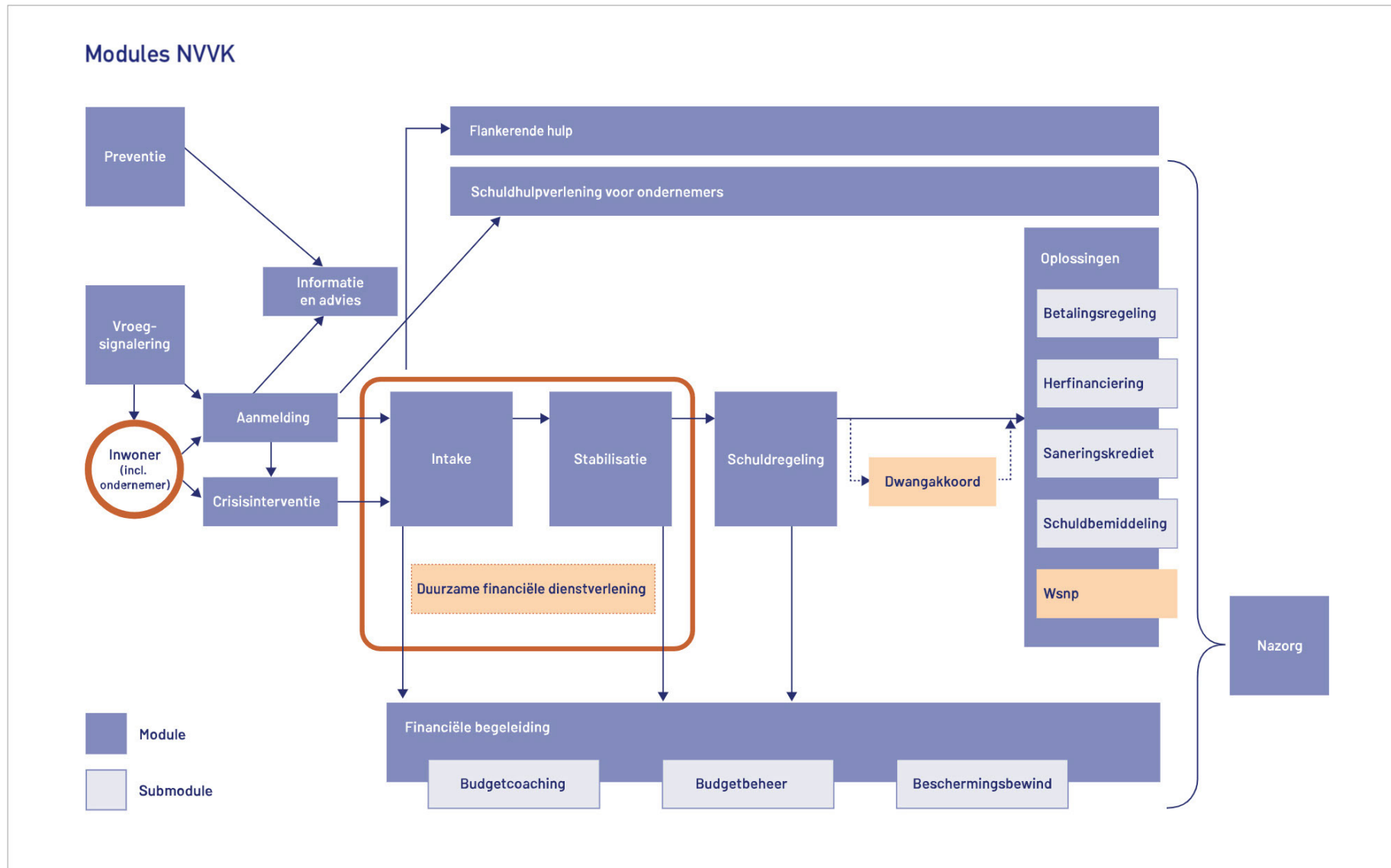
Waar nodig en mogelijk worden ketenpartners betrokken bij de uitvoering van schulddienstverlening. Het gaat hierbij om maatschappelijke organisaties, vrijwilligersorganisaties die inwoners ondersteunen op gebied van financiën en schulden (SchuldHulpMaatje, Humanitas en Over Rood) en de sociale teams of dorpssteams in de verschillende gemeenten. In de periode vóór 2019 werd er al samengewerkt en waren er samenwerkingsafspraken. De afgelopen jaren zijn de samenwerkingsafspraken met ketenpartners geactualiseerd en geformaliseerd.⁴⁴

⁴³ Bron: beleidsplan schulddienstverlening.

⁴⁴ Bronnen: beleidsplan schulddienstverlening; RDWI voorjaarsnota 2019.

In het kader van schulddienstverlening biedt de RSD een scala aan diensten aan.⁴⁵ Het gaat hierbij om alle producten die de NVVK aanbiedt. De RSD hanteert het onderstaande schema van de NVVK waarin het proces voor de klant is gevisualiseerd.

Processchema NVVK (september 2021)⁴⁶



⁴⁵ Bronnen: beleidsplan schulddienstverlening; RSD presentatie schulddienstverlening september 2021.

⁴⁶ Bron: Processchema NVVK: alle diensten van onze leden - NVVK

Hoe de ondersteuning er in de praktijk uit ziet, verschilt per klant en is afhankelijk van de situatie. Soms beperkt het zich tot het geven van informatie of advies, of het doorverwijzen van de inwoner naar een (meer geschikte) voorziening/dienstverlening van een ketenpartner. In andere gevallen wordt intensievere dienstverlening vanuit de RSD ingezet.

Aanmelding en intake

Wanneer een inwoner met financiële problemen zich meldt bij de RSD vindt er een intakegesprek plaats waarbij gekeken wordt naar passende ondersteuning. De intake dient plaats te vinden binnen vier weken na aanmelding.⁴⁷ Bij inwoners in crisissituaties, zoals (dreigende) afsluiting van gas, elektra en water of woningontzuiming, zet de RSD zich direct in om (verdere) problemen te voorkómen.⁴⁸

Plan van aanpak

Als het delen van informatie en het geven van advies voldoende is voor de inwoner dan eindigt de dienstverlening hiermee. In alle andere gevallen wordt na het intakegesprek een plan van aanpak opgesteld. De RSD dient binnen 8 weken na de intake dit plan van aanpak te hebben opgesteld.⁴⁹ In het plan van aanpak wordt de problematiek van de inwoner beschreven, staat de mogelijke oplossing voor de problematiek en de wijze waarop tot deze oplossing wordt gekomen. Het plan van aanpak wordt ondertekend door de inwoner, waarmee de inwoner het plan onderschrijft.

47 Dit is vastgelegd in de Wgs. (Bron: wetten.nl - Regeling - Wet gemeentelijke schuldhulpverlening - BWBR0031331 (overheid.nl))

48 Bronnen: RSD presentatie schulddienstverlening september 2021; website RSD (<https://www.rsd.krh.nl/schulden>)

49 Dit is vastgelegd in de Wgs. (Bron: wetten.nl - Regeling - Wet gemeentelijke schuldhulpverlening - BWBR0031331 (overheid.nl))

Stabilisatie

Stabilisatie kan nodig zijn om tot de oplossing van de problematiek te komen, maar is niet altijd nodig. Het doel van stabilisatie is het in evenwicht brengen en houden van inkomsten en uitgaven van de schuldenaar. Hierbij is van belang dat de inkomsten worden gemaximaliseerd, de uitgaven tot het minimum worden beperkt, er geen crisis is en de beslagvrije voet⁵⁰ wordt gegarandeerd.⁵¹ Stabilisatie duurt in eerste instantie maximaal vier maanden⁵². Wanneer het nodig is, wordt deze termijn van vier maanden met vier maanden verlengd. Budgetbeheer is een instrument om tot stabilisatie te komen en kan ingezet worden indien dit noodzakelijk is.

Schuldregeling

Een mogelijke oplossing voor de problematiek is een schuldregeling. Bij een schuldregeling legt de RSD contact met de schuldeisers om de hoogte van de schulden op te vragen en om te vragen of zij de schuld niet meer willen verhogen. Vervolgens stuurt de RSD een schuldregelingsvoorstel op aan de schuldeisers, waarin de RSD aanbiedt dat de klant een bepaald percentage van de totale schuldenlast terugbetaalt. Schuldeisers kunnen hier vervolgens wel of niet mee akkoord gaan.

Voordat de RSD de schuldregeling tot stand brengt tekent de inwoner de schuldregelingsovereenkomst. Als lid van de NVVK hanteert de RSD de richtlijn om binnen 120 dagen na het tekenen van de overeenkomst door de klant duidelijkheid te hebben over of de schuldeisers wel of niet akkoord gaan met het voorstel⁵³.

50 Als er beslag is gelegd op iemands inkomen, moet er een minimumbedrag overblijven om van te leven. Dit heet de beslagvrije voet. (Bron: [Home](#) | Uw beslagvrije voet)

51 Bronnen: [module+stabilisatie_2020.pdf \(nvvk.nl\)](#); interview coördinator schulddienstverlening.

52 Bron: interview coördinator schulddienstverlening.

53 Bron: Minnelijke schuldhulpverlening - NVVK.

Saneringskrediet of schuldbemiddeling

Er zijn twee mogelijkheden bij een schuldregeling. Bij een saneringskrediet worden de schulden bij de schuldeisers afgekocht met behulp van een kredietverstrekking door de Kredietbank Nederland (de gemeente staat borg). De klant betaalt het geleende bedrag binnen drie jaar na het tekenen van de schuldregelingsovereenkomst terug aan de kredietbank. Indien mogelijk kiest de RSD voor een saneringskrediet.⁵⁴ Als een saneringskrediet niet mogelijk is, dan is de andere optie de schuldbemiddeling. De inwoners draagt maandelijks de afloscapaciteit af aan schulddienstverlening. Ieder jaar wordt de gespaarde afloscapaciteit doorbetaald aan de schuldeisers. Na drie jaar hebben de schuldeisers een deel van de schuld betaald gekregen overeenkomstig het prognosevoorstel en boeken zij de rest van de vordering af.⁵⁵

Wsnp

Als de schuldeisers niet akkoord gaan met het schuldregelingsvoorstel, dan kan de RSD, namens de inwoner, een verzoek doen aan de rechtbank om de schuldeiser te verplichten mee te werken aan een minnelijke schuldregeling (dwangakkoord) en/of toe te laten tot de tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp). Gaat de rechter akkoord met het verzoek dwangakkoord dan worden de schulden van de inwoner opgelost via een minnelijk traject. Als de rechter de inwoner toelaat tot de Wsnp dan krijgt de inwoner een Wsnp-bewindvoerder en worden de schuldeisers via het wettelijke traject verplicht mee te werken.⁵⁶

⁵⁴ Er wordt niet gekozen voor een saneringskrediet wanneer er onvoldoende zekerheid is dat de klant het krediet in 3 jaar kan terugbetalen en/of wanneer het te verwachten is dat klant in de komende 3 jaar meer inkomen zal krijgen zodat schuldeisers meer geld zullen ontvangen. (Bron: RSD presentatie schulddienstverlening september 2021).

⁵⁵ Bronnen: interview coördinator schulddienstverlening; RSD presentatie schulddienstverlening september 2021; [Minnelijke schuldhulpverlening - NVVK](#).

⁵⁶ Bronnen: RSD presentatie schulddienstverlening september 2021; RSD flyer Minnelijke schuldregeling; interview coördinator schulddienstverlening.

Nazorg

Er wordt nazorg verleend om terugval in schulden te voorkomen na afloop van een dienstverlening. De betrokken consultants schulddienstverlening nemen na een half jaar telefonisch contact op. De medewerkers van schulddienstverlening vragen dan hoe het gaat met de klant en bieden zo opening voor hulp, indien nodig.⁵⁷

Budgetbeheer

De RSD biedt ook budgetbeheer aan. Budgetbeheer is een instrument dat wordt ingezet om de inwoner rust te geven en/of om de financiële situatie te stabiliseren. Bij budgetbeheer regelt de budgetbeheerder de betaling van vaste lasten, zodat (nieuwe) schulden gemakkelijker kunnen worden voorkómen (preventie).⁵⁸

Ondersteuning aan (ex-)ondernemers

De RSD biedt specifieke dienstverlening voor (ex-)ondernemers met schulden. Ondernemers worden geholpen bij eventuele achterstanden in de boekhouding, de schuldpositie wordt bepaald en er wordt gekeken of de onderneming winstgevend is. Hierin is samenwerking met de afdeling Bbz.⁵⁹ Bij ondernemers kunnen door middel van een (Bbz-)krediet de schulden worden gesaneerd. Als een krediet niet tot de mogelijkheid behoort dan kan er via een spaarsanering een regeling tot stand gebracht worden. Als een onderneming niet levensvatbaar is dan zal bedrijfsbeëindiging worden geadviseerd en kan er een oplossing voor de schulden gevonden worden via een schuldregeling voor particulieren.⁶⁰

⁵⁷ Bron: interview coördinator schulddienstverlening.

⁵⁸ Bronnen: RSD presentatie schulddienstverlening september 2021; RSD flyer Budgetbeheer; coördinator schulddienstverlening.

⁵⁹ Bbz staat voor Besluit Bijstandsverlening zelfstandigen.

⁶⁰ Bron: RSD presentatie schulddienstverlening september 2021 en coördinator schulddienstverlening.

3.2. Ervaringen met de uitvoering van de schulddienstverlening

In deze paragraaf gaan we allereerst in op de ervaringen van de medewerkers van de RSD, de ambtenaren, wethouders en coördinatoren van de vrijwilligersorganisaties met de uitvoering van de schulddienstverlening. Hierna gaan we in op de ervaringen van klanten.

Volgens de geïnterviewde medewerkers van de RSD verloopt de uitvoering goed. De medewerkers noemen hierbij de volgende zaken:

- de aanmelding is laagdrempelig (klanten hoeven vooraf niet allerlei formulieren in te vullen),
- de RSD biedt alle producten/diensten die de NVVK aanbiedt,
- de RSD biedt zelf dienstverlening voor ondernemers aan,
- indien mogelijk biedt de RSD een saneringskrediet aan in plaats van een schuldbemiddeling omdat dit prettiger is voor de klant en de schuldeiser(s),
- het lukt de medewerkers meestal goed om ervoor te zorgen dat mensen met schulden actie gaan ondernemen om aan de oplossing voor hun schulden te werken,
- de RSD heeft veel contact en korte lijnen met andere stakeholders (zoals verhuurders en de sociale teams),
- de RSD bereikt veel mensen middels de vroegsignalering,
- de afdeling schulddienstverlening heeft medewerkers met veel kennis en binnen de RSD denken medewerkers goed met elkaar mee.

Verder is er een klachtenregeling. Volgens de coördinator van schulddienstverlening kregen zij in 2021 één klacht, in 2020 drie klachten en in 2019 twee. Ook volgens de andere medewerkers zijn er bijna nooit klachten.⁶¹

De geïnterviewde beleidsambtenaren van de gemeenten en wethouders zijn tevens positief over de uitvoering van de schulddienstverlening. Als reden hiervoor wordt veelal genoemd dat de schulddienstverlening zich inspant om bereikbaar en beschikbaar te zijn, door de vroegsignalering en de campagne om bekendheid te geven aan de schulddienstverlening. Hiernaast wordt vaker genoemd dat de afdeling schulddienstverlening proactief reageert op knelpunten of veranderende situaties voor inwoners. De geïnterviewde beleidsambtenaren en wethouders noemen nauwelijks verbeterpunten voor de uitvoering van de schulddienstverlening. Eén wethouder noemt als aandachtspunten dat de informatievoorziening naar de klanten toe nog meer in begrijpelijke taal zou kunnen, jongeren nog beter bereikt zouden kunnen worden (bijvoorbeeld door gebruik te maken van apps die jongeren helpen met budgetbeheer) en dat het goed zou zijn om een geavanceerd klantvolgsysteem te hebben.

Ook de coördinatoren van de vrijwilligersorganisaties (Humanitas, Over Rood en SchuldHulpMaatje) zijn over het algemeen positief over de uitvoering van schulddienstverlening van de RSD. Twee coördinatoren benoemen expliciet dat zij over de RSD nooit klachten krijgen en dat dit anders is bij andere schulddienstverleners. Genoemd wordt verder dat de vrijwilligersorganisaties goed zijn betrokken bij de vroegsignalering, dat klanten goed worden begeleid bij budgetondersteuning en dat de RSD ook de schulddienstverlening voor ondernemers zelf uitvoert (en dit niet uitbesteedt aan commerciële partijen) waardoor de schulden van deze groep sneller worden opgelost. Wel benoemen verschillende coördinatoren dat er veel verloop is van personeel bij de RSD. Dit komt de ondersteuning aan de klanten niet ten goede. Verder zijn verschillende coördinatoren kritisch over de vroegsignalering (zie paragraaf 5.2). Een ander aandachtspunt is volgens verschillende coördinatoren het ontbreken van goede nazorg: er vindt niet standaard begeleiding plaats na afloop van een schuldregeling gericht op het omgaan met geld en voorkomen van nieuwe schulden. Vaak volgt het advies om naar een van de vrijwilligersorganisaties toe te gaan, maar dit is niet verplicht. Een coördinator zegt hierover: "Als ze dan in de schuldsanering zitten (met weinig leefgeld), dan zitten ze echt in een

61 Bron: interviews schulddienstverleners en coördinator schulddienstverlening.

andere wereld. En als ze dan weer 'vrij' zijn... Ik houd m'n hart vast. Ik denk dat de recidive hoog is. Want het oorspronkelijke gedrag en denken is dan niet veranderd. Je moet echt ook gedragsverandering stimuleren, naast schulden verminderen/schuldsanering." (In paragraaf 3.4 gaan we nader in op hoe het gaat na afloop van de schulddienstverlening).

Kortom, de medewerkers van de RSD, de (beleids)ambtenaren en de wethouders zijn overwegend positief over de uitvoering van de schulddienstverlening. Ook de coördinatoren zijn over het algemeen positief. Zij zijn echter wel kritisch over het hoge verloop onder personeel, de vroegsignalering en het ontbreken van goede nazorg.

De ervaringen van klanten

We beantwoorden hieronder onderzoeksvraag 8: Hoe ervaren klanten de schulddienstverlening? Voelen ze zich gehoord en sluit de aanpak aan bij hun problemen en wensen?

We hebben twaalf klanten⁶² geïnterviewd over hun ervaringen met de schulddienstverlening. Een ruime meerderheid is (erg) tevreden over de hulp en ondersteuning vanuit de afdeling schulddienstverlening. Een geïnterviewde klant zegt bijvoorbeeld: *"Ik ben heel erg tevreden over de schulddienstverlening. Ik heb er alle respect voor dat ze me geholpen hebben. Ze stonden voor mij klaar toen ik ze nodig had. Dat was belangrijk voor mij. Anders had ik veel meer stress. Ik ben echt goed geholpen, alle waardering."* Enkele geïnterviewden geven aan niet zo tevreden te zijn met de geboden hulp en ondersteuning. Twee klanten (waarvan één ex-ondernemer) vinden dat het lang duurt voordat zaken geregeld zijn. Eén van de twee klanten vertelt: *"En wij zitten iedere keer van: 'krijgen we vandaag een deurwaardersbrief of een deurwaarder voor de deur?'"* Elke dag

moesten we hiermee leven. We hadden het sneller gewild. En dat het in één keer geregeld zou worden, wat we moesten aflossen en wat we nodig hadden om verder te leven. Dat hadden wij verwacht. Maar het duurde te lang. We hadden gewoon verwacht dat het binnen drie maanden geregeld kon zijn. Niet dat dit meer dan een jaar duurde". Een andere geïnterviewde klant vertelt dat het verschilde per contactpersoon hoe goed degene geholpen werd. De eerste contactpersonen raakten volgens de klant stukken kwijt en reageerden niet adequaat, terwijl een latere contactpersoon heel proactief en doortastend handelde.

De geïnterviewde klanten zijn over het algemeen tevreden over het contact dat ze hebben met de medewerkers van de afdeling schulddienstverlening. Verder geven de geïnterviewde klanten aan dat de medewerkers van schulddienstverlening hen meenemen in de beslissingen die zij maken en dat ze dit waarderen. Wel merkt een klant op dat er veel verloop is van personeel en dat de overdracht naar een nieuwe contactpersoon niet altijd goed verloopt.

Alle geïnterviewde klanten vinden dat de hulp of ondersteuning vanuit de RSD past bij hun problemen en wensen. Ook geeft het merendeel van de geïnterviewde klanten aan dat ze niets missen in de ondersteuning die zij (hebben) ontvangen vanuit schulddienstverlening. Enkele klanten benoemen wel zaken die zij gemist hebben. Zij doen de volgende suggesties voor verbetering van de schulddienstverlening:

- klanten frequenter op de hoogte houden van hoe het traject verloopt (bijvoorbeeld eens per maand een email, omdat het best lang onzeker kan zijn of de schuldeisers akkoord gaan met het schuldregelvingsvoorstel),
- een cursus omgaan met geld en uitkomen met het leefgeld bij de start van de schulddienstverlening,
- intensievere begeleiding aan het begin van de schulddienstverlening,
- een nazorgtraject.

⁶² Feitelijk betreft dit ook een ex-klant, maar voor de leesbaarheid van het rapport noemen we de geïnterviewden 'klanten'.

Kortom, over het algemeen zijn de klanten behoorlijk tevreden over de hulp of ondersteuning vanuit de afdeling schulddienstverlening. Ons valt op dat zij tevredener lijken te zijn, dan de indruk die we doorgaans krijgen van klanten bij andere onderzoeken naar schulddienstverlening. Twee geïnterviewden geven aan dat het lang duurt voordat zaken geregeld zijn.

Wel benoemen enkele klanten zaken die zij gemist hebben in de dienstverlening. Hierbij gaat het met name over begeleiding bij het omgaan met geld tijdens en na afloop van de schulddienstverlening.

3.3. De samenwerking tussen schulddienstverlening en de vrijwilligersorganisaties

We besteden in deze paragraaf specifiek aandacht aan de samenwerking tussen de schulddienstverlening en de vrijwilligersorganisaties die hulp bieden op het gebied van financiën en administratie: Humanitas, SchuldHulpMaatje en Over Rood. We bespreken allereerst hoe deze samenwerking eruit ziet. Daarna geven we antwoord op onderzoeksvraag 7: Hoe ervaren de vrijwilligersorganisaties de samenwerking en afstemming met de afdeling schulddienstverlening van de RSD?

De afdeling schulddienstverlening werkt veel samen met de vrijwilligersorganisaties. Elke schuldhulpverlener van de RSD is gekoppeld aan een gemeente, en heeft dan ook (het meest) contact met de vrijwilligersorganisaties die in deze gemeente actief zijn. Bij de samenwerking gaat het om doorverwijzing van de vrijwilligersorganisaties naar schulddienstverlening, verwijzing door de RSD naar vrijwilligersorganisaties en het uitwisselen van informatie.⁶³

De coördinator schulddienstverlening vertelt dat, wanneer een klant niet zelfredzaam genoeg is om de administratie op orde te brengen of om de benodigde

informatie aan te leveren, de RSD contact legt met een vrijwilligersorganisatie (na toestemming van de klant). De coördinator van de vrijwilligersorganisatie koppelt de klant vervolgens aan een vrijwilliger. Verder geeft de coördinator schulddienstverlening aan dat de vrijwilligersorganisaties echt van meerwaarde zijn: *"Zij komen bij de klant thuis, nemen de klant bij de hand en zoeken samen dingen uit. Daarin zijn ze enorm van meerwaarde."*

Ervaringen van de vrijwilligersorganisaties met de samenwerking

Alle geïnterviewde coördinatoren van de vrijwilligersorganisaties geven aan dat zij over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking met de afdeling schulddienstverlening van de RSD. Zij noemen uiteenlopende redenen voor de goede samenwerking met de RSD, onder meer: goed contact, goede afspraken, betrokken medewerkers, goede bereikbaarheid en veel kennis en expertise bij de RSD. Een coördinator van een van de vrijwilligersorganisaties zegt: *"Gemiddeld genomen zijn we tevreden over de samenwerking met de RSD. We weten van elkaar wat we doen. En als we iets van elkaar nodig hebben, pakken we de telefoon."* Een andere coördinator vertelt: *"Ik vind de samenwerking met de RSD heel prettig. Medewerkers zijn heel betrokken bij trajecten en zitten er goed bovenop. Ze nemen bijvoorbeeld contact op om te vragen hoe het met iemand gaat. Want in de praktijk zie je, als je er niet constant bovenop zit, dan kan een traject verwateren. Ze zijn ook heel goed bereikbaar, ze reageren snel per mail. Ook qua kennis en expertise zit het volgens mij wel goed. Ik hoor geen klachten over de RSD."* Eén coördinator geeft tegelijk wel aan dat er grote verschillen zijn tussen de medewerkers, en dat is van invloed op hoe goed de samenwerking verloopt. Degene verwoordt dit als volgt: *"Er zijn wel (grote) verschillen tussen de medewerkers (schulddienstverlening) in hoe ze werken. Sommige medewerkers klampen te letterlijk vast aan formele protocollen. Bijvoorbeeld wanneer een inwoner een formulier moet invullen, en een veld is leeg, dat iemand dan zegt: 'Sorry, we nemen het niet in behandeling'. Terwijl, er zijn ook medewerkers zijn die juist echt meedenken en meewerken. Zij zijn heel flexibel en praktisch. Dus in die zin verschilt het ook per medewerker hoe (goed) de samenwerking verloopt."*

⁶³ Bron: interview coördinator schulddienstverlening.

Ook de beide geïnterviewde vrijwilligers bevestigen het beeld dat er goed contact is tussen de afdeling schulddienstverlening van RSD en de vrijwilligersorganisaties. Ze geven aan dat deze samenwerking goed verloopt. Een vrijwilliger geeft nog aan dat het fijn zou zijn wanneer een medewerker van de RSD zou aansluiten bij de maandelijkse vergaderingen van SchuldHulpMaatje.

Kortom, de samenwerking tussen de vrijwilligersorganisaties en de afdeling schulddienstverlening van de RSD verloopt over het algemeen goed. Wel merkt een coördinator van één van de vrijwilligersorganisaties op dat het per medewerker van schulddienstverlening verschilt in hoeverre zij gebruik maken van de discretionaire ruimte. Wanneer een medewerker deze ruimte niet benut, bemoeilijkt dit de samenwerking.

3.4. Gegevens over de uitvoering op basis van registratiecijfers

In deze paragraaf gaan we in op onderdelen van de uitvoering op basis van de registratiecijfers, aangevuld met informatie vanuit de interviews. We kijken naar de doorlooptijden, het aantal mensen dat ondersteuning krijgt vanuit schulddienstverlening, uitval, het aantal klanten dat succesvol een schuldregeling afrondt en informatie over hoe het gaat na afronding van een schuldregelingstraject.

Doorlooptijden

Uit de informatie die de RSD aangeleverd heeft voor dit onderzoek en de NVVK jaarcijfers blijkt dat er de volgende doorlooptijden zijn voor de onderdelen aanmelding, intake en schuldregeling:

- **Aanmelding:** hiervan is de gemiddelde doorlooptijd ongeveer 20 dagen (inclusief ondernemers). De intake vindt dus gemiddeld 20 dagen na de aanmelding plaats. Dit valt dan ook gemiddeld binnen de wettelijke termijn

van 4 weken. Volgens de coördinator van schulddienstverlening wordt deze termijn in principe niet overschreden.⁶⁴

- **Intake:** hiervan is de gemiddelde doorlooptijd ongeveer 50 dagen (inclusief ondernemers). Dit betekent dat de RSD gemiddeld binnen 50 dagen na de intake een plan van aanpak voor de ondersteuning heeft opgesteld. Dit valt dus gemiddeld binnen de wettelijke termijn van 8 weken. Volgens de coördinator van schulddienstverlening wordt deze termijn in principe niet overschreden.⁶⁵
- **Schuldregeling:** hiervan is de gemiddelde doorlooptijd ongeveer 182 dagen (inclusief ondernemers)⁶⁶. Dit betekent dat er gemiddeld 182 dagen zit tussen het moment dat de klant de schuldregelingsovereenkomst tekent (start schuldregelingstraject) en het moment dat het is gelukt om tot een schuldregeling te komen (akkoord schuldeisers). Dit is langer dan de richtlijn van de NVVK, die stelt dat binnen 120 dagen een schuldenregeling tot stand gebracht moet zijn.

Dat het in de praktijk langer duurt om tot een schuldregeling te komen, is een breder bekend en hardnekkig probleem in Nederland. Klanten hebben veelal meerdere schuldeisers die allemaal op hun eigen manier werken, waardoor de communicatie met alle schuldeisers om tot een minnelijke regeling te komen veel tijd in beslag neemt.

Op basis van de door de RSD aangeleverde cijfers is het niet mogelijk uitspraken te doen over hoe lang het duurt voordat een inwoner gemiddeld uit de schulden is (onderzoeksvraag 9).

Het gemiddeld aantal dagen dat inwoners aan de afdeling schulddienstverlening verbonden zijn, is wel bekend (dit is inclusief inwoners die het traject

64 Bron: interview coördinator schulddienstverlening.

65 Bron: interview coördinator schulddienstverlening.

66 Bron: NVVK jaarcijfers 2021.

beëindigen terwijl ze nog schulden hebben). Van de trajecten die in 2019 zijn beëindigd was dit 376 dagen, van de trajecten die in 2020 zijn beëindigd was dit 364 dagen en van de trajecten die in 2021 zijn beëindigd was dit 404 dagen⁶⁷.

Aantal mensen dat ondersteuning krijgt vanuit schulddienstverlening

Het aantal klanten dat op een bepaald moment ondersteuning krijgt van de RSD is te vinden in tabel 1. Hierin is te zien dat op het peilmoment in december 2019 616 klanten ondersteuning kregen, op het peilmoment in december 2020 kregen 511 klanten ondersteuning en op het peilmoment in december 2021 waren dit er 540.

Tabel 1: Aantal klanten dat op een bepaald moment ondersteuning krijgt van de RSD (team schulddienstverlening)⁶⁸

Realisatie	Dec 2019	Maart 2020	Juli 2020	Dec 2020	Maart 2021	Juli 2021	Dec 2021
Aantal lopende zaken schuld-dienstverlening	616	603	515	511	499	491	540

In de cijfers zien we dat de RSD in de periode maart 2020 – juli 2021 het aantal lopende trajecten schulddienstverlening is gedaald van 603 naar 491.⁶⁹ Een mogelijke reden voor de daling in het aantal lopende trajecten is volgens de RSD dat ketenpartners van de RSD als gevolg van coronamaatregelen minder goed toegankelijk waren voor inwoners en dat het aantal doorverwijzingen en nieuwe aanmeldingen bij schulddienstverlening zodoende achterbleef. Daarnaast is volgens de RSD de coronacrisis waarschijnlijk van invloed op

het geringere aantal inwoners dat een beroep doet op schulddienstverlening.⁷⁰ Ook van een coördinator van één van de vrijwilligersorganisaties horen we dat door het coronavirus en de maatregelen veel vormen van ondersteuning minder toegankelijk waren, zo waren de inloopcafés een tijdje dicht en waren de loketten voor sociale raadslieden lang dicht. Sinds augustus 2021 valt weer een toename te zien in het aantal lopende zaken schuldhelpverlening. Dit zijn er dan 537 volgens de RSD in de “going concern rapportage” van het derde kwartaal van 2021. De RSD geeft hierbij aan dat dit deels wordt verklaard door de effecten van vroegsignalering, waarbij signalen in enkele gevallen leiden tot nieuwe aanmeldingen. Ook stelt de RSD dat ketenpartners na versoepelingen van de coronamaatregelen (zomer 2021) meer met inwoners op locatie spreken, met meer doorverwijzingen als gevolg.⁷¹

Uitval en succesvolle afronding van het traject

We gaan nu in op onderzoeksvraag 10: Hoeveel klanten vallen gedurende het traject uit (uitval)? Hoeveel klanten ronden het hele traject af en beginnen met een schone lei? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen?

Deze onderzoeksvraag valt op basis van de informatie van de RSD niet te beantwoorden. Een traject bestaat uit verschillende onderdelen (modules, zie schema van de NVVK in paragraaf 3.1). Al die verschillende onderdelen worden in het systeem van de RSD afgesloten en vervolgens wordt er (eventueel) weer een nieuw onderdeel geopend. De verschillende onderdelen hebben dus ook allemaal uitstroomredenen en in elke onderdeel kunnen mensen uitvallen.

We hebben een overzicht gekregen van de uitstroomredenen van het onderdeel waarin er naar een oplossing voor de schulden wordt gewerkt (na de aanmelding, intake en stabilisatie). Kortom deze gegevens gaan over de groep klanten waarvan de situatie stabiel genoeg was en de RSD een schuldentraject

67 Bron: Voor dit onderzoek aangeleverde informatie vanuit de RSD.

68 Bron: RDWI jaarstukken 2019, 2020 en 2021.

69 Bronnen: RDWI jaarstukken 2020; RDWI najaarsnota 2021.

70 Bron: RDWI going concern rapportage Q1 2021.

71 Bron: RDWI going concern rapportage Q3 2021.

is gestart. In 2021 zijn van deze groep 145 klanten uitgestroomd, waarvan 50 naar sanering⁷², 46 naar bemiddeling⁷³, bij 21 is een Wsnp verklaring afgegeven en 5 naar integrale betaling⁷⁴. Ofwel voor 84% van deze klanten is een oplossing voor de schulden gevonden in de vorm van een sanering, bemiddeling of integrale betaling, of is een Wsnp verklaring afgegeven. (Of de klanten voor wie een Wsnp verklaring is afgegeven, uiteindelijk ook allemaal schuldenvrij zijn is niet bekend⁷⁵. En of alle klanten die naar sanering uitstromen, uiteindelijk het krediet helemaal aflossen, is ook niet bekend⁷⁶). Bij 7% (10 klanten) was er onvoldoende medewerking en bij 9% was er een andere reden waardoor er geen schuldregeling tot stand gebracht kon worden of nodig was (9 klanten hebben zelf een oplossing gevonden, 3 klanten moeten eerst zelf aan de slag en kunnen daarna terugkomen en 1 inwoner is overleden).

De coördinator van de RSD vertelt over de uitval: *“Het blijft een gegeven dat mensen uitvallen. We blijven lang meelopen, maar indien iemand niet gemotiveerd is moet je soms ook afsluiten, omdat mensen later terugkomen en dan wel gemotiveerd zijn. Er zijn ook mensen die tussendoor niets meer laten horen, dan proberen we ze te bereiken, indien dit niet lukt, dan sluiten we af.”*

Na afloop van de schulddienstverlening

We beantwoorden onderzoeksvraag 11: In hoeverre is er iets te zeggen over de financiële situatie van inwoners ná schulddienstverlening? Is er zicht op recidive cijfers? In hoeverre wordt er nazorg geboden?

⁷² De schulden zijn afgekocht door een saneringskrediet.

⁷³ De schulden zijn gesaneerd door middel van schuldbemiddeling.

⁷⁴ 100% betaling van de schulden.

⁷⁵ Bij een Wsnp verklaring is niet zeker of de klant ook wordt toegelaten tot de Wsnp. En als de klant wordt toegelaten is niet gegarandeerd dat de klant het traject succesvol doorloopt.

⁷⁶ Schuldeisers hebben bij het verdelen van het krediet finale kwijting verleend. Gemeenten staan garant.

De RSD registreert logischerwijs niet hoe de financiële situatie is van inwoners ná afloop van de schulddienstverlening. Wel is er zicht op de recidive cijfers. In de NVVK jaarcijfers over 2021 staat dat zeven huishoudens (van de in totaal 451) in 2021 een aanvraag voor een schuldhulpverlening indienden die eerder (binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag) een minnelijk of wettelijk traject hebben doorlopen.⁷⁷ Op basis hiervan lijkt het aantal gevallen van recidive (het aantal huishouders dat binnen vijf jaar na een minnelijk of wettelijk traject opnieuw een aanvraag voor schuldhulpverlening indient) dus beperkt te zijn (ca. 1,4%)⁷⁸.

We horen van de medewerkers van de RSD dat in de praktijk op de volgende manier nazorg wordt verleend om terugval in schulden te voorkomen na afloop van een schuldregelingstraject: de betrokken consulenten schulddienstverlening nemen na een half jaar telefonisch contact op en vragen hoe het met de klant gaat. Zij bieden zo opening voor hulp indien nodig.⁷⁹ Een consulent schulddienstverlening zegt hierover: *“Ik bel na een half jaar altijd de klant om te horen hoe het gaat. Indien ze ergens tegenaanlopen, dan geef ik ze opening om nog samen ergens naar te kijken. Als alles afloopt, zeg ik altijd tegen de klant: “Sla mijn nummer op, wacht niet te lang en weet dat je altijd kan bellen”, dat gebeurt soms echt nog wel.”* Volgens de coördinator schulddienstverlening weten (ex)klanten dat zij opnieuw een beroep op schulddienstverlening kunnen doen, wanneer er nog vragen zijn of opnieuw problemen ontstaan.

Over de afsluiting van budgetbeheer zegt de coördinator schulddienstverlening het volgende: *“Pas als wij denken dat een inwoner weer zelfstandig de financiën kan regelen, beëindigen wij budgetbeheer. Als budgetbeheer wordt geboden voor en tijdens een schuldregeling, dan loopt het budgetbeheer ook door totdat*

⁷⁷ In de NVVK jaarcijfers voor 2019 en 2020 ontbreekt deze informatie.

⁷⁸ Let wel, mogelijk melden mensen die eerder een minnelijk of wettelijk traject hebben doorlopen, zich pas na deze periode van vijf jaar wanneer zij op nieuw schulden hebben.

⁷⁹ Bron: interviews coördinator schulddienstverlening en consulenten schulddienstverlening.

de schuldregeling wordt beëindigd. Daarna wordt het budgetbeheer afgebouwd in overleg met de inwoner waarbij wij de inwoner ondersteunen. Denken wij dat afbouw van budgetbeheer niet wenselijk is dan zullen wij de inwoner stimuleren om onder bewind te gaan. Tenzij hiervoor bijzondere bijstand wordt verleend, dan kiezen we ervoor om het budgetbeheer door te laten lopen omdat dit voor de RSD (en dus voor de gemeente) een goedkopere optie is”.

Verder vertelt een van de schulddienstverleners ook dat bij mensen die budgetbeheer hebben, dit na een bemiddelingsregeling, geleidelijk wordt afgebouwd: “Eerst bijvoorbeeld laten we mensen de ziektekostenverzekering zelf doen, daarna de huur, etc. Als dat allemaal lukt wordt het traject helemaal gesloten.” Voor verdere begeleiding in het omgaan met geld en voorkomen van nieuwe schulden worden mensen vrijblijvend geadviseerd om naar een van de vrijwilligersorganisaties te gaan, aldus een coördinator van een vrijwilligersorganisatie.

3.5. Omvang van de inzet en budget

In deze paragraaf beantwoorden we onderzoeksvraag 12: Welk budget heeft de RSD voor schulddienstverlening en wat zijn de kosten per bereikte inwoner?

De kosten voor de uitvoering van schulddienstverlening (in de begrotingen en jaarstukken) vallen binnen het algemene programmaonderdeel ‘Apparaatskosten RSD’ (zie ook paragraaf 2.5). Hierdoor is niet direct inzichtelijk wat het budget is voor de schulddienstverlening. Wel heeft de RSD een systematiek vastgesteld om, op basis van bandbreedtes in het volume van het klantenbestand, de omvang van de toegestane formatie van de afdeling schulddienstverlening van de RSD vast te stellen. Voor de jaren 2019 en 2020 valt het aantal trajecten ongeveer binnen de bandbreedte van 495 tot 605 trajecten schulddienstverlening, de toegestane formatie is hierbij vastgesteld op 19,2

fte.^{80, 81} In de RDWI najaarsnota 2021 staat dat er rekening werd gehouden met 450 trajecten schulddienstverlening, en dat de formatie hiermee op 18,7 fte werd vastgesteld.⁸² Welke bedragen aan deze aantallen fte’s zijn gekoppeld is, wordt niet vermeld in de stukken van de RDWI. De financiële afdeling van de RDWI heeft ons echter op aanvraag de onderstaande informatie gestuurd, zodat inzichtelijk wordt welk budget de RSD (maximaal) heeft voor de schulddienstverlening. De bedragen voor schulddienstverlening zijn weergegeven in de tabel hieronder.

Tabel 2: RSD formatie en kosten schulddienstverlening

Jaar	Formatie	Bijdrage directe formatie	Bijdrage inclusief overhead
2019	19,2 fte	€ 1.301.000,-	€ 1.691.300,-
2020	19,2 fte	€ 1.340.000,-	€ 1.740.700,-
2021	18,7 fte	€ 1.413.000,-	€ 1.812.200,-

De vraag ‘wat zijn de kosten per bereikte inwoner?’ laat zich niet goed beantwoorden op basis van de informatie die beschikbaar is. Gezien de grote variëteit aan trajecten en doordat de dienstverlening meer inhoudt dan het ondersteunen van klanten (denk aan activiteiten op het gebied van preventie) is het niet mogelijk om een betekenisvol antwoord te geven op deze vraag.

80 Bron: RDWI begroting 2021.

81 In de beleidsstukken van de RDWI wordt geen toelichting gegeven van de term ‘toegestane formatie’. Het lijkt te gaan om uitgangspunten van hoe groot de formatie maximaal zou mogen zijn, gegeven het aantal klanten dat ondersteuning krijgt. De daadwerkelijke formatie zou dus kleiner kunnen zijn.

82 Hoewel het daadwerkelijk aantal klanten in 2021 hoger is, namelijk 540, wordt hier in de jaarstukken niets over gezegd in relatie tot de maximaal toegestane formatie.

3.6. Mate waarin de gestelde beleidsdoelen worden bereikt

In deze laatste paragraaf van hoofdstuk drie beantwoorden we onderzoeksvraag 13: In welke mate draagt de schulddienstverlening door de RSD bij aan het bereiken van de doelen van de gemeenten en het verminderen van problematische schulden?

Volgens alle geïnterviewde professionals draagt de schulddienstverlening bij aan de doelen van de gemeenten en het verminderen van problematische schulden. Het is echter lastig om precies te bepalen in welke mate dit het geval is. Om antwoord te geven op onderzoeksvraag 13, hebben we de doelen vanuit het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023 en de jaarlijkse doelstellingen/speerpunten uit de begrotingen van 2019, 2020 en 2021 hieronder op een rij gezet. Per doel geven we, voor zover mogelijk, aan welke inspanningen er zijn geleverd en in hoeverre het betreffende doel is behaald. De doelen en hierbij genoemde activiteiten vanuit het beleidsplan schulddienstverlening (zie paragraaf 2.2) en de terugkoppeling vanuit de jaarstukken over de jaarlijkse doelstellingen/speerpunten vormen hierbij het uitgangspunt

Doel 1. Toegang tot diverse vormen van schulddienstverlening voor alle inwoners met schulden.

Dit doel is bereikt.

De RSD biedt alle inwoners die zijn ingeschreven én wonen in het werkgebied van de RSD van 18+ (waaronder ook (ex-)ondernemers) toegang tot schulddienstverlening.⁸³ In het kader van de schulddienstverlening biedt de RSD een scala aan diensten aan.⁸⁴ Het gaat hierbij om alle producten die de NVVK aanbiedt. De RSD is in november 2021 gestart met de campagne ("Hoe hoog

83 Bron: RSD presentatie schulddienstverlening september 2021.

84 Bronnen: beleidsplan schulddienstverlening; RSD presentatie schulddienstverlening september 2021.

zijn jouw schulden?") (zie ook paragraaf 4.2) en werkt zo aan het verbeteren van de vindbaarheid en bekendheid van de schulddienstverlening. Verder is de beleidsregel geactualiseerd (het dagelijks bestuur van de RDWI heeft in 2021 de beleidsregels opnieuw vastgesteld⁸⁵) en de RDWI heeft in 2021/2022 een klanttevredenheidsonderzoek schulddienstverlening laten uitvoeren.⁸⁶

Doel 2. Integrale dienstverlening, waarbij zowel voor de klant als voor de dienstverleners helder is wie welke rol heeft in de ondersteuning.

Op basis van de beschikbare gegevens is niet te bepalen of dit doel is bereikt.

In de afgelopen jaren heeft de RSD gewerkt aan het actualiseren en formaliseren van eerder in praktijk gemaakte samenwerkingsafspraken met ketenpartners, om optimaal gebruik te maken van elkaars expertise.⁸⁷ In hoeverre er daadwerkelijk sprake is van (voor de inwoner herkenbare) integrale dienstverlening, kunnen we op basis van de informatie voor dit onderzoek niet met voldoende zekerheid vaststellen.

Doel 3. Dreigende schuldenproblematiek voorkomen, voor zover dat in onze invloedssfeer ligt.

Dit doel is niet/nauwelijks bereikt.

De afdeling schulddienstverlening is niet erg actief op het gebied van de preventie van schulden. Meer gedetailleerde informatie over preventie is te vinden in hoofdstuk 5 van dit rapport.

(Mochten de bij dit doel beschreven inspanningen allemaal wel worden uitgevoerd (zie paragraaf 2.2), dan is op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen of het doel ook is bereikt).

85 Bron: beleidsregel toelating tot de schulddienstverlening.

86 Bron: interview coördinator schulddienstverlening.

87 Bron: RDWI voorjaarsnota 2019.

Doel 4. Het tijdig opsporen en aanpakken van (complexe) schuldenproblematiek, om op die manier vergroting van de problematiek te voorkomen.

Dit doel is gedeeltelijk bereikt: er zijn inspanningen gepleegd en het is aanneemelijk dat hiermee ook tenminste een deel van de doelstelling is behaald.

Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt en convenanten gesloten met ketenpartners, waarbij de rol- en taakverdeling is beschreven bij het opvolgen van signalen van financiële problemen bij inwoners (vroegsignalering: 'Vroeg in Actie'). Sinds januari 2021 ontvangt de RSD maandelijks signalen van woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, energie- en wateraanbieders over inwoners met een betalingsachterstand. De RSD heeft hiervoor gewerkt aan een systeem voor het registreren en opvolgen van signalen.⁸⁸ Ook heeft de RSD geïnvesteerd in de samenwerking met de sociale teams in het kader van vroegsignalering.⁸⁹

Medio 2021 ontving de RSD circa 400 meldingen per maand.⁹⁰ Wel bleek dat nog niet alle instanties die verplicht zijn schulden te melden, dit ook daadwerkelijk deden. De RSD heeft hierop actie ondernomen, onder meer door het mailen van deze instanties.⁹¹ In totaal zijn er 71 nieuwe aanmeldingen bij schulddienstverlening dankzij de vroegsignalering (vanaf 2021 tot 11 april 2022).⁹²

Meer gedetailleerde informatie over vroegsignalering is te vinden in hoofdstuk 5 van dit rapport.

Doel 5. Het voorkomen van terugval in schulden.

Dit doel is niet/nauwelijks bereikt: er zijn beperkte inspanningen geleverd.

88 Bronnen: RDWI najaarsnota 2020; RDWI voorjaarsnota 2021.

89 Bronnen: RDWI voorjaarsnota 2021; RDWI najaarsnota 2021.

90 Indien de achterstanden nog bestaan, wordt hiervan opnieuw melding gemaakt.

91 Bron: RDWI najaarsnota 2021.

92 Bron: cijfers van de RSD die we (op verzoek) voor dit onderzoek hebben ontvangen.

Er wordt beperkte nazorg verleend om terugval in schulden te voorkomen na afloop van een schuldregelingstraject. De betrokken consulenten schulddienstverlening nemen na een half jaar telefonisch contact op om te vragen hoe het met een klant gaat en bieden zo opening indien zij (opnieuw) hulp nodig hebben.⁹³ De nazorg is wel beperkt: er vindt niet standaard begeleiding plaats na afloop van een schuldregeling gericht op het omgaan met geld en voorkomen van nieuwe schulden. Voor zover we weten wordt er geen voorlichting gegeven na het schuldregelingstraject en zijn er ook geen trainingen gegeven (voorgenomen inspanningen).

Doel 6. Reductie van de inzet van bewindvoering.

Dit doel is gedeeltelijk bereikt: er zijn inspanningen gepleegd en het is aanneemelijk dat hiermee ook tenminste een deel van de doelstelling is behaald.

Sinds september 2019 is de RSD aanwezig bij de rechtbank Utrecht om vooraf te adviseren over de inzet van bewindvoering. Het effect hiervan is dat veel mensen eerst actief worden verwezen naar de afdeling schulddienstverlening van de RSD voordat eventueel bewindvoering wordt ingezet.⁹⁴ De reductie van de inzet van bewindvoering is echter niet terug te zien in de cijfers. In de jaarcijfers 2020 staat dat er een overschrijding is van het budget van de bijzondere bijstand. Hierbij wordt vermeld "Over het geheel waren er minder aanvragen. Uitzondering vormt de stijging van de kosten bewindvoering. De RDWI heeft geen invloed op deze kosten, omdat bewindvoering opgelegd wordt door de rechtbank". Een algemeen bekend probleem in Nederland is dat de kosten voor bewindvoering ieder jaar stijgen. Mogelijk heeft de aanwezigheid van de RSD bij de rechtbank er wel toe geleid dat hierdoor minder bewindvoering is ingezet, maar weegt dit niet op tegen deze algemene trend. De beschikbare gegevens tonen dus geen positief effect aan van de aanwezigheid van de RSD bij de rechtbank, maar we kunnen dit effect ook niet uitsluiten.

93 Bronnen: interview coördinator schulddienstverlening; beleidsplan schulddienstverlening.

94 Bron: RDWI jaarstukken 2019.

Speerpunt 2019. De ‘innovatieve schulddienstverlening’ is in iedere gemeente ingevoerd.

Op basis van de beschikbare gegevens is niet te bepalen of dit doel is bereikt.

In de RDWI jaarstukken 2019 wordt hierover het volgende teruggekoppeld, waarbij we moeten opmerken dat ook in deze tekst niet echt duidelijk wordt wat onder ‘innovatieve schulddienstverlening’ wordt verstaan:

We zijn op regelmatige basis in gesprek met gemeenten over innovatieve schulddienstverlening en de samenwerking met de partners. De vindbaarheid en bekendheid van schulddienstverlening is een blijvend aandachtspunt. Een vraagstuk voor de (nabije) toekomst is de wijze waarop schulddienstverlening gepositioneerd moet worden in relatie tot de gemeenten. Dit proces is in 2019 niet afgerond en loopt door in 2020. In 2019 hebben we een vernieuwd beleidsplan opgeleverd.

Speerpunt 2020. De afspraken over vroegsignalering leiden tot het voorkómen van huisuitzettingen vanwege schulden.

Dit doel is bereikt.

In de RDWI jaarstukken 2020 wordt hierover het volgende teruggekoppeld:

In 2020 hebben geen huisuitzettingen vanwege schulden plaatsgevonden. Klanten die zich hebben gemeld vanwege dreigende ontruiming zijn geholpen om de ontruiming te voorkomen onder andere door inzet van moratoria⁹⁵ en afspraken met klanten en woningbouwcorporaties.

⁹⁵ Een moratorium is een rechtsmiddel om inwoners in een bedreigende situatie (tijdelijk) te beschermen. Met een smal moratorium kunnen afsluiting van gas, elektra en water en woningontruiming worden voorkómen.

Speerpunt 2021. De samenwerking met netwerkpartners bij schulddienstverlening is verder ontwikkeld en de rolverdeling onderling is verhelderd, zodat we schulden eerder gezamenlijk opsporen en kunnen oplossen.

Er zijn inspanningen geleverd en het is aannemelijk dat hiermee ook de doelstelling is behaald.

In de RDWI jaarstukken 2021⁹⁶ wordt hierover het volgende teruggekoppeld:

Met alle gemeenten zijn gesprekken in volle gang of afgerond over de samenwerking met de lokale teams in het kader van vroegsignalering. Signalen over betalingsachterstanden worden in samenwerking met de lokale teams opgepakt. Afhankelijk van het type signaal ontvangen inwoners een bericht van ons of wordt een huisbezoek afgelegd samen met het lokale team. Wanneer de signalen duiden op schuldenproblematiek, ontvangen inwoners een aanbod voor ondersteuning.

De doelen vanuit het beleidsplan schulddienstverlening zijn niet SMART geformuleerd en niet gekoppeld zijn aan meetbare indicatoren (zie ook paragraaf 2.5). Daarom hebben we bij het beoordelen van of een doel bereikt is, voor een groot deel gekeken naar de geleverde inspanningen. Wanneer het gaat om de meerjarige doelen uit het beleidsplan schulddienstverlening, dan kunnen we op basis hiervan constateren dat een doel bereikt is, twee doelen gedeeltelijk bereikt zijn, twee doelen niet bereikt zijn en van één doel valt niet te bepalen of het bereikt is (ook niet op basis van de geleverde inspanningen). De doelen uit het beleidsplan dienen gerealiseerd te worden in de periode 2020-2023, dus er is nog tijd om verder te werken aan deze doelen.

Wanneer het gaat om de jaarlijkse speerpunten, dan zien we dat één doel is bereikt; van één doel is het op basis van de geleverde inspanningen aannemelijk dat de doelstelling is behaald; en van één doel is niet te bepalen of deze is bereikt (dus ook niet op basis van de geleverde inspanningen).

⁹⁶ RDWI jaarstukken 2021.

3.7. Samenvatting: antwoorden op onderzoeksvragen en beoordeling van normen

Met de informatie uit dit hoofdstuk geven we antwoord op onderzoeksvraag 6 t/m 13.

6. *Hoe heeft de RSD de uitvoering van het schulddienstverleningsbeleid vormgegeven?*

- De dienstverlening ziet er als volgt uit:
 - Wanneer een inwoner met financiële problemen zich meldt bij de RSD, vindt er een intakegesprek plaats waarbij gekeken wordt naar passende ondersteuning.
 - Indien het delen van informatie en het geven van advies voldoende is voor de inwoner dan eindigt de dienstverlening hiermee. In alle andere gevallen wordt na het intakegesprek een plan van aanpak opgesteld.
 - Een mogelijke oplossing voor de problematiek is een schuldregeling. Er zijn twee mogelijkheden bij een schuldregeling: een saneringskrediet of een bemiddelingsregeling.
 - Als de schuldeisers niet akkoord gaan met het schuldregelingsvoorstel, dan kan de RSD, namens de inwoner, een verzoek doen aan de rechtbank om de schuldeiser te verplichten mee te werken aan een minnelijke schuldregeling (dwangakkoord) en/of toe te laten tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp).
 - Er wordt beperkt nazorg verleend om terugval in schulden te voorkomen na afloop van een schuldregelingstraject: de betrokken consulent schulddienstverlening neemt na een half jaar telefonisch contact op om te vragen hoe het gaat en zo opening te bieden voor eventuele nieuwe hulp.
 - De afdeling schulddienstverlening biedt ook budgetbeheer en dienstverlening voor (ex-)ondernemers.

7. *Hoe ervaren de vrijwilligersorganisaties de samenwerking en afstemming met de afdeling schulddienstverlening van de RSD?*

- De vrijwilligersorganisaties zijn tevreden over de samenwerking en afstemming met de afdeling schulddienstverlening. Ze noemen als reden voor de goede samenwerking, het contact met de medewerkers, goede afspraken, betrokken medewerkers, goede bereikbaarheid en veel kennis en expertise bij de RSD.

8. *Hoe ervaren klanten de schulddienstverlening? Voelen ze zich gehoord en sluit de aanpak aan bij hun problemen en wensen?*

- De geïnterviewde klanten zijn over het algemeen tevreden over de ondersteuning vanuit de afdeling schulddienstverlening. Twee geïnterviewde klanten geven aan dat het lang duurt voordat zaken geregeld zijn.
- De geïnterviewde klanten zijn over het algemeen positief over het contact met de medewerkers van schulddienstverlening.
- De geïnterviewde klanten vinden dat de hulp of ondersteuning van de RSD past bij hun problemen en wensen. Het merendeel van de geïnterviewde klanten geeft aan dat zij niets missen in de ondersteuning die zij krijgen. Enkele klanten benoemen wel zaken die zij gemist hebben: frequent op de hoogte gehouden worden van hoe het traject verloopt, een cursus omgaan met geld en uitkomen met het leefgeld bij de start van de schulddienstverlening, intensieve begeleiding aan het begin van de schulddienstverlening en een nazorgtraject, worden genoemd.

9. *Wat zijn de doorlooptijden van een schulddienstverleningstraject (hoe lang duurt het voordat een inwoner uit de schulden is)? Is er een wachttijd voordat iemand aan het traject kan beginnen?*

- De intake vindt gemiddeld 20 dagen na de aanmelding plaats. De wettelijke termijn van 4 weken wordt in principe niet overschreden.
- De RSD heeft gemiddeld binnen 50 dagen na de intake een plan van aanpak opgesteld. De wettelijke termijn van 8 weken wordt in principe

niet overschreden. Er zit gemiddeld 182 dagen tussen het moment van tekenen van de schuldregelingsovereenkomst door de klant (start schuldregelingstraject) en het moment dat de schuldeisers akkoord zijn. Dit is langer dan de richtlijn van de NVVK, die stelt dat binnen 120 dagen een schuldenregeling tot stand gebracht moet zijn. Op basis van de beschikbare gegevens weten we niet hoe lang het duurt voordat een inwoner uit de schulden is. Het gemiddeld aantal dagen dat inwoners aan de afdeling schulddienstverlening verbonden zijn, is wel bekend (dit is inclusief inwoners die het traject beëindigen terwijl ze nog schulden hebben). Van de trajecten die in 2019 zijn beëindigd was dit 376 dagen, van de trajecten die in 2020 zijn beëindigd was dit 364 dagen en van de trajecten die in 2021 zijn beëindigd was dit 404 dagen.

10. *Hoeveel klanten vallen gedurende het traject uit (uitval)? Hoeveel klanten ronden het hele traject af en beginnen met een schone lei? Welke verklarende factoren zijn hiervoor aan te dragen?*

- Deze onderzoeksvraag valt op basis van de informatie van de RSD niet geheel te beantwoorden. Een traject bestaat uit verschillende onderdelen. Al die verschillende onderdelen worden in het systeem van de RSD afgesloten en vervolgens wordt er (eventueel) weer een nieuw onderdeel geopend. De verschillende onderdelen hebben dus ook allemaal uitstroomredenen en in elke onderdeel kunnen mensen uitvallen. We hebben een overzicht gekregen van de uitstroomredenen van het onderdeel waarin er naar een oplossing voor de schulden wordt gewerkt (na de aanmelding, intake en stabilisatie). Kortom deze gegevens gaan over de groep klanten waarvan de situatie stabiel genoeg was en de RSD een schuldentraject is gestart. In 2021 zijn van deze groep 145 klanten uitgestroomd. Bij 84% van deze klanten is een oplossing voor de schulden gevonden: zij zijn uitgestroomd naar sanering, bemiddeling of integrale betaling, of er is een Wsnp verklaring afgegeven. (Of de klanten voor wie een Wsnp verklaring is afgegeven, uiteindelijk ook allemaal schuldenvrij zijn is niet bekend. En of alle klanten die naar sanering uitstromen, uiteindelijk het krediet helemaal aflossen, is ook

niet bekend), Bij 7% was er onvoldoende medewerking en bij 9% was er een andere reden waardoor er geen schuldregeling tot stand gebracht kon worden of nodig was.

11. *In hoeverre is er iets te zeggen over de financiële situatie van inwoners ná schulddienstverlening? Is er zicht op recidivecijfers? In hoeverre wordt er nazorg geboden?*

- De RSD monitort logischerwijs niet hoe de financiële situatie is van inwoners ná schulddienstverlening wanneer het traject is afgesloten.
- Zeven (van de in totaal 451) huishoudens die in 2021 een aanvraag voor een schuldhelpverlening indienden hebben eerder (binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag) een minnelijk of wettelijk traject doorlopen. Op basis hiervan lijkt het aantal gevallen van recidive dus beperkt te zijn (ca. 1,5%).
- Na afloop van de schulddienstverlening wordt beperkt nazorg geboden. De betrokken consulent schulddienstverlening neemt een half jaar na de beëindiging van een schuldregelingstraject telefonisch contact op met de ex-klant om te vragen hoe het gaat. Zij bieden zo opening voor hulp indien nodig. De nazorg is wel beperkt: er vindt niet standaard begeleiding plaats na afloop van een schuldregeling gericht op het omgaan met geld en voorkomen van nieuwe schulden. Wel geldt voor de klanten die budgetbeheer krijgen, dat dit geleidelijk wordt afgebouwd.

12. *Welk budget heeft de RSD voor schulddienstverlening en wat zijn de kosten per bereikte inwoner?*

- De financiële afdeling van de RDWI heeft voor het onderzoek op basis van het aantal fte aan toegestane formatie voor schulddienstverlening, bepaald wat het budget is voor schulddienstverlening. In 2019 was dit € 1.691.300,-, in 2020 was dit € 1.740.700,- en in 2021 was dit € 1.812.200,-.
- Gezien de grote variëteit aan trajecten en doordat de dienstverlening meer inhoudt dan het ondersteunen van klanten (denk aan activiteiten op het gebied van preventie) is het niet mogelijk om een betekenisvol antwoord te geven op de vraag 'wat zijn de kosten per bereikte inwoner?'

13. In welke mate draagt de schulddienstverlening door de RSD bij aan het bereiken van de doelen van de gemeenten en het verminderen van problematische schulden?

- De mate waarin de RSD precies bijdraagt aan het behalen van de doelen, is lastig te bepalen. Omdat de doelen vanuit het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023 niet SMART geformuleerd zijn en niet gekoppeld zijn aan meetbare indicatoren, hebben we de mate waarin elk doel bereikt is, voor een groot deel bepaald op basis van de geleverde inspanningen. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat in elk geval een deel van deze doelen is bereikt. Verder heeft schulddienstverlening nog tot en met 2023 om verder te werken aan deze doelen.
- Wanneer we kijken naar de jaarlijkse speerpunten uit de begrotingen, dan kunnen we constateren dat de doelstelling van 2020 behaald is (hieraan is een indicator gekoppeld). Op basis van de geleverde inspanningen is het aannemelijk dat de doelstelling van 2021 is behaald. We kunnen niet bepalen of de doelstelling van 2019 is bereikt (dus ook niet op basis van de geleverde inspanningen).

We geven nu de bij dit hoofdstuk passende normen uit het normenkader weer en laten zien in hoeverre er aan elke norm wordt voldaan.

Norm: Klanten zijn tevreden over de schulddienstverlening

Er wordt aan deze norm voldaan.

Bijna alle geïnterviewde klanten zijn tevreden over de hulp of ondersteuning vanuit de afdeling schulddienstverlening. Enkele geïnterviewden geven aan dat het lang duurt voordat zaken geregeld zijn.

Norm: Klanten vinden dat de aanpak van de schulddienstverlening bij hun problemen en wensen aansluit

Er wordt aan deze norm voldaan.

De geïnterviewde klanten vinden dat de hulp of ondersteuning vanuit de RSD past bij hun problemen en wensen. Het merendeel van de geïnterviewde klanten geeft aan dat zij niets missen in de hulp/ondersteuning die zij (hebben) ontvangen. Enkele klanten benoemen wel zaken die zij gemist hebben:

- klanten frequenter op de hoogte houden van hoe het traject verloopt (bijvoorbeeld eens per maand een email, omdat het best lang onzeker kan zijn of de schuldeisers akkoord gaan met het schuldregelingsvoorstel),
- een cursus omgaan met geld en uitkomen met het leefgeld bij de start van de schulddienstverlening,
- intensievere begeleiding aan het begin van de schulddienstverlening,
- een nazorgtraject.

Norm: Klanten zijn positief over het contact met de medewerkers van schulddienstverlening

Er wordt aan deze norm voldaan.

De geïnterviewde klanten zijn over het algemeen positief over het contact met de medewerkers van schulddienstverlening. Wel merkt een klant op dat er veel verloop is van personeel en dat de overdracht naar een nieuwe contactpersoon niet altijd goed verloopt.

Norm: Vrijwilligersorganisaties zijn tevreden over de samenwerking met de RSD (afdeling schulddienstverlening)

Er wordt aan deze norm voldaan.

De vrijwilligersorganisaties zijn over het algemeen tevreden over de samenwerking met de RSD (afdeling schulddienstverlening), zo blijkt uit de interviews met de coördinatoren van de vrijwilligersorganisaties. Wel kan per medewerker verschillen in hoeverre degene gebruik maakt van de discretionaire ruimte. Wanneer een medewerker deze ruimte niet benut, bemoeilijkt dit de samenwerking, aldus een coördinator.

Norm: Het eerste gesprek met de klant waarin de schriftelijke of mondelinge hulpvraag wordt vastgesteld, vindt plaats binnen 4 weken na aanmelding

Er wordt aan deze norm voldaan.

In de periode van 2020 tot het voorjaar van 2022 duurt het gemiddeld twintig dagen voordat de intake plaatsvindt. Dit is dus binnen vier weken (28 dagen) na aanmelding. Volgens de coördinator van schulddienstverlening wordt deze termijn in principe niet overschreden.

Norm: De wettelijke termijn (8 weken) voordat iemand aan het traject kan beginnen na het eerste gesprek, wordt niet overschreden

Er wordt aan deze norm voldaan.

In de periode van 2020 tot het voorjaar van 2022 duurt het na de intake gemiddeld vijftig dagen voordat de RSD een plan van aanpak heeft opgesteld waarna het traject kan beginnen. De wettelijke termijn van acht weken wordt in principe niet overschreden, volgens de coördinator van schulddienstverlening.

Norm: De RSD heeft inzicht in de doorlooptijden van de schulddienstverleningstrajecten (hoe lang duurt het voordat een inwoner uit de schulden is)

Er wordt gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

Op basis van de beschikbare gegevens weten we niet hoe lang het duurt voordat een inwoner uit de schulden is. Het gemiddeld aantal dagen dat inwoners aan de afdeling schulddienstverlening verbonden zijn, is wel bekend (dit is inclusief inwoners die het traject beëindigen terwijl ze nog schulden hebben). Van de trajecten die in 2019 zijn beëindigd was dit 376 dagen, van de trajecten die in 2020 zijn beëindigd was dit 364 dagen en van de trajecten die in 2021 zijn beëindigd was dit 404 dagen.

Norm: De RSD heeft inzicht in hoeveel klanten er uitvallen gedurende het traject en hoeveel klanten het hele traject afronden en beginnen met een schone lei

Er wordt gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

Een traject bestaat uit verschillende onderdelen. Al die verschillende onderdelen worden in het systeem van de RSD afgesloten en vervolgens wordt er (eventueel) weer een nieuw onderdeel geopend. De verschillende onderdelen hebben dus ook allemaal uitstroomredenen en in elke onderdeel kunnen mensen uitvallen. We hebben een overzicht gekregen van de uitstroomredenen van het onderdeel waarin er naar een oplossing voor de schulden wordt gewerkt (na de aanmelding, intake en stabilisatie). We weten welk deel van de klanten waarvan de situatie stabiel genoeg was en de RSD een schuldentraject is gestart, succesvol is uitgestroomd vanuit de RSD. In 2021 zijn van deze groep 145 klanten uitgestroomd. Bij 84% van deze klanten is een oplossing voor de schulden gevonden in de vorm van een sanering, bemiddeling of integrale betaling, of er is een Wsnp verklaring afgegeven. (Of de klanten voor wie een Wsnp verklaring is afgegeven, uiteindelijk ook allemaal schuldenvrij zijn is niet bekend. En of alle klanten die naar sanering uitstromen, uiteindelijk het krediet helemaal aflossen, is ook niet bekend). Bij 7% was er onvoldoende medewerking en bij 9% was er een andere reden waardoor er geen schuldregeling tot stand gebracht kon worden of nodig was.

Norm: Er is zicht op de financiële situatie van inwoners ná schulddienstverlening

Er wordt deels aan deze norm voldaan.

De RSD registreert logischerwijs niet hoe de financiële situatie is van inwoners ná afloop van de schulddienstverlening. Wel is bij de RSD bekend hoeveel huishoudens in 2021 een aanvraag voor een schuldhelpverlening indienden, die eerder (binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag) een minnelijk of wettelijk traject hebben doorlopen. Ook bellen de consulenten schulddienstverlening de klant een half jaar na afloop van een schuldregelingstraject op om te vragen hoe het gaat. Hierdoor krijgen de consulenten beperkt zicht op de financiële situatie van klanten na schulddienstverlening. Niet alle klanten zullen hier immers open over zijn.

Norm: Na afloop van de schulddienstverlening wordt er nazorg geboden

Er wordt deels aan deze norm voldaan.

Na afloop van de schulddienstverlening wordt beperkt nazorg geboden. De betrokken consulent schulddienstverlening neemt een half jaar na de beëindiging van een schuldregelingstraject telefonisch contact op met de ex-klant om te vragen hoe het gaat. Zij bieden zo opening voor hulp indien nodig. De nazorg is wel beperkt: er vindt niet standaard begeleiding plaats na afloop van een schuldregeling gericht op het omgaan met geld en voorkomen van nieuwe schulden. Wel geldt voor de klanten die budgetbeheer krijgen, dat dit geleidelijk wordt afgebouwd.

Norm: De budgetten van de RSD voor schulddienstverlening zijn inzichtelijk

Er wordt gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

De kosten voor de uitvoering van schulddienstverlening vallen binnen het algemene programmaonderdeel 'Apparaatskosten RSD'. Hierdoor is niet direct inzichtelijk wat het budget is voor de schulddienstverlening. Na aanvraag bij de RDWI is het wél mogelijk om inzicht te krijgen in de budgetten voor schulddienstverlening. Het budget is per jaar berekend op basis van het aantal fte voor de toegestane formatie van de schulddienstverlening.

Norm: De schulddienstverlening door de RSD draagt bij aan het bereiken van de doelen van de gemeenten

Er wordt aan deze norm voldaan.

De mate waarin de RSD precies bijdraagt aan het behalen van de doelen, is lastig te bepalen. Omdat de doelen vanuit het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023 niet SMART geformuleerd zijn en niet gekoppeld zijn aan meetbare indicatoren, hebben we de mate waarin elk doel bereikt is, voor een groot deel bepaald op basis van de geleverde inspanningen. Wanneer het gaat om de meerjarige doelen uit het beleidsplan schulddienstverlening, dan kunnen we constateren dat een doel bereikt is, twee doelen gedeeltelijk bereikt zijn, twee doelen niet bereikt zijn en dat van één doel niet te bepalen valt of het bereikt is (ook niet op basis van de geleverde inspanningen). De afdeling schulddienstverlening heeft nog tot en met 2023 om verder te werken aan de doelen.

Wanneer we kijken naar de jaarlijkse speerpunten uit de begrotingen, dan kunnen we constateren dat de doelstelling van 2020 behaald is (hieraan is een indicator gekoppeld). Op basis van de geleverde inspanningen is het aannemelijk dat de doelstelling van 2021 is behaald. We kunnen niet bepalen of de doelstelling van 2019 is bereikt (dus ook niet op basis van de geleverde inspanningen).

Norm: De schulddienstverlening door de RSD draagt bij aan het verminderen van problematische schulden

Er wordt aan deze norm voldaan.

De mate waarin de RSD bijdraagt aan het verminderen van problematische schulden is lastig te bepalen. Bekend is dat in december 2019 op dat moment 616 klanten ondersteuning kregen van de afdeling schulddienstverlening, in december 2020 waren dit er op dat moment 511 en in december 2021 waren dit er 540.

4 Bereik en toegankelijkheid

In dit hoofdstuk gaan we in op het bereik en de toegankelijkheid van de schulddienstverlening en geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

14. Wat is de (geschatte) omvang en samenstelling van de doelgroep? Heeft de RSD de doelgroep in beeld?
15. In hoeverre slaagt de RSD erin om inwoners met schulden te bereiken, en welke inspanningen verricht de RSD om deze inwoners te bereiken?
16. Zijn er specifieke groepen die niet of minder goed worden bereikt (denk aan mensen met een migratieachtergrond, zzp-ers, (ex-)ondernemers, jongeren)?
17. Hoe ervaart de doelgroep de toegankelijkheid van de RSD?
18. Zijn er goede voorbeelden bekend rond het thema bereik, binnen de RSD en in andere gemeenten?

Allereerst gaan we in op de toegankelijkheid van de schulddienstverlening en de inspanningen van de RSD om de doelgroep te bereiken. Hierna gaan we in op de ervaringen van klanten met de toegankelijkheid van de schulddienstverlening. Daarna komen de omvang en het bereik van de doelgroep aan bod. Tenslotte gaan we in op goede voorbeelden rond het thema bereik.

4.1. Toegankelijkheid

Inwoners kunnen de RSD bereiken via de website (online), via de mail en telefonisch, of via doorverwijzing vanuit een gemeente, het sociaal team of andere (hulp)organisatie.

Het kantoor van de RSD (en ook de afdeling schulddienstverlening) zit in Zeist. Hiernaast zijn er in verschillende gemeenten inloopcafés waarbij ook medewerkers van de afdeling schulddienstverlening aanwezig zijn. In de meeste gemeenten is een laagdrempelige inloop waarbij met meerdere partijen wordt samengewerkt. De precieze invulling verschilt per gemeente.⁹⁷ In de gemeente Utrechtse Heuvelrug organiseert het dorpssteam bijvoorbeeld drie keer per week een inloopspreekuur "Grip op Geld"⁹⁸. In de gemeente Zeist zijn op meerdere locaties inloopcafés waarbij de RSD ook aanwezig is. Een geïnterviewde wethouder noemt nog een suggestie om de toegankelijkheid te vergroten: *"Ik zou het fijn vinden als burgers de RSD schulddienstverlening ook nog via de bibliotheken in de dorpen zouden kunnen bereiken. 'Grip op Geld' is er niet altijd. Via de bibliotheek zou je naar de RSD gelooft moeten worden. In bibliotheken zie je tegenwoordig een informatiepaal staan, daarmee ga je digitaal naar de landelijke overheid. Ik denk dat het goed zou zijn wanneer die dienstverlening door bibliotheken verbreed wordt naar 'Grip op Geld'. Dus een plek waar ik zo kan binnenlopen, en dan via teams contact leggen in de bibliotheek met een schulddienstverlener of een medewerker vanuit de andere taken van de RSD."*

De coördinator schulddienstverlening geeft aan dat de aanmelding bij schulddienstverlening zo laagdrempelig mogelijk is ingericht. *"Als mensen zich bij ons aanmelden, dan krijgen ze ook direct een gesprek. Ze hoeven niet eerst allerlei formulieren in te vullen etc. Er zijn geen drempels. Het enige dat ze mee hoeven nemen, is een legitimatiebewijs en hun verhaal. Wij werpen geen drempels op"*.

Als gevolg van de coronacrisis was het in sommige periodes niet mogelijk face-to-face te spreken met een consulent van de RSD, en was de laagdrempelige inloop in de gemeenten tijdelijk gestopt.

⁹⁷ Bron: interview beleidsadviseurs RSD.

⁹⁸ Grip op geldzaken | Heuvelrug

4.2. Inspanningen om inwoners met schulden te bereiken

In deze paragraaf gaan we na welke inspanningen de RSD verricht om inwoners met schulden te bereiken (tweede onderdeel van onderzoeksvraag 15). In hoofdstuk 5 gaan we specifiek in op vroeg-signalering.

De sociale teams of dorpssteams, sociaal raadslieden en vrijwilligersorganisaties (SchuldHulpMaatje, Over Rood en Humanitas) spelen een belangrijke rol bij het bereiken van inwoners. Door regelmatig overleg te voeren, krijgen de RSD en deze ketenpartners inzicht in de mogelijkheden die de verschillende organisaties bieden wanneer het gaat om ondersteuning aan inwoners met schulden. De organisaties hebben op basis hiervan ook de informatie op hun websites aangepast. Dit moet zorgen voor een betere vindbaarheid en bekendheid van de schulddienstverlening bij inwoners, en voor meer/betere doorverwijzingen van inwoners naar passende ondersteuning.⁹⁹

Verder is de RSD in november 2021 gestart met een campagne ("Hoe hoog zijn jouw schulden?") om bekendheid te geven aan de schulddienstverlening en meer inwoners te bereiken. De coördinator schulddienstverlening vertelt hierover: *"Het ging om marketing materiaal om mensen over de schaamte heen te helpen. We hebben ons hierbij gericht op alle inwoners van de vijf gemeenten (dus niet alleen op degenen met schulden), omdat wij weten dat het netwerk enorme invloed heeft op of mensen zich melden bij de RSD. Overal hebben we informatie opgehangen; op scholen, buurthuizen en bij andere sociale partners. We hebben ook sociale media ingezet voor deze campagne. Dus bijvoorbeeld informatie op facebook van een sportvereniging. We zijn de landingspagina (de eerste pagina van de website) aan het verbeteren er komt ook een filmpje op met verhalen van collega's. We starten ook een Google AdWords: dat wil zeggen we adverteren via google, bij alle mensen die op juiste zoekwoorden zoeken en binnen de gemeente wonen qua postcode, bij hen komt dan de pagina van schulddienstverlening bovenaan te staan."*

⁹⁹ Bron: interviews coördinator schulddienstverlening en coördinator vrijwilligersorganisatie.

Ook zijn schuldfunctionarissen aanwezig bij de Rechtbank Utrecht om direct hulp aan te bieden bij schulden. Daarnaast worden er extra inspanningen gepleegd om ondernemers en nieuwkomers te bereiken. Binnen de RSD werken het team schulddienstverlening en het team Bbz (Bijstand voor zelfstandigen) met elkaar samen, waarbij het team Bbz als doorverwijzer fungeert (bij zelfstandig ondernemers met schulden). Schulddienstverlening begeleidt de klant ook naar Bbz om de levensvatbaarheid van de onderneming te bepalen en voor het aanvragen van een Bbz-krediet of tijdelijke ondersteuning in levensonderhoud. Het gespecialiseerde team nieuwe inwoners van de RSD (in brede zin) fungeert ook als doorverwijzer voor nieuwkomers bij (dreigende) schuldenproblematiek.¹⁰⁰

4.3. Ervaringen van de doelgroep met de toegankelijkheid van schulddienstverlening

We beantwoorden hieronder onderzoeksvraag 17 en gaan in op hoe de doelgroep de toegankelijkheid van de RSD ervaart.

Het merendeel van de twaalf geïnterviewde klanten geeft aan dat zij al bekend waren met de RSD voor zij bij schulddienstverlening terecht kwamen. Een geïnterviewde zegt hierover: *"De RSD kende ik al, omdat ik daar ook mijn uitkering heb. Daarom voelde het ook vertrouwd, het zit in één gebouw. Maar ik was nog niet met schulddienstverlening van de RSD bekend."* Een paar geïnterviewde klanten waren ook bekend met de afdeling schulddienstverlening van de RSD. De twee geïnterviewde vrijwilligers bevestigen het beeld dat de inwoners vaak al bekend zijn met de RSD in het algemeen, maar minder met de afdeling schulddienstverlening.

Een enkeling daargelaten, hadden de geïnterviewden op het moment waarop ze hulp vroegen bij de RSD schulden. Degene die geen schulden had, kwam bij

¹⁰⁰ Bron: beleidsplan schulddienstverlening.

de RSD voor hulp bij het beheren van het budget. De meeste geïnterviewden hebben de schulddienstverlening zelf op het internet gevonden of zijn doorverwezen naar schulddienstverlening vanuit een van de ketenpartners (zoals het buurtteam of de woningbouwcorporatie). Iets meer dan de helft van de geïnterviewde klanten is van mening dat ze zich gemakkelijk konden aanmelden bij de schulddienstverlening. Het andere deel van de geïnterviewden is hier minder tevreden over, omdat ze vanwege corona niet fysiek konden afspreken voor een eerste gesprek.

De geïnterviewde klanten geven aan dat de afdeling schulddienstverlening van de RSD goed bereikbaar is (telefonisch/fysiek/via email). Verder geven bijna alle geïnterviewde inwoners aan dat de informatie op de website van schulddienstverlening doorgaans duidelijk is. De vrijwilligers geven aan dat de website voor henzelf goed toegankelijk is en de informatie duidelijk is, maar dat dit voor klanten niet altijd geldt omdat zij bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet machtig zijn.

Kortom, de geïnterviewde klanten ervaren de schulddienstverlening over het algemeen als toegankelijk. Alleen vanwege de coronamaatregelen was dit tijdelijk niet het geval doordat afspraken voor een eerste gesprek niet face-to-face konden plaatsvinden. De klanten vinden de afdeling schulddienstverlening verder goed bereikbaar en de informatie op de website duidelijk.

4.4. Omvang en bereik van de doelgroep

We beantwoorden hieronder onderzoeksvraag 14: Wat is de (geschatte) omvang en samenstelling van de doelgroep? Heeft de RSD de doelgroep in beeld?

We gaan hierbij allereerst in op de vraag of de RSD de doelgroep in beeld heeft. Dit is in maar zeer beperkte mate het geval. De afdeling schulddienstverlening heeft beperkt zicht op de doelgroep, en beschikt alleen over cijfers op basis van hun klantenbestand. De coördinator schulddienstverlening zegt hierover:

“Onze doelgroep zijn alle inwoners 18+ en ik denk dat wij de hele doelgroep bedienen, ze zitten allemaal in ons klantenbestand, jongeren en ouderen. Maar moeilijk om te zien, in hoeverre we ze allemaal bereiken want weet niet hoe groot het probleem is.”

(Geschatte) omvang van de doelgroep

Het is lastig om precies te achterhalen hoeveel inwoners met schulden te maken hebben en hoeveel daarvan problematisch is. We kunnen hier wel een indicatie van geven, namelijk op basis van de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) die worden weergegeven in het dashboard ‘Schuldenproblematiek in beeld’.¹⁰¹ Op basis van uitgebreid onderzoek met bestaande registerdata heeft het CBS in beeld gebracht hoeveel Nederlandse huishoudens op verschillende momenten te maken hadden met geregistreerde problematische schulden.¹⁰²

Tabel 3 geeft op drie momenten per gemeente het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden. Uit de tabel blijkt dat er in het werkgebied van de RSD, naar schatting tussen de 4.500 en 5.000 huishoudens zijn met (problematische) schulden. Verder is in de tabel te zien wat het percentage huishoudens met problematische schulden is, binnen elk van de vijf gemeenten (informatie vanuit het dashboard). We hebben berekend wat het aandeel huishoudens met problematische schulden is in het totale werkgebied van de RSD op basis van de informatie uit het dashboard.

¹⁰¹ [Schuldenproblematiek in beeld \(cbs.nl\)](#)

¹⁰² Met behulp van registraties over betalingsachterstanden bij de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), bij BKR geregistreerde betalingsachterstanden en minnelijke trajecten, wanbetalers van de zorgverzekering, de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en het Centraal Curatele en Bewind Register (CCBR) is afgeleid welke huishoudens te maken hebben met geregistreerde problematische schulden. De informatie over schulden verschilt per registratie. Daarom is per registratie bepaald wanneer er sprake is van een geregistreerde problematische schuldsituatie. Zie [Schuldenproblematiek in beeld \(cbs.nl\)](#) voor de precieze definitie van ‘problematische schuldsituatie’ per registratie.

Tabel 3: Aantal huishoudens met problematische schulden (definitie CBS) (2019, 2020, 2021), en percentage huishoudens met problematische schulden (jan 2021)

	Aantal huis- houdens met problematische schulden: jan 2019	Aantal huis- houdens met problematische schulden: jan 2020	Aantal huis- houdens met problematische schulden: jan 2021	Percentage huishoudens met problema- tische schulden jan 2021 ¹⁰³
Bunnik	190	190	170	2,7%
De Bilt	920	940	940	4,9%
Utrechtse Heuvelrug	1.120	1.130	1.080	5%
Zeist	1.930	1.960	1.830	6,2%
Wijk bij Duurstede	540	520	490	4,8%
Totaal RSD werkgebied	4.700	4.740	4.510	5,2%¹⁰⁴

We zien verder in de laatste kolom van de tabel dat circa 5% van de huishoudens in het werkgebied van de RSD problematische schulden heeft. Verder loopt het aandeel van de huishoudens dat problematische schulden heeft op het totaal aantal huishoudens uiteen tussen de verschillende gemeenten. Zo heeft circa 2,7% van de huishoudens in Bunnik problematische schulden, terwijl dit aandeel in Zeist circa 6,2% is.

¹⁰³ Schuldenproblematiek in beeld (cbs.nl)

¹⁰⁴ Berekend op basis van het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden (4.510) en het aantal huishoudens zonder geregistreerde problematische schulden (82.610) in het in het dashboard 'Schuldenproblematiek in beeld'.

Bereik van de doelgroep

We beantwoorden nu onderzoeksvraag 15: In hoeverre slaagt de RSD erin om inwoners met schulden te bereiken?

Het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden volgens de CBS gegevens, ligt aanzienlijk hoger dan het aantal huishoudens dat zich heeft gemeld bij de afdeling schulddienstverlening van de RSD.¹⁰⁵ In 2019 waren er 533 huishoudens die zich aanmelden, in 2020 waren dit er 477 en in 2021 waren dit er 551.¹⁰⁶

In januari 2019 waren er volgens CBS gegevens circa 4.700 huishoudens met problematische schulden, terwijl in heel 2019 zich 533 huishoudens hebben gemeld bij afdeling schulddienstverlening van de RSD, dit is circa 11%. In januari 2020 waren er volgens CBS gegevens 4.740 huishoudens met problematische schulden, terwijl in heel 2020 zich 477 huishoudens hebben gemeld bij schulddienstverlening, dit is circa 10%. In 2021 waren er circa 4.510 huishoudens met problematische schulden, terwijl in heel 2021 zich 551 huishoudens hebben gemeld bij schulddienstverlening, dit is circa 12%.¹⁰⁷

Het aantal huishoudens dat zich aanmeldt bij schulddienstverlening is dus slechts een beperkt aandeel van de huishoudens met problematische schulden in het werkgebied van de RSD. Dit lijkt echter niet af te wijken van het landelijke beeld. Precies vergelijken met andere schulddienstverleningsorganisaties/ afdelingen is niet mogelijk, omdat schulddienstverleners verschillende definities hanteren wanneer het gaat om het aantal aanmeldingen per jaar en

¹⁰⁵ We moeten hierbij opmerken dat natuurlijk niet iedereen met problematische schulden ook schulddienstverlening nodig heeft. Mogelijk kan een deel van deze groep de problematische schulden zelf op eigen kracht of met hulp van een andere partij (zoals een vrijwilligersorganisatie die zich richt op mensen met financiële problemen) oplossen.

¹⁰⁶ Bron: NVVK cijfers 2019, 2020 en 2021.

¹⁰⁷ Bron: NVVK cijfers 2021.

ook verschillen in de onderdelen van schulddienstverlening die zij bieden. Om te voorkomen dat mogelijk ten onrechte het beeld ontstaat dat de RSD het in bereiken van de doelgroep niet goed doet vergeleken met andere schulddienstverleningsorganisaties/afdelingen, hebben we gezocht naar twee schulddienstverleners waarmee een enigszins steekhoudende vergelijking kan worden gemaakt op grond van voor ons beschikbare gegevens. Wanneer we naar het aantal aanmeldingen kijken, dan zien we dat de afdeling schulddienstverlening van de RSD qua verhouding tussen het aantal aanmeldingen en het aantal huishoudens met geregistreerde problematische schulden in het werkgebied niet of nauwelijks afwijkt van deze schulddienstverleningsorganisaties/afdelingen (Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) de Bollenstreek¹⁰⁸ (gemeente Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen) en de gemeente Hilversum¹⁰⁹).

Ook in landelijk onderzoek komt naar voren dat een groot deel van de huishoudens met problematische schulden niet bij schulddienstverlening terecht komt. Het Nibud rapporteert bijvoorbeeld dat er zo'n 555.000 huishoudens zijn met ernstige betalingsproblemen, terwijl slechts zo'n 95.000 zich hebben gemeld bij schulddienstverlening.^{110,111} (Let op: dit percentage lijkt hoger, echter precies vergelijken met het bereik van de RSD op basis van de CBS data is hier

niet mogelijk omdat de gehanteerde definities verschillen: problematische schulden versus ernstige betalingsproblemen¹¹²).

Verder is een deel van de huishoudens met problematische schulden die zich niet bij de afdeling schulddienstverlening aanmeldt, in staat om de schulden op den duur op eigen kracht of met hulp van anderen (zoals vrienden of familie) of andere organisaties in de keten (zoals vrijwilligersorganisaties of de sociale teams) op te lossen. Een ander deel van de groep mensen met problematische schulden lukt dit uiteindelijk niet en zij komen dan, vaak jaren later, bij de schulddienstverlening terecht. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat inwoners met geldproblemen gemiddeld pas na vijf jaar hulp zoeken wanneer de problematiek hen boven het hoofd dreigt te groeien. Dikwijls zijn enkelvoudige geldproblemen dan al uitgegroeid tot complexe schulden. Dit lijkt niet anders te zijn in het werkgebied van de RSD. In de NVVK jaarcijfers 2021 zien we dat het gemiddelde totale bedrag dat een schuldenaar (hieronder vallen particulieren en ondernemers) als schuld had uitstaan, in de dossiers waarvoor de afdeling schulddienstverlening probeerde om de schuld op te lossen, € 39.068,- was, waarbij er gemiddeld 12 schuldeisers waren. De gemiddelde schuld van mensen die zich in Nederland bij de schuldhulpverlening hebben gemeld, was volgens het jaarverslag van de NVVK in 2021 € 42.662,-. Deze was € 37.359,- bij particulieren en € 112.673,- bij ondernemers. Gemiddeld hadden zij 13 schuldeisers.¹¹³ Bij mensen met schulden spelen gevoelens van schaamte, (eigen) schuld en spijt vaak een grote rol. Deze gevoelens zorgen ervoor dat mensen hun financiële problemen verbergen voor de buitenwereld én voor zichzelf.¹¹⁴

108 2.715 huishoudens met problematische schulden op 1 januari 2019 in de Bollenstreek (op basis van dashboard 'Schuldenproblematiek in beeld') en in 2019 331 aanmeldingen voor schulddienstverlening (zie [ISD Bollenstreek rapport schulddienstverlening.pdf](#))

109 3.290 huishoudens met problematische schulden op 1 januari 2020 in Hilversum (op basis van dashboard 'Schuldenproblematiek in beeld') en jaarlijks ongeveer 400 aanmeldingen voor schulddienstverlening (zie [Beleidsplan integrale schuldhulpverlening 2020-2024. Hilversum \(overheid.nl\)](#))

110 Nibud (2019). Financiële problemen (2018). Geldzaken in de praktijk 2018-2019 deel 1.

111 In de CBS data is te vinden dat zo'n 8% van de bevolking problematische schulden heeft. Dit aandeel is veel hoger dan het aandeel mensen met ernstige betalingsproblemen volgens het onderzoek van Nibud. CBS en Nibud hanteren verschillende operationalisaties.

112 In de CBS data is te vinden dat in Nederland zo'n 8% problematische schulden heeft, dit aandeel is veel hoger dan het aandeel mensen met ernstige betalingsproblemen waarvan wordt uitgegaan in het onderzoek van het Nibud (550.000 mensen op de Nederlandse bevolking in 2018).

113 [De cijfers - Jaarverslag 2021 \(nvvk.nl\)](#)

114 [De 5 drempels vóór schuldhulpverlening | Stimulansz](#)

Het bereik van specifieke groepen

We beantwoorden hieronder onderzoeksvraag 16: Zijn er specifieke groepen die niet of minder goed worden bereikt (denk aan mensen met een migratieachtergrond, zzp-ers, (ex-)ondernemers, jongeren)?

In de NVVK jaarcijfers 2019, 2020 en 2021 wordt een indeling gemaakt binnen de aanmeldingen in categorieën op basis van leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling, inkomstenbron en de hoogte van het inkomen. Hieraan valt bijvoorbeeld af te lezen dat in 2019 zo'n 10% van de aanmeldingen bij schulddienstverlening van de RSD een jongere (18-25 jaar) betreft; in 2020 is dit 14% en in 2021 is dit 16%.

Het is echter niet mogelijk om precies na te gaan of er specifieke groepen zijn die niet of minder goed worden bereikt (denk aan mensen met een migratieachtergrond, zzp-ers, (ex-)ondernemers, jongeren), omdat niet bekend is hoe groot deze specifieke groepen zijn binnen de groep mensen met problematische schulden (onderzoeksvraag 16). Op basis van CBS gegevens kan worden nagegaan hoe de leeftijdsopbouw van een gemeente is, maar omdat niet bekend is hoeveel problematische schulden in elke leeftijdscategorieën voorkomen (problematische schulden komen niet in elke leeftijdscategorie evenveel voor), kan op basis hiervan niet worden bepaald hoe groot het aantal mensen met problematische schulden in een bepaalde leeftijdscategorie is.

Ook de coördinator van de afdeling schulddienstverlening geeft aan niet te weten of er bepaalde groepen zijn die minder goed bereikt worden.

4.5. Goede voorbeelden rond het thema bereik

We beantwoorden in deze paragraaf onderzoeksvraag 18: Zijn er goede voorbeelden bekend rond het thema bereik, binnen de RSD en in andere gemeenten?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben we gekeken naar de voorbeelden uit eerder onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut en daarnaast hebben we via internet gezocht naar goede voorbeelden.

De campagne van de RSD om mensen meer bekend te maken met de schulddienstverlening, is een goed voorbeeld rond het thema bereik. Hieronder geven we nog een aantal andere goede voorbeelden rond het thema. Allereerst twee mooie voorbeelden waarbij de eerstelijnszorg en schuldenfunctionarissen bij rechtbanken worden ingezet om mensen met schulden te bereiken. Verder vonden we een landelijke campagne waarbij wordt geprobeerd om door ervaringsverhalen het maatschappelijk taboe rond schulden te doorbreken, een landelijke website waarop onder meer wordt aangegeven hoe mensen anderen in hun omgeving met schulden kunnen helpen, en een overzicht van tips hoe gemeenten jongeren beter kunnen bereiken.

Interventiepakket 'patiënten met schulden'

Het project 'Financiën in de spreekkamer'¹¹⁵ heeft als doel om een brug te slaan tussen de eerstelijnszorg en de aanpak van schulden. Door alert te zijn op de doorwerking van geldzorgen op gezondheid en daarover in gesprek te gaan, kunnen zorgverleners een preventieve rol vervullen. Door adequaat en warm te verwijzen, krijgen gemeenten financiële problemen eerder in beeld.

Om huisartsen op weg te helpen en te ondersteunen bij het signaleren en bespreekbaar maken van schulden, ontwikkelden Zorggroep Almere en

¹¹⁵ <https://www.hu.nl/onderzoek/publicaties/geldzorgen-in-de-sprekkamer>

Hogeschool Utrecht het interventiepakket 'Patiënten met schulden'. Met het pakket krijgen de huisarts en praktijkondersteuner materiaal in handen om te signaleren, te bespreken en vooral ook snel en adequaat te verwijzen. Hiermee komen patiënten met geldzorgen mogelijk eerder in beeld van de schuldhulpverlening en worden zij sneller geholpen bij het oplossen van hun schulden. Het interventiepakket bevat allerlei materialen die ingezet kunnen worden door de huisartsenpraktijk, zoals (poster)materialen voor de wachtkamer, uitleg voor de huisarts en praktijkondersteuner en een praatplaat.

De eerste ervaringen met deze aanpak zijn in een pilot onderzocht onder huisartsen in Almere en Utrecht.¹¹⁶

Campagne: "Kom uit je schuld"

Een landelijk voorbeeld waarbij gebruik wordt gemaakt van de verhalen van ervaringsdeskundigen om het maatschappelijke taboe rond schulden te doorbreken is de campagne 'Kom uit je schuld'. Ervaringsdeskundigen met verschillende achtergronden vertelden hun verhaal op deze website. Zie: [Home | Kom jij eruit? \(komuitjeschuld.nl\)](https://komuitjeschuld.nl).

Eerste Hulp bij Schulden

Een ander initiatief is de landelijke website "Eerste Hulp bij Schulden", waarop ook is aangegeven hoe mensen anderen in hun omgeving met schulden kunnen helpen. Zie: [Hoe kun jij helpen? | Eerste Hulp bij Schulden](https://eerstehulpbijschulden.nl)

Tips voor een beter bereik van jongeren

Bureau Bartels heeft een inventarisatie uitgevoerd naar experimenten en pilots op het gebied van schuldhulpverlening bij Nederlandse gemeenten.¹¹⁷ Het bereiken van jongeren is erg lastig; naar het gemeentehuis stappen voelt als een grote drempel en tijdens een van de kennisbijeenkomsten werd duidelijk dat schuldhulpverleners een wantrouwen vanuit jongeren richting de gemeente ervaren. Jongeren kunnen bereikt worden door hun taal te spreken en aan te sluiten bij hun belevingswereld. Gemeenten kunnen:

- altijd aanspreekbaar zijn door bijvoorbeeld vrijblijvende inloopuren of koffiemiddagen te organiseren,
- korte filmpjes over dienstverlening verspreiden via sociale media,
- via de brievenbus jongeren benaderen, bijvoorbeeld met een verjaardagskaart op de 18e verjaardag met informatie over de nieuwe verantwoordelijkheden.

Jongeren Perspectief Fonds

Hoewel deze aanpak zich niet direct richt op het bereik, willen we dit voorbeeld toch noemen omdat het zich richt op een van de doelgroepen, namelijk jongeren, waarop de RSD zich in de toekomst meer zou willen richten.¹¹⁸ Het Jongeren Perspectief Fonds (JPF) biedt een innovatieve aanpak aan jongeren van 18 tot en met 27 jaar die door schulden belemmerd worden in hun maatschappelijke ontwikkeling. Het JPF koopt de schuld van de jongere over en aan schuldeisers wordt een saneringsbedrag geboden. Vervolgens gaat de jongere, met hulp van het JPF en een trajectbegeleider, aan de slag met een plan voor de toekomst. Met concrete doelen om aan te gaan werken. De jongere kan (een deel van) de schuld terugbetalen in geld of in werktijd, bijvoorbeeld via

¹¹⁶ <https://schuldenenincasso.nl/interventiepakket-patienten-met-schulden/>

¹¹⁷ Kuppens (2020). Gemeentelijke experimenten en pilots binnen de schuldhulpverlening. In: Tijdschrift voor Schuldsanering, nummer 02, p. 10-12.

¹¹⁸ Bron: interview coördinator schulddienstverlening.

een (maatschappelijke) stage. JPF staat garant voor de betaling van het saneringskrediet. Financiering van het JPF vindt plaats via een publiek-private samenwerking. Zo betalen maatschappelijke partijen die van deze aanpak profiteren, zoals de gemeente, een deel van hun besparing terug aan het fonds. Ook schuldeisers doen een jaarlijkse bijdrage aan het fonds. Op die manier komt het uitgeleende geld telkens weer terug en komt ook steeds opnieuw beschikbaar voor nieuwe leningen. Succesfactoren in het traject zijn persoonlijke coaching, waarbij handvatten worden aangereikt om het zelf te doen. Ook rust, die jongeren ervaren wanneer er geen post van deurwaarders meer op de mat valt, helpt. Dit zorgt ook voor vertrouwen in het traject, omdat ze het gevoel hebben dat er wat verbetert in hun situatie. Jongeren kijken positief terug op het traject en hun ontwikkeling. Ze zijn nu beter in staat hun financiën te regelen en om kritisch naar zichzelf te kijken en te reflecteren. Het JPF is een initiatief van SchuldenlabNL en een van de beproefde programma's die zij ondersteunen.¹¹⁹ In 2021 is er een onderzoek uitgevoerd die de effecten van het JPF in beeld brengt.¹²⁰

¹¹⁹ <https://jongerenperspectieffonds.nl/>

¹²⁰ Purpose (2021). JPF Effectmeting 2021.

4.6. Samenvatting: antwoorden op onderzoeksvragen en beoordeling van normen

Met de informatie uit dit hoofdstuk geven we antwoord op onderzoeksvraag 14 t/m 18.

14. *Wat is de (geschatte) omvang en samenstelling van de doelgroep? Heeft de RSD de doelgroep in beeld?*
 - Op basis van de cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kunnen we een indicatie geven van de omvang van de doelgroep. Volgens deze gegevens zouden er op 1 januari 2021 ongeveer 4500 huishoudens zijn met problematische schulden in het werkgebied van de RSD. Dat is zo'n 5% van alle huishoudens in het gebied.
 - De afdeling schulddienstverlening heeft beperkt zicht op de doelgroep en beschikt alleen over cijfers vanuit hun klantenbestand. De RSD heeft zicht op hoe het klantenbestand is samengesteld op basis van leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling, inkomstenbron en de hoogte van het inkomen.
15. *In hoeverre slaagt de RSD erin om inwoners met schulden te bereiken, en welke inspanningen verricht de RSD om deze inwoners te bereiken?*
 - De RSD slaagt er gedeeltelijk in om inwoners met schulden te bereiken. Maar een klein deel van de mensen met problematische schulden in het werkgebied van de RSD heeft zich aangemeld bij de RSD, namelijk ca. 12% (2021). Hierin lijkt de RSD echter niet af te wijken van andere schulddienstverleners in Nederland.
 - Een deel van de huishoudens met problematische schulden die zich niet bij schulddienstverlening aanmeldt, is in staat om de schulden op den duur op eigen kracht of met hulp van anderen (zoals vrienden of familie) of andere organisaties in de keten (zoals vrijwilligersorganisaties) op te lossen. Maar een ander deel van de groep mensen met problematische schulden lukt dit uiteindelijk niet en zij komen dan,

vaak jaren later, bij de schulddienstverlening terecht. Uit onderzoek van het Nibud blijkt dat inwoners met geldproblemen gemiddeld pas na vijf jaar hulp zoeken wanneer de problematiek hen boven het hoofd dreigt te groeien. Dit lijkt niet anders te zijn in het werkgebied van de RSD. In de NVVK jaarcijfers 2021 zien we dat het gemiddelde totale bedrag aan schuld dat de schuldenaar waarvoor de afdeling schulddienstverlening probeerde om de schuld op te lossen (particulieren en ondernemers), gemiddeld € 39.068,- was, waarbij er gemiddeld 12 schuldeisers waren. Mensen in Nederland met schulden ervaren veelal een drempel om naar schulddienstverlening te gaan, vaak doen ze dit pas als de schulden hoog zijn opgestapeld. Gevoelens van schaamte, (eigen) schuld en spijt leiden er veelal toe dat mensen hun financiële problemen verbergen voor de buitenwereld én voor zichzelf.

- De RSD verricht verschillende inspanningen om inwoners met schulden te bereiken. Zo is de RSD gestart met een campagne ("Hoe hoog zijn jouw schulden?") om bekendheid te geven aan de schulddienstverlening en meer inwoners te bereiken. Verder investeert de RSD in de relaties met ketenpartners, zodat deze mensen met schulden naar de afdeling schulddienstverlening doorverwijzen. Ook worden er door de RSD extra inspanningen gepleegd om ondernemers en nieuwkomers te bereiken.
16. *Zijn er specifieke groepen die niet of minder goed worden bereikt (denk aan mensen met een migratieachtergrond, zzp-ers, (ex-)ondernemers, jongeren)?*
- In de NVVK jaarcijfers 2019, 2020 en 2021 wordt een indeling gemaakt binnen de aanmeldingen in categorieën op basis van leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling, inkomstenbron en de hoogte van het inkomen. Hieraan valt bijvoorbeeld af te lezen dat in 2019 zo'n 10% van de aanmeldingen een jongere (18-25 jaar) betreft; in 2020 is dit 14% en in 2021 is dit 16%.
 - Het is echter niet mogelijk om na te gaan of er specifieke groepen zijn die niet of minder goed worden bereikt, omdat niet bekend is hoe groot deze specifieke groepen zijn binnen de groep mensen met problematische

schulden in het werkgebied van de RSD. Op basis van CBS gegevens kan worden nagegaan hoe de leeftijdsopbouw van een gemeente is, maar omdat we niet weten in welke mate of problematische schulden in elke leeftijdscategorieën voorkomen (problematische schulden komen niet evenveel voor in verschillende leeftijdscategorieën), kan op basis hiervan niet worden bepaald hoe groot het aantal mensen met problematische schulden in een bepaalde leeftijdscategorie is.

17. *Hoe ervaart de doelgroep de toegankelijkheid van de RSD?*
- De geïnterviewde klanten ervaren de schulddienstverlening over het algemeen als toegankelijk. Ze geven aan dat ze zich doorgaans gemakkelijk aan konden melden bij de schulddienstverlening. Alleen vanwege de coronamaatregelen was dit tijdelijk niet het geval doordat afspraken voor een eerste gesprek niet face-to-face konden plaatsvinden. De klanten vinden de afdeling schulddienstverlening verder goed bereikbaar en de informatie op de website duidelijk.
18. *Zijn er goede voorbeelden bekend rond het thema bereik, binnen de RSD en in andere gemeenten?*
- De campagne van de RSD om mensen meer bekend te maken met de schulddienstverlening is een goed voorbeeld rond het thema bereik.
 - Uit andere gemeenten hebben we een goed voorbeeld kunnen vinden waarbij de eerstelijnszorg wordt ingezet om mensen met schulden te bereiken. Verder vonden we een landelijke campagne om door ervaringsverhalen het maatschappelijk taboe rond schulden te doorbreken, een landelijke website waarop onder andere staat aangegeven hoe mensen anderen in hun omgeving met schulden kunnen helpen en een overzicht van tips hoe gemeenten jongeren beter kunnen bereiken.

We geven nu de bij dit hoofdstuk passende normen uit het normenkader weer en laten zien in hoeverre er aan elke norm wordt voldaan.

Norm: De RSD verricht voldoende inspanningen om inwoners met schulden te bereiken

We kunnen niet bepalen of aan deze norm wordt voldaan op basis van de beschikbare gegevens.

De RSD verricht veel inspanningen, maar het is lastig te zeggen of dit voldoende is, omdat dit onvoldoende SMART geformuleerd is in de doelstellingen van de RDWI.

De RSD verricht verschillende inspanningen om inwoners met schulden te bereiken. Zo is de RSD gestart met een campagne ("Hoe hoog zijn jouw schulden?") om bekendheid te geven aan de schulddienstverlening en meer inwoners te bereiken. Ook zijn schuldfunctionarissen aanwezig bij de Rechtbank Utrecht om direct hulp aan te bieden bij schulden. Verder investeert de RSD in de relaties met ketenpartners, zodat deze mensen met schulden naar de afdeling schulddienstverlening doorverwijzen. Ook worden er vanuit de RSD extra inspanningen gepleegd om ondernemers en nieuwkomers te bereiken.

Norm: De schulddienstverlening is toegankelijk voor mensen met schulden

Er wordt gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

De schulddienstverlening is in principe toegankelijk voor mensen met schulden. Inwoners kunnen de RSD bereiken via de website (online), via de mail en telefonisch, of via doorverwijzing vanuit een gemeente, sociaal team of andere (hulp)organisatie. Verder is er in bijna iedere gemeente een laagdrempelige inloop op bepaalde dagdelen waarbij ook de RSD vertegenwoordigd is.

De geïnterviewde klanten ervaren de schulddienstverlening over het algemeen ook als toegankelijk. De geïnterviewde klanten geven aan dat ze zich doorgaans gemakkelijk aan konden melden bij de schulddienstverlening. De klanten vinden de afdeling schulddienstverlening verder goed bereikbaar en de informatie op de website doorgaans duidelijk.

Tegelijkertijd wordt een groot deel van de doelgroep niet bereikt door de afdeling schulddienstverlening. Maar een klein deel van de mensen met problematische schulden in het werkgebied van de RSD meldt zich bij de RSD, namelijk 12% in 2021. Hiermee lijkt de RSD overigens niet af te wijken van andere schulddienstverleningsorganisaties in Nederland. Een deel van de groep mensen met problematische schulden lukt het uiteindelijk niet om de schulden op eigen kracht of met hulp van anderen (zoals vrienden of familie) of andere organisaties in de keten (zoals vrijwilligersorganisaties) op te lossen. Zij komen dan, vaak jaren later wanneer de schulden hoog zijn opgelopen, bij de schulddienstverlening terecht. Bekend is dat mensen met schulden een drempel ervaren om naar schulddienstverlening te gaan, vaak doen ze dit pas als de schulden hoog zijn opgestapeld. Bij mensen met schulden spelen gevoelens van schaamte, (eigen) schuld en spijt vaak een grote rol. Deze gevoelens zorgen ervoor dat mensen hun financiële problemen verbergen voor de buitenwereld én voor zichzelf.¹²¹

Norm: De RSD heeft goed inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep

Er wordt niet/nauwelijks aan deze norm voldaan.

De afdeling schulddienstverlening heeft beperkt zicht op de doelgroep, aangezien zij alleen gegevens bijhouden van de mensen in hun klantenbestand. De RSD weet hoe het klantenbestand is samengesteld op basis van leeftijd, geslacht, gezinssamenstelling, inkomstenbron en de hoogte van het inkomen.

Norm: De RSD slaagt er in om inwoners met schulden te bereiken

Er wordt gedeeltelijk aan deze norm voldaan.

De RSD slaagt er gedeeltelijk in om inwoners met schulden te bereiken. Maar een klein deel van de mensen met problematische schulden in het werkgebied van de RSD heeft zich aangemeld bij de RSD, namelijk 12% in 2021. Hierin lijkt de RSD echter niet af te wijken van andere schulddienstverleners in Nederland. Een deel van de huishoudens met problematische schulden die zich niet bij schulddienstverlening aanmeldt, is in staat om de schulden op den duur op eigen kracht of met hulp van anderen (zoals vrienden of familie) of andere organisaties in de keten (zoals vrijwilligersorganisaties) op te lossen. Echter, ook een deel van de groep mensen met problematische schulden lukt dit uiteindelijk niet en zij komen dan, vaak jaren later wanneer de schulden hoog zijn opgelopen, bij de schulddienstverlening terecht. Dit lijkt niet anders te zijn in het werkgebied van de RSD. In de NVVK jaarcijfers 2021 zien we dat in 2021 het gemiddelde totale bedrag aan schuld dat de schuldenaar (particulieren en ondernemers) waarvoor de afdeling schulddienstverlening van de RSD probeerde om de schuld op te lossen, gemiddeld € 39.068,- was. Hierbij waren er gemiddeld 12 schuldeisers. De RSD wijkt hierbij niet af van schulddienstverleningsorganisaties in Nederland. Mensen in Nederland met schulden ervaren veelal een drempel om naar schulddienstverlening te gaan, vaak doen ze dit pas als de schulden hoog zijn opgestapeld. Gevoelens van schaamte, (eigen) schuld en spijt leiden er veelal toe dat mensen hun financiële problemen verbergen voor de buitenwereld en voor zichzelf¹²².

122 De 5 drempels vóór schuldhulpverlening | Stimulansz

Norm: Specifieke groepen (zoals mensen met een migratieachtergrond, zzp-ers, (ex)-ondernemers en jongeren) worden goed bereikt

Op basis van de beschikbare gegevens is niet te bepalen of aan deze norm is voldaan.

Vanuit de NVVK jaarcijfers bekend dat in 2019 10% van de aanmeldingen bij de afdeling schulddienstverlening van de RSD een jongere (18-25 jaar) betreft; in 2020 is dit 14% en in 2021 is dit 16%.

Het is echter niet mogelijk om na te gaan of specifieke groepen goed worden bereikt (denk aan mensen met een migratieachtergrond, zzp-ers, (ex)-ondernemers, jongeren), omdat alleen bekend is hoe groot de totale groep mensen met problematische schulden is, maar niet hoe groot deze specifieke groepen hierbinnen zijn. Problematische schulden komen niet in alle leeftijdscategorieën evenveel voor en hierover is geen goede informatie beschikbaar.

5 Preventie en vroegsignalering

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

19. Wat doet de RSD aan preventie en vroegsignalering? En in hoeverre is de aanpak gericht op specifieke groepen?
20. Wordt er gebruik gemaakt van gegevens van andere organisaties (zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars of nutsbedrijven) om vroegtijdig schulden te signaleren?
21. Heeft de aandacht voor preventie en vroegsignalering effect op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening bij de RSD en verandert de zwaarte van de problematiek als gevolg van vroegsignalering?
22. Heeft vroegsignalering effect op de tijd die nodig is om schuldenvrij te raken als inwoner?
23. Wat zijn de ervaringen van de doelgroep ten aanzien van het thema preventie en vroegsignalering en sluiten de ervaringen aan bij het bestaande aanbod aan schuldhulpverlening?
23. Zijn er goede voorbeelden bekend rond het thema preventie en vroegsignalering, binnen de RSD en in andere gemeenten?

Allereerst gaan we in op de inspanningen op het gebied van preventie en vroegsignalering. We vervolgen met de ervaringen van professionals, vrijwilligers en klanten. Daarna bespreken we de effecten van preventie en vroegsignalering. Tenslotte beschrijven we enkele goede voorbeelden rond deze thema's.

5.1. Preventie en vroegsignalering

We beginnen met het beantwoorden van de onderzoeksvragen 19 en 20. We gaan hierbij allereerst in op wat de RSD doet aan de preventie van schulden.

In het beleidsplan schulddienstverlening staat dat de RSD instrumenten inzet om (problematische) schulden te voorkomen, onder andere door preventieve trainingen in samenwerking met haar ketenpartners.¹²³ In de praktijk wordt op dit moment echter weinig gedaan aan preventie vanuit de afdeling schulddienstverlening, blijkt uit de interviews met de medewerkers van de RSD. Een consulent schulddienstverlening vertelt dat de RSD een paar jaar geleden budgetcursussen gaf (onder andere via het sociaal team) en voorlichting op middelbare scholen. De afgelopen twee jaar hebben zij dit niet meer gedaan. Wel wordt er aan preventie van schulden gedaan bij nieuwkomers. Een consulent schulddienstverlening vertelt dat de RSD ook de nieuwe Wet Inburgering uitvoert, waarbij ze nieuwkomers het eerste half jaar ontzorgen door budgetbeheer uit te voeren.

De coördinator schulddienstverlening vertelt dat de afdeling schulddienstverlening zich in de toekomst (2022) meer wil richten op jongeren: *"Omdat we veel jongeren terugzien in de vroegsignalering en dit is ook handig omdat zij nog een heel leven voor zich hebben."* Dit horen we ook terug van de beleidsadviseurs van de RSD: *"Voor volgend jaar (2022) willen we naar scholen om voorlichting te geven: dus dan ligt de focus op jongeren. Hierbij gaat het vooral om preventie, maar dan willen we ook jongeren met schulden oppikken."*

In het kader van schulden krijgt vroegsignalering steeds meer aandacht: niet alleen in het werkgebied van de RSD, maar ook in de rest van Nederland. De

¹²³ Bron: beleidsplan schulddienstverlening.

praktijk leert namelijk dat mensen met schulden pas in een laat stadium hulp zoeken. Om verergering van problemen te voorkómen, zou het beter zijn als inwoners al in een eerder stadium hulp krijgen.

Op 1 januari 2021 ging een aantal wetswijzigingen in die betrekking hadden op de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en die gegevensuitwisseling van inwoners met betalingsachterstanden tussen gemeenten enerzijds en woningcorporaties, energie- en drinkwaterbedrijven en zorgverzekeraars anderzijds mogelijk maakt. Zo kunnen gemeenten inwoners met schulden eerder in beeld krijgen en hen tijdig ondersteuning aanbieden.

Sinds januari 2021 ontvangt de RSD maandelijks signalen van woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, energie- en wateraanbieders over inwoners met een betalingsachterstand. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van het digitale registratiesysteem RIS Matching en Vroeg eropaf¹²⁴. Onder de naam 'Vroeg in Actie' worden de betreffende inwoners vervolgens benaderd via een huisbezoek, telefonisch, via sms, of per mail of brief¹²⁵ – afhankelijk van hoeveel prioriteit het heeft en of het telefoonnummer en/of e-mailadres bekend is – waarbij de RSD op laagdrempelige wijze ondersteuning aanbiedt. In het geval dat de problemen groot lijken volgt een huisbezoek: bij twee betalingsachterstanden op één adres, drie achtereenvolgende signalen of als schulddienstverlening een andere aanleiding ziet om op huisbezoek te gaan zoals wanneer het een persoon op hoge leeftijd betreft of bij een hoog bedrag van de vordering. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met de ketenpartners, waarin de rollen taakverdeling is beschreven bij het opvolgen van signalen van financiële problemen bij inwoners.¹²⁶ Bij huisbezoeken gaan de RSD en het sociaal team

gezamenlijk op pad. Wanneer een inwoner al bekend is bij het sociaal team, dan vindt er geen huisbezoek plaats, maar neemt de consulent van het sociaal team contact op met de inwoner om een afspraak te maken voor het bespreken van de financiën.¹²⁷

Vooruitlopend op de wetswijzigingen werd in de gemeente Utrechtse Heuvelrug van september tot en met december 2020 al een pilot uitgevoerd, waarbinnen reeds inspanningen ten aanzien van vroegsignalering plaatsvonden.¹²⁸ De pilot is ook geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat het proactief benaderen en het bereiken van inwoners met betalingsachterstanden is gelukt:

In de pilot is het gelukt om inwoners met betalingsachterstanden proactief te benaderen en in het overgrote deel van de gevallen te bereiken (78% bij de huisbezoeken). Door de inzet van Vroeg in Actie ontstond een contactmoment, dat er zonder de pilot niet zou zijn geweest. Een klein deel van de bereikte inwoners ging daadwerkelijk in op de geboden hulp en 11%¹²⁹ van de bereikte inwoners werd aangemeld voor schulddienstverlening. Het is aannemelijk dat in deze gevallen grotere (financiële) problematiek voorkomen is.¹³⁰

Vroegsignalering in de praktijk

Naar aanleiding van een melding wordt er altijd een brief, email of sms-bericht gestuurd (afhankelijk van de beschikbare gegevens). Afhankelijk van hoeveel prioriteit de melding heeft en of het telefoonnummer bekend is, wordt er naar aanleiding van de melding gebeld of volgt een huisbezoek (wanneer de problemen groot lijken zoals bij twee betalingsachterstanden op één adres of drie achtereenvolgende signalen). In verband met de coronamaatregelen

¹²⁴ Zie voor meer informatie: [RIS Vroeg Erpaf – Inforing](#)

¹²⁵ De brieven doen we in een groene envelop en een pen erin, om ervoor te zorgen dat de brieven vaker worden geopend, vertelt een consulent schulddienstverlening.

¹²⁶ Bronnen: plan inrichting vroegsignalering RSD februari 2021; interview coördinator schulddienstverlening.

¹²⁷ Bron: RSD presentatie schulddienstverlening september 2021.

¹²⁸ Bron: evaluatie pilot vroegsignalering gemeente Utrechtse Heuvelrug.

¹²⁹ Opmerking van de onderzoekers: het gaat hierbij om drie inwoners.

¹³⁰ Bron: Evaluatie Pilot vroegsignalering gemeente Utrechtse Heuvelrug 'Vroeg in Actie'.

werden er in 2021 tijdelijk geen huisbezoeken afgelegd in het kader van vroegsignalering.¹³¹

De consultants schulddienstverlening die we interviewden, geven aan dat ze bij de vroegsignalering extra aandacht hebben voor jongeren en ouderen. Een consultant zegt hierover: *“Jongeren: die pakken we extra aan vanuit de vroegsignalering. Dus we hebben extra aandacht indien er een melding komt van schulden bij jongeren, dus dan bellen we of gaan we op huisbezoek in plaats van dat we een brief sturen. En dat geldt ook voor ouderen.”*

Medio 2021 ontving de RSD circa 400 meldingen per maand. Wel bleek dat nog niet alle instanties die verplicht zijn schulden te melden, dit ook daadwerkelijk deden. De RSD heeft hierop actie ondernomen, onder meer door het mailen van deze instanties. De verwachting was dan ook dat het aantal maandelijkse meldingen in het derde kwartaal van 2021 nog licht zou toenemen.^{132, 133}

5.2. Ervaringen met preventie en vroegsignalering

Er is bij de verschillende geïnterviewde professionals veel enthousiasme over de vroegsignalering en de effecten hiervan. Een schulddienstverleningsconsultant zegt hierover bijvoorbeeld: *“Vroegsignalering gaat ook echt goed: is sinds 2021 per 1 januari gestart en nu zijn we bijna een jaar verder en daarin is veel ontwikkeling, doordat nu heel veel signalen de schulddienstverlening bereiken. We hebben meer partners gekregen en de bestaande partners geven de signalen beter door. We bereiken mensen via mail, sms, huisbezoek en brief: dus op vier manieren. Hierdoor hebben we een groter bereik. En als we ze niet per email, sms of telefonisch*

bereiken gaan we op huisbezoek. Dus zo kunnen veel meer mensen vroegtijdig gevonden worden.” De meeste coördinatoren van de vrijwilligersorganisaties die wij spraken, zijn echter kritisch wanneer het gaat over de vroegsignalering. Zij verbazen zich erover dat er niet meer hulpvragen van inwoners bij hen komen, ondanks vroegsignalering. Een coördinator zegt hierover: *“We hebben sinds eind 2020 overal de vroegsignalering. Maar het verbaast me hoe weinig aanmeldingen daarvandaan bij ons terecht komen. Ik hoor van de andere vrijwilligersorganisatie die zich richt op mensen met schulden hetzelfde verhaal, en ook bij reguliere ondersteuners. Wat vaak gebeurt: na een melding betalen mensen toch de schulden, maar ze vragen verder niet om hulp, terwijl dat volgens mij wel het doel was (om tot hulp te komen). Ik kan me zelf maar één casus herinneren waarin dat wél is gebeurd”.* Een coördinator vindt dat de woningcorporatie zelf langs moet na een melding van vroegsignalering, in plaats van dat de RSD een brief stuurt. Een andere coördinator zou als vrijwilligersorganisatie graag zelf laagdrempelig contact willen leggen.

Een beleidsambtenaar van een van de gemeenten bevestigt het beeld dat de vrijwilligersorganisaties graag meer zouden willen doen en betekenen in het kader van de vroegsignalering. De beleidsambtenaar zegt hierover: *“De RSD vindt het niet altijd makkelijk om die clubs te betrekken en is soms iets te veel afhoudend. SchuldHulpMaatje heeft bijvoorbeeld gezegd dat zij in het kader van vroegsignalering ook wat kunnen doen. Dit wordt door de RSD afgehouden. Dan zeggen ze dat het gaat om privacy en dat het niet per se nodig is. Dat zou je misschien een gemiste kans kunnen noemen. Bij goede overeenkomsten kan er een hoop met betrekking tot de privacy. Er zou dus nog meer gebruik kunnen worden gemaakt van SchuldHulpMaatje.”*

Ervaringen van de doelgroep met de vroegsignalering

We gaan nu in op de ervaringen van de doelgroep ten aanzien van het thema preventie en vroegsignalering en op de vraag of hun ervaringen aansluiten bij het bestaande aanbod aan schuldhulppreventie (onderzoeksvraag 23).

¹³¹ Bronnen: RDWI going concern rapportage Q1 2021; interviews consultants en coördinator schulddienstverlening.

¹³² Bron: RDWI najaarsnota 2021.

¹³³ We hebben geen informatie over het aantal meldingen van vroegsignalering in het derde kwartaal van 2021 of hierna.

De twaalf door ons geïnterviewde klanten zijn geen van allen bij de schulddienstverlening terecht gekomen door de inspanningen in het kader van 'Vroeg in Actie'. We hebben hen dus niet direct kunnen vragen wat zij van de vroegsignalering vonden. Een klant geeft wel een suggestie voor de vroegsignalering. Diegene geeft aan dat het goed zou zijn wanneer een vrijwilligersorganisatie die mensen met financiële problemen helpt, bij mensen langs zou gaan naar aanleiding van signalen van bijvoorbeeld de woningbouwvereniging, in plaats van de RSD. Zij zijn laagdrempeliger voor mensen in het contact. Wanneer iemand dan geholpen is door de vrijwilligersorganisatie, dan kan diegene zijn/haar dossier ook meenemen naar de afdeling schulddienstverlening.

Een van de geïnterviewde vrijwilligers geeft aan dat het sturen van een brief in het kader van de vroegsignalering doorgaans niet genoeg is om ervoor te zorgen dat mensen met schulden zich bij de afdeling schulddienstverlening gaan melden. Er is daarvoor meer uitleg nodig over wat schulddienstverlening inhoudt. *"Voor veel mensen, als ze er al iets van weten, roept schulddienstverlening toch vaak meer een angstbeeld op dan dat het gezien wordt als een hulpmiddel. Dan moeten wij ze meestal wel helpen om ze dat te leren begrijpen door uitleg te geven."*

Van de afdeling schulddienstverlening horen we dat de reactie van de inwoners op het aanbod van 'Vroeg in Actie' uiteenloopt. De meeste, maar niet alle, mensen zijn blij met het aanbod. De coördinator schulddienstverlening zegt hierover: *"Sommige mensen zijn boos: zij vinden dat hun privacy is geschaad. Sommige begrijpen het en zijn dankbaar dat ze de hulp krijgen die ze zelf niet durven vragen."*

5.3. De effecten van preventie en vroegsignalering

In deze paragraaf beantwoorden we allereerst een deel van onderzoeksvraag 21. We gaan in op de vraag: heeft de aandacht voor preventie en vroegsignalering effect op het aantal meldingen voor schulddienstverlening bij de RSD?

In de cijfers die we van de RSD hebben ontvangen over het aantal nieuwe meldingen in 2020, 2021 en 2022 (tot medio april 2022) per meldende instantie, kunnen we zien hoeveel nieuwe meldingen een direct gevolg zijn geweest van de inspanningen in het kader van 'Vroeg in Actie' (ofwel de vroegsignalering). In 2020 waren er 3 nieuwe meldingen vanuit de pilot 'Vroeg in Actie' in de gemeente Utrechtse Heuvelrug (van de 477 nieuwe meldingen in alle gemeenten in het werkgebied dat jaar). In 2021 waren er 41 nieuwe meldingen vanuit 'Vroeg in Actie' (in de vijf gemeenten in het werkgebied van de RSD) (van de 481 nieuwe meldingen in totaal dat jaar).¹³⁴ In 2022 waren er 30 nieuwe meldingen vanuit 'Vroeg in Actie' (van de 168 nieuwe meldingen in totaal tot begin april). Op basis van deze cijfers kunnen we dus constateren dat de aandacht voor vroegsignalering zorgt voor meldingen bij de schulddienstverlening, die zonder de vroegsignalering waarschijnlijk niet zouden zijn binnengekomen.

Hoe groot het effect is van de vroegsignalering op het aantal meldingen precies is, valt echter niet helemaal met zekerheid vast te stellen. Zo is het mogelijk dat er gevallen zijn waarbij een inwoner zichzelf bij de RSD heeft aangemeld of via een externe partij is aangemeld (en ook als zodanig staat geregistreerd), maar waarbij inspanningen op gebied van de vroegsignalering wél een 'duwtje in de richting van schulddienstverlening' hebben gegeven; dit is dan niet in de cijfers terug te zien.¹³⁵

Verder heeft de vroegsignalering waarschijnlijk ook effect op het voorkomen van problematische schulden, zonder dat dit zich vertaalt in extra meldingen vanuit "Vroeg in actie". De coördinator vertelt dat maar een klein deel

¹³⁴ Het aantal meldingen vanuit deze cijfers wijkt af van de NVVK jaarcijfers 2020, waarschijnlijk zijn niet alle meldingen hierin geregistreerd.

¹³⁵ In dit kader valt het bijvoorbeeld ook op dat er in 2020 11 nieuwe meldingen zijn binnengekomen via een woningcorporatie, en 10 nieuwe meldingen in 2021. Het is denkbaar dat inspanningen van woningcorporaties (na het constateren van huurachterstanden) hebben bijgedragen aan toeleiding naar schulddienstverlening – wat binnen de geest is van vroegsignalering.

van de mensen die een hulpaanbod krijgt middels de vroegsignalering reageert, maar dat veel mensen de volgende maand niet meer op de lijst staan voor de vroegsignalering (ofwel er zijn dan geen betalingsachterstanden meer): *“Dit kan komen doordat ze worden gewezen op een hulpaanbod (dit zorgt voor actie), maar je weet niet of dit anders ook was gebeurd.”* De coördinator schulddienstverlening geeft verder aan dat er ook veel mensen in de vroegsignalering worden geholpen, zonder dat dit zich vertaalt in extra aanmeldingen bij schulddienstverlening. De coördinator zegt hierover: *“In de vroegsignalering kunnen we mensen vaak al aan de deur helpen, ook blijken er dan vaak redenen te zijn voor de achterstand. Bijvoorbeeld: ‘ik wacht op de WW’, dan zeggen we ‘neem contact op met uw zorgverzekeraar om te overleggen’, daarna is dit vaak al opgelost. Dus dit heeft te maken met de problematiek in vroegsignalering. Ze vallen dan al niet meer onder aanmeldingen, want dan is het snel opgelost. Het gaat dus vaak om een quick-fix en bij die 71 extra aanmeldingen, dan zijn er dus al schulden waarvoor geen snelle oplossing mogelijk is.”*

Het is nog te vroeg om te kunnen bepalen of de inspanningen op gebied van vroegsignalering invloed hebben op de zwaarte van de problematiek bij inwoners op het moment van aanmelden – bijvoorbeeld dat de problematiek minder zwaar/ernstig is – en op de tijd die nodig is om schuldevrij te raken als inwoner. Dit kan (nog) niet worden opgemaakt uit de cijfers en de ervaringen (onderdeel van onderzoeksvraag 21 en onderzoeksvraag 22).

Of de aandacht voor specifiek preventie een effect heeft op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening, valt niet op te maken uit de registratiegegevens en de overige informatie die we voor dit onderzoek hebben verkregen. (Wanneer bijvoorbeeld het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening daalt, kan dit immers door uiteenlopende zaken worden veroorzaakt) (onderdeel van onderzoeksvraag 21).

5.4. Goede voorbeelden rond het thema preventie en vroegsignalering

We beantwoorden in deze paragraaf de onderzoeksvraag 24: Zijn er goede voorbeelden bekend rond het thema preventie en vroegsignalering, binnen de RSD en in andere gemeenten?

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben we gekeken naar voorbeelden uit eerdere onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut en hebben we op internet gezocht naar goede voorbeelden.

‘Vroeg in Actie’ kan worden beschouwd als een goed voorbeeld van vroegsignalering. Hieronder geven we nog een aantal andere goede voorbeelden rond het thema preventie en vroegsignalering.

Het Vaste Lasten Pakket

Het Vaste Lasten Pakket is er voor mensen met geldzorgen, die risico lopen op schulden en misschien al te maken hebben met betaalproblemen.¹³⁶ Met het Vaste Lasten Pakket zijn de maandelijkse betalingen voor de belangrijkste vaste lasten centraal geregeld. Hiermee hebben deelnemers direct zicht op wat ze de rest van de maand kunnen besteden én hebben minder zorgen of de vaste lasten wel op tijd betaald worden. In het Vaste Lasten Pakket worden de betalingen van vaste lasten centraal geregeld. Voor deelnemers betekent dit concreet dat het bedrag voor de vaste lasten na ontvangst van het inkomen automatisch opzij gezet wordt, zodat dit geld niet aan andere zaken kan worden uitgeven.

¹³⁶ <https://www.vastelastenpakket.nl/>

Het geld dat daarna overblijft, is vrij om te besteden aan andere dingen. Dit geeft ook de productleveranciers meer betalingszekerheid, wat voor hen reden is om financieel voordeel te bieden aan de deelnemers van het pakket. Op deze manier werkt het Vaste Lasten Pakket zowel in het voordeel van de deelnemer als van de leverancier. Uit een evaluatie blijkt dat deelnemers zeer positief zijn over het Vaste Lasten Pakket.¹³⁷

Huishoudboekje

Een initiatief dat sterkt lijkt op het Vaste Lasten Pakket, is Huishoudboekje. Dit initiatief biedt inwoners de mogelijkheid om het inkomen op een rekening van de gemeente Utrecht te laten storten, zodat de gemeente zorg kan dragen voor het tijdig betalen van de vaste lasten. Het bedrag dat overblijft, wordt per week of per maand overgemaakt aan de desbetreffende inwoner.¹³⁸

Kaartje in het kader van de vroegsignalering

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) kan al vroeg in de gaten hebben dat iemand betalingsachterstanden heeft, doordat er bijvoorbeeld beslag wordt gelegd op de AOW. Maar de AVG verbiedt om dat signaal zonder toestemming van de betrokkene bij de gemeente te melden. Daarom bellen SVB-medewerkers inwoners op en informeren hen over de mogelijkheden van schuldhulpverlening. Als een burger het goed vindt, geeft de SVB diens gegevens door aan de gemeente. Dan kan een schuldhulpverlener daarna contact opnemen. Soms heeft de SVB geen telefoonnummer of neemt er niemand op. Juist deze doelgroep waarvan de kans groter is dat het financieel niet goed met ze gaat, opent de post vaak niet. Daarom bedacht een teamcoach in Groningen het kaartje

met een handgeschreven adressering en terugbelverzoek. In het ontwerp is een balans gezocht tussen formeel en informeel. Op het kaartje staat alleen de tekst 'Ik heb geprobeerd u te bellen'. Het idee bleek goed te werken: 70% van de mensen die zo'n kaartje krijgt, belt de SVB op.¹³⁹

¹³⁷ Maussen, E., Otte, K. Lako, D. en Madern, T. (2021). Evaluatie van het Vaste Lasten Pakket. <https://research.hva.nl/en/publications/evaluatie-van-het-vaste-lasten-pakket-onderzoek-naar-de-ervaring->

¹³⁸ <https://pki.utrecht.nl/Loket/product/19a2fc552f3cb4e3063ce91b57e11adc>

¹³⁹ <https://www.nvvk.nl/page/1439/2021/02/16/Zo-vang-je-de-aandacht-van-mensen-met-schulden>

Kaartje van de SVB (adres is gefingeerd)¹⁴⁰



Inzetten op life events

Een nieuwe ontwikkeling is ook het laten aansluiten van de preventie-inspanningen op life events. Hierbij kan worden gedacht aan zaken als het overlijden van de partner, echtscheiding, ziekte of ontslag, maar ook bijvoorbeeld 18 jaar worden. Zo heeft gemeente Ridderkerk een Preventieplan schuldhulpverlening ontwikkeld.¹⁴¹

De gemeente Utrecht heeft een aantal jaren geleden een aanpak voor het vroegtijdig voorkomen van armoede en schulden ontwikkeld die was gericht op de levensgebeurtenissen ontslag en (echt)scheiding, omdat die vaak het begin vormen van financiële problemen. Tijdens de proef zijn twee nieuwe instrumenten ingezet die nauw met elkaar samenhangen:

- Workshops rondom financiële veranderingen bij ontslag en (echt)scheiding. De workshop was bedoeld als laagdrempelige ingang. Daarna konden mensen doorverwezen worden naar ander aanbod, zoals de cursus "Grip op Financiën" of ondersteuning door een vrijwilliger.
- Het gripbudget van € 400,-, dat door de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente werd toegekend aan mensen die waren ontslagen of gescheiden van hun partner én een inkomen hadden van maximaal 125% van de bijstandsnorm.

De gemeente heeft de proef door een extern onderzoeksbureau laten evalueren. Hieruit bleek dat de proef meerwaarde heeft gehad. Uit de verhalen van en de cijfers over de deelnemers blijkt dat ze rondom de levensgebeurtenis vaak allerlei problemen ervoeren, zowel financiële als niet-financiële problemen. Voor veel van deze mensen was de workshop en/of het gripbudget een steun in de rug.¹⁴²

¹⁴⁰ Bron: <https://www.nvvk.nl/page/1439/2021/02/16/Zo-vang-je-de-aandacht-van-mensen-met-schulden>

¹⁴¹ Gemeentebled 2015, 129677 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

¹⁴² Eindrapport evaluatie proef levensgebeurtenissen.pdf

Ook het Nibud biedt een aantal life-events producten gericht op 18 jaar worden, studeren en scheiden. Zie [Life-events: 18 worden, studeren, scheiden - Nibud](#) voor meer informatie hierover.

Pilot Nazorg

Het monitoren van mensen met schulden is belangrijk, ook na hun schuldsaneringstraject. Dankzij deze nazorg kunnen eventuele nieuwe financiële problemen namelijk tijdig worden gesignaleerd en mogelijk ook worden voorkomen. Dat blijkt uit de succesvolle pilot Nazorg, die is ontwikkeld door Stichting Doras in Amsterdam-Noord en uitgevoerd door schuldhulpverleners van Doras. Dat mensen een schuldregelingstraject succesvol hebben afgerond, wil immers niet zeggen dat zij dus ook zonder financiële zorgen zijn. De drempel om opnieuw hulp te vragen bij een financieel probleem is hoog en de schaamte is (nog steeds) groot. Doras heeft deze drempel willen verlagen door getrainde vrijwilligers bij hen op huisbezoek te laten komen. Wanneer er navraag wordt gedaan naar het welbevinden en de financiële situatie van de klant, blijkt regelmatig dat er behoefte is aan duidelijkheid over het schuldsaneringstraject. Regelmatig zijn er betalingsverplichtingen waarover nog geen afspraken zijn gemaakt. Dat geeft veel zorgen en stress. Nieuwe hulp van het sociaal team of van de laatst bekende schuldhulpverlener kan dan ontzettend welkom zijn. De pilot Nazorg heeft geleid tot het oprichten van een gespreksgroep voor mensen met schulden, die maandelijks hun ervaringen delen en tips kunnen uitwisselen. Doras ondersteunt dit informele netwerk.¹⁴³

MoneyWays

MoneyWays is een landelijk onderwijsprogramma, bedoeld om geldzaken en financiële problematiek bespreekbaar te maken in de klas. In MoneyWays gaan jonge rolmodellen (tussen de 18 en 27 jaar), zogeheten peer educators, het

gesprek over geld aan met de klas. Door over hun eigen ervaringen en financiële uitdagingen te vertellen, kunnen ze op laagdrempelige wijze het gesprek aangaan met jongeren en gevoelige onderwerpen aansnijden. Onderwerpen als schulden, opgroeien in armoede, schaamte, verleidingen en groepsdruk worden hierdoor bespreekbaar gemaakt. MoneyWays is ontwikkeld door Diversion en het Nibud.¹⁴⁴

5.5. Samenvatting: antwoorden op onderzoeksvragen en beoordeling van normen

Met de informatie uit dit hoofdstuk geven we antwoord op onderzoeksvraag 19 t/m 24.

19. *Wat doet de RSD aan preventie en vroegsignalering? En in hoeverre is de aanpak gericht op specifieke groepen?*
 - De RSD ontvangt maandelijks signalen van woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, energie- en wateraanbieders over inwoners met een betalingsachterstand. Onder de naam "Vroeg in Actie" worden de betreffende inwoners vervolgens benaderd via een huisbezoek, telefonisch, via sms of per mail of brief waarbij schulddienstverlening op laagdrempelige wijze ondersteuning aanbiedt.
 - In de praktijk wordt de afgelopen paar jaren weinig gedaan aan preventie vanuit de afdeling schulddienstverlening.
 - Bij de vroegsignalering is extra aandacht voor jongeren en ouderen, zij worden gebeld of benaderd via een huisbezoek in plaats van dat zij een brief, email of sms krijgen. Ook worden nieuwkomers het eerste half jaar ontzorgd door budgetbeheer in het kader van de nieuwe Wet Inburgering.

¹⁴³ <https://www.rodinl/amsterdam-noord/nieuws/73936/succesvolle-pilot-nazorg-krijgt-vervolg>

¹⁴⁴ <https://moneyways.nl/>

20. Wordt er gebruik gemaakt van gegevens van andere organisaties (zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars of nutsbedrijven) om vroegtijdig schulden te signaleren?

- De RSD maakt gebruik van gegevens van woningcorporaties, zorgverzekeraars en nutsbedrijven binnen de aanpak voor de vroegsignalering voor zover de instellingen deze gegevens delen (want niet alle instanties die verplicht zijn dit te melden doen dit ook).

21. Heeft de aandacht voor preventie en vroegsignalering effect op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening bij de RSD en verandert de zwaarte van de problematiek als gevolg van vroegsignalering?

- De aandacht voor vroegsignalering heeft een effect op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening bij de RSD. Er zijn vanaf 2020 tot april 2022 namelijk 71 aanmeldingen bij schulddienstverlening direct naar aanleiding van de vroegsignalering, zo blijkt uit de registratiegegevens van de RSD.
- Of de aandacht voor vroegsignalering een effect heeft op de zwaarte van de problematiek bij inwoners op het moment van aanmelden, valt (nog) niet op te maken uit de registratiegegevens.

22. Heeft vroegsignalering effect op de tijd die nodig is om schuldenvrij te raken als inwoner?

- Of de aandacht voor vroegsignalering ervoor zorgt dat de tijd die nodig is om schuldenvrij te raken, korter wordt bij klanten, valt (nog) niet op te maken uit de registratiegegevens.

23. Wat zijn de ervaringen van de doelgroep ten aanzien van het thema preventie en vroegsignalering en sluiten de ervaringen aan bij het bestaande aanbod aan schuldhulpverlening?

- De geïnterviewde klanten hebben geen van allen ervaring met 'Vroeg in Actie'. We hebben dus geen directe informatie van mensen met schulden hierover. Wel doet een van de klanten de suggestie dat

vrijwilligersorganisaties die mensen met financiële problemen helpen, beter langs zouden kunnen gaan bij mensen naar aanleiding van signalen, omdat zij laagdrempeliger zouden zijn dan de RSD.

- Vanuit de medewerkers van de afdeling schulddienstverlening horen we dat mensen met schulden wisselend reageren op het aanbod vanuit 'Vroeg in Actie'; sommige mensen vinden dat hun privacy is geschaad, maar meestal zijn mensen blij dat er hulp wordt aangeboden.

24. Zijn er goede voorbeelden bekend rond het thema preventie en vroegsignalering, binnen de RSD en in andere gemeenten?

- 'Vroeg in Actie' kan worden beschouwd als een goed voorbeeld van vroegsignalering.
- We vonden verschillende andere goede voorbeelden rond het thema preventie en vroegsignalering.

We geven nu de bij dit hoofdstuk passende normen uit het normenkader weer en laten zien in hoeverre er aan elke norm wordt voldaan.

Norm: Er is sprake van een aanpak voor preventie en vroegsignalering

Er wordt aan deze norm voldaan.

De RSD ontvangt maandelijks signalen van woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, energie- en wateraanbieders over inwoners met een betalingsachterstand. Onder de naam 'Vroeg in Actie' worden de betreffende inwoners vervolgens benaderd via een huisbezoek, telefonisch, via sms, of per mail of brief waarbij schulddienstverlening op laagdrempelige wijze ondersteuning aanbiedt.

De afdeling schulddienstverlening heeft een aanpak gericht op de preventie van schulden. In de praktijk wordt de afgelopen paar jaren echter weinig gedaan aan preventie vanuit de afdeling schulddienstverlening.

Norm: Er is bij de aanpak voor preventie en vroegsignalering aandacht voor specifieke groepen

Er wordt aan deze norm voldaan.

Bij de vroegsignalering is extra aandacht voor jongeren en ouderen, zij worden gebeld of benaderd via een huisbezoek in plaats van dat zij een brief, email of sms-bericht krijgen. Ook is er een pilot is gestart waarbij nieuwkomers het eerste half jaar worden ontzorgd door budgetbeheer.

Norm: De RSD maakt gebruik van gegevens van andere organisaties (zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars of nutsbedrijven) om vroegtijdig schulden te signaleren

Er wordt aan deze norm voldaan.

De RSD maakt gebruik van gegevens van woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, energie- en wateraanbieders binnen de aanpak voor de vroegsignalering. Wel is het zo dat (medio 2021) nog niet alle instanties die verplicht zijn schulden te melden, dit ook daadwerkelijk doen.

Norm: Mensen met schulden zijn positief over het aanbod gericht op schuldhulppreventie

Er wordt deels aan deze norm voldaan.

De geïnterviewde klanten hebben geen van allen ervaring met 'Vroeg in Actie'. We hebben dus geen directe informatie van mensen met schulden hierover. Wel doet een van de klanten de suggestie dat vrijwilligersorganisaties die mensen met financiële problemen helpen, beter langs zouden kunnen gaan bij mensen naar aanleiding van signalen, omdat zij laagdrempeliger zouden zijn dan de RSD.

Vanuit de medewerkers van de afdeling schulddienstverlening horen we dat mensen met schulden wisselend reageren op het aanbod vanuit 'Vroeg in Actie'. Sommige mensen vinden dat hun privacy is geschaad, maar meestal zijn mensen blij dat er hulp wordt aangeboden.

Norm: De aandacht voor preventie en vroegsignalering heeft effect op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening bij de RSD

De aandacht voor vroegsignalering heeft effect op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening bij de RSD: aan dit gedeelte van de norm wordt voldaan. Er zijn namelijk aanmeldingen direct naar aanleiding van de vroegsignalering, zo blijkt uit de registratiegegevens.

De aandacht voor preventie heeft effect op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening bij de RSD: het is niet te bepalen op grond van de beschikbare gegevens of aan dit gedeelte van de norm wordt voldaan.

Norm: De aandacht voor vroegsignalering zorgt ervoor dat de zwaarte van de problematiek bij de doelgroep afneemt

Het is niet te bepalen op grond van de beschikbare gegevens of aan deze norm wordt voldaan.

Of de aandacht voor vroegsignalering een effect heeft op de zwaarte van de problematiek bij inwoners op het moment van aanmelden, valt (nog) niet op te maken uit de registratiegegevens.

Norm: De aandacht voor vroegsignalering zorgt ervoor dat de tijd die nodig is om schuldenvrij te raken, korter wordt bij klanten

Het is niet te bepalen op grond van de beschikbare gegevens of aan deze norm wordt voldaan

Of de aandacht voor vroegsignalering ervoor zorgt dat de tijd die nodig is om schuldenvrij te raken, korter wordt bij klanten, valt (nog) niet op te maken uit de registratiegegevens.

Bijlage 1 Normenkader

Beleid en sturing

- De doelen van de schulddienstverlening zijn concreet/SMART geformuleerd
- De doelen zijn geoperationaliseerd in bruikbare, meetbare indicatoren
- Er wordt gebruik gemaakt van de sturingsbevoegdheden vanuit de afzonderlijke gemeenten
- De RSD geeft voldoende inzicht in de financiële stand van zaken richting de afzonderlijke gemeenten
- De gemeenteraden zijn door de colleges betrokken bij kaderstelling van het beleid inzake schulddienstverlening
- De gemeenteraden zijn door de colleges voldoende geïnformeerd over de voortgang van uitvoering en resultaten van het schulddienstverleningsbeleid

Uitvoering

- De schulddienstverlening door de RSD draagt bij aan het bereiken van de doelen van de gemeenten
- De schulddienstverlening door de RSD draagt bij aan het verminderen van problematische schulden
- Het eerste gesprek met de klant waarin schriftelijke of mondelinge hulpvraag wordt vastgesteld, vindt plaats binnen vier weken na aanmelding
- De wettelijke termijn van (acht weken) voordat iemand aan het traject kan beginnen na het eerste gesprek wordt niet overschreden
- De RSD heeft inzicht in de doorlooptijden van de schulddienstverleningstrajecten (hoe lang duurt het voordat een inwoner uit de schulden is)
- De RSD heeft inzicht in hoeveel klanten er uitvallen gedurende het traject en hoeveel klanten het hele traject afronden en beginnen met een schone lei

- Er is zicht op de financiële situatie van inwoners ná schulddienstverlening
- Na afloop van de schulddienstverlening wordt er nazorg geboden
- De budgetten van de RSD voor schulddienstverlening zijn inzichtelijk
- Klanten zijn tevreden over de schulddienstverlening
- Klanten vinden dat de aanpak van de schulddienstverlening bij hun problemen en wensen aansluit
- Klanten zijn positief over het contact met de medewerkers van schulddienstverlening
- Vrijwilligersorganisaties zijn tevreden over de samenwerking met de RSD (afdeling schulddienstverlening)

Bereik en toegankelijkheid

- De RSD heeft goed inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep
- De RSD slaagt er in om inwoners met schulden te bereiken
- De RSD verricht voldoende inspanningen om inwoners met schulden te bereiken
- Specifieke groepen (zoals mensen met een migratieachtergrond, zzp-ers, (ex)-ondernemers en jongeren) worden goed bereikt
- De schulddienstverlening is toegankelijk voor mensen met schulden

Preventie en vroegsignalering

- Er is sprake van een aanpak voor preventie en vroegsignalering
- Er is bij de aanpak voor preventie en vroegsignalering aandacht voor specifieke groepen
- RSD maakt gebruik van gegevens van andere organisaties (zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars of nutsbedrijven) om vroegtijdig schulden te signaleren
- De aandacht voor preventie en vroegsignalering heeft effect op het aantal aanmeldingen voor schulddienstverlening bij de RSD

- De aandacht voor vroegsignalering zorgt ervoor dat de zwaarte van de problematiek bij de doelgroep afneemt
- De aandacht voor vroegsignalering zorgt ervoor dat de tijd die nodig is om schuldenvrij te raken korter wordt bij klanten
- Mensen met schulden zijn positief over het aanbod gericht op schuldhulp-preventie

Bijlage 2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestaat uit verschillende onderdelen die we hieronder kort bespreken.

Dossieronderzoek

De onderzoekers hebben verschillende bestanden bij de afdeling schulddienstverlening van de RSD opgevraagd die inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de schulddienstverlening. In totaal zijn er zo'n veertig documenten geanalyseerd. Hieronder volgt een overzicht hiervan.

Algemene documenten

- Besluit van het algemeen bestuur omtrent het beleidsplan schulddienstverlening 2020-2023
- Strategische Kaders Participatiewet 2020-2023
- Algemene voorwaarden schulddienstverlening (RSD website)
- Presentatie schulddienstverlening (september 2021)
- Voorjaarsnota RDWI 2019
- Voorjaarsnota RDWI 2020
- Voorjaarsnota RDWI 2021
- Voorjaarsnota RDWI 2022
- Najaarsnota RDWI 2019
- Najaarsnota RDWI 2020
- Najaarsnota RDWI 2021
- Jaarstukken RDWI 2019
- Jaarstukken RDWI 2020
- Jaarstukken RDWI 2021

- Begroting 2020 Meerjarenraming 2021-2021 RDWI v1.0
- Begroting 2021 Meerjarenraming 2022-2024 RDWI vo.6
- Begroting 2022 Meerjarenraming 2023-2026 RDWI v1.1
- Kadernota 2020
- Kadernota 2021
- Kadernota 2022
- Verslag NVVK Herhalingsaudit 2020
- Rapportages going concern RDWI
- Memo vroegsignalering 22-10-2020
- Memo vroegsignalering 31-3-2021
- Plan inrichting vroegsignalering (februari 2021)
- Evaluatie pilot vroegsignalering gemeente Utrechtse Heuvelrug

Juridische documenten

- Beleidsregel toelating tot schulddienstverlening RDWI 2021
- Verordening beslistermijn schulddienstverlening RDWI 2021

Cijfers

- Gemiddelde doorlooptijden per traject 2020-2022 (d.d. 11 april 2022)
- Instroom per maand (januari 2019 t/m augustus 2021)
- Instroom per jaar (uitgesplitst naar aanmeldende instantie), 2020-2022 (d.d. 11 april 2022)
- Uitstroom per jaar (uitgesplitst naar uitstroomredenen), 2019-2021
- NVVK jaarcijfers 2019
- NVVK jaarcijfers 2020
- NVVK jaarcijfers 2021
- CBS cijfers: <https://dashboards.cbs.nl/v3/SchuldenproblematiekInBeeld/>

Detaildocumenten

- Overeenkomst werkwijze samenwerking vroegsignalering gemeente Wijk bij Duurstede 22-4-2021
- Prestatieafspraken Zeister corporaties (ZCO) 2-1-2021
- Kwartaalcijfers schulddienstverlening Zeist 2021 Q3 (vertrouwelijk)
- Vroeg in Actie flyer Niet Thuis v2
- Vroeg in Actie flyer Vooraankondiging v2
- Brochure BAS
- Brochure minnelijke schuldregeling
- Brochure budgetbeheer
- Brochure achterstanden woonlasten

Interviews met portefeuillehouders, beleidsambtenaren, raadsleden, coördinatoren van vrijwilligersorganisaties en medewerkers RSD

In aanvulling op het dossieronderzoek hebben we interviews gehouden met medewerkers van de RSD, beleidsadviseurs van de gemeenten, betrokken wethouders, raadsleden en coördinatoren van vrijwilligersorganisaties. In de interviews zoomden zij in op de aspecten van de schulddienstverlening die op basis van bestaande gegevens niet (voldoende) in kaart konden worden gebracht.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

Medewerkers van de RSD

- 1 consulent schulddienstverlening
- 1 consulent schulddienstverlening en budgetbeheer
- 1 coördinator schulddienstverlening
- 2 beleidsadviseurs RSD

Bestuurders

- 1 wethouder gemeente de Bilt
- 1 wethouder gemeente Utrechtse Heuvelrug

Ambtenaren

- 1 beleidsadviseur sociaal domein gemeente Bunnik
- 1 beleidsmedewerker sociaal domein gemeente de Bilt
- 1 adviseur sociaal domein gemeente Zeist

Raadsleden

- 1 raadslid/raadsrapporteur gemeente Zeist
- 1 raadslid/raadsrapporteur gemeente Utrechtse Heuvelrug
- 1 raadslid/raadsrapporteur gemeente De Bilt
- 1 raadslid gemeente Bunnik

Coördinatoren van vrijwilligersorganisaties

- 1 coördinator SchuldHulpMaatje Zeist
- 2 coördinatoren SchuldHulpMaatje Utrechtse Heuvelrug
- 1 coördinator Humanitas
- 1 coördinator Over Rood

Interviews met (ex-)klanten schulddienstverlening en vrijwilligers

We hebben 12 diepte-interviews gehouden met inwoners van de gemeenten in het werkgebied van de RSD die op dat moment gebruik maakten van de schulddienstverlening door de RSD of die hier recent (minder dan een jaar geleden) ervaring mee hadden. In de interviews werd uitgebreid ingegaan op de ervaringen van deze mensen met de schulddienstverlening door de RSD. In verband met de coronamaatregelen vonden de interviews telefonisch plaats.

De respondenten voor de interviews zijn geworven via de vrijwilligersorganisaties en door de afdeling schulddienstverlening van de RSD. Het merendeel van de respondenten die door de RSD zijn geworven, zijn vooraf door de

onderzoekers geselecteerd op basis van hun achtergrondkenmerken.¹⁴⁵ De geselecteerde respondenten zijn vervolgens telefonisch benaderd door een medewerker van de RSD met de vraag of zij aan een interview met de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut zouden willen meewerken.

Achtergrondgegevens van de geïnterviewde (ex-)klanten

Op een enkeling na maken alle geïnterviewden op het moment van het interview nog gebruik van de dienstverlening bij de RSD. Eén geïnterviewde heeft in 2021 een schuldregelingstraject afgerond. De geïnterviewde klanten¹⁴⁶ zijn tussen de 28 en 72 jaar oud. De gemiddelde leeftijd is 46 jaar. Iets meer dan de helft van de klanten is man, het andere deel is vrouw. Vier van de geïnterviewde klanten wonen in Zeist, drie wonen in de Utrechtse Heuvelrug, twee wonen in Bunnik, twee wonen in De Bilt en één van de geïnterviewde inwoners komt uit Wijk bij Duurstede.

Vrijwilligers

De kennis en ervaring van (ervarings)vrijwilligers overstijgt (doorgaans) het individuele geval. In aanvulling op de interviews met de mensen in een (recente) schuldsituatie, interviewden we daarom ook twee vrijwilligers. Hierbij ging het om vrijwilligers van SchuldHulpMaatje die ervaring hebben met het helpen/begeleiden van mensen met schulden. In de interviews werd uitgebreid ingegaan op de ervaringen van de mensen met schulden die zij begeleiden met de schulddienstverlening door de RSD.

¹⁴⁵ We hebben hierbij rekening gehouden met spreiding op basis van de volgende achtergrondkenmerken: woonplaats, geslacht, leeftijd, jaar van aanmelding voor de schulddienstverlening (2019, 2020, 2021), burgerlijke staat, samenlevingsverband en woonsituatie.

¹⁴⁶ Feitelijk betreft dit ook een ex-klant, maar voor de leesbaarheid van het stuk noemen we de geïnterviewden 'klanten'.

COLOFON

Opdrachtgever	RKCs De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Vallei en Veluweband, Zeist
Auteurs	Drs. D. Bultink M. van der Hoff, MSc M. Out, MSc
Foto omslag	ANP- Patricia Rehe
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E seer@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-227-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, april 2023.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.