

Niet rechtmatig, maar doelmatig

Een onderzoek naar de uitvoering van het huidige beleid schulddienstverlening van de gemeente Zaanstad, in de Zaanse wijkteams.

# **Titelpagina**

Product: Onderzoeksrapport

Code: SJ441 (herkansing)

Naam student: Ashley Hage

Studentnummer: S1084411

Begeleidende docenten: Mevrouw Y. Albeda en de heer M. Darmana

Opleiding: Sociaal Juridische Dienstverlening

Opleidingsinstituut: Hogeschool Leiden

Opdrachtgever: Gemeente Zaanstad

Opdrachtbegeleider: De heer E. Steenvoorde

Functie: Kennisspecialist schulddienstverlening en casemanager expert

Datum: Den Haag, 20 april 2018

# **Voorwoord**

Voor u ligt het onderzoeksrapport dat antwoord geeft op de vraag wat de succesfactoren, knelpunten en verbetersuggesties zijn op het gebied van de uitvoering van de schulddienstverlening van de gemeente Zaanstad. Dit onderzoeksrapport maakt deel uit van mijn scriptie. Ik studeer Sociaal Juridische Dienstverlening en ik schrijf deze scriptie in het kader van mijn afstuderen aan de Hogeschool Leiden. De gemeente Zaanstad heeft mij opdracht gegeven onderzoek te doen naar bovenstaande vraag. Ik ben in september 2017 begonnen. Op 9 maart 2018 heb ik de eerste kans ingeleverd. Op 20 april 2018 heb ik, na het verwerken van de feedback, gebruik gemaakt van de herkansing.

In januari 2017 zijn nieuwe beleidsregels met betrekking tot schulddienstverlening vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Zaanstad. Daarom wil de gemeente Zaanstad een zogenaamde tussenstand opmaken. Wat gaat er al goed op het gebied van de uitvoering, wat kan er nog verbeterd worden en hoe kan dat verbeterd worden? Door middel van kwalitatief onderzoek heb ik een antwoord op die vraag geformuleerd.

Hierbij wil ik graag een aantal mensen bedanken. Allereerst wil ik mijn begeleider bij de gemeente Zaanstad, Eelco Steenvoorde, bedanken voor de kans die hij mij geboden heeft, de tijd die hij nam om mijn vragen te beantwoorden en de feedback die hij heeft gegeven op mijn werk. Daarnaast wil ik alle respondenten die meegewerkt hebben aan de interviews hartelijk bedanken voor hun tijd. Zonder hen had ik dit onderzoek niet uit kunnen voeren. Ook wil ik mijn scriptiebegeleiders op de hogeschool, Ympkje Albeda en Michael Darmana, bedanken voor de tips en de feedback.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Ashley Hage

Den Haag, 20 april 2018

# **Samenvatting**

In januari 2017 zijn de nieuwe beleidsregels schulddienstverlening van de gemeente Zaanstad in werking getreden. Het nieuwe beleid moet de toegang tot de schulddienstverlening in de gemeente Zaanstad uitbreiden en bewoners met schulden meer maatwerk bieden. Daarom zijn bepaalde kaders meer losgelaten. Het is voor de gemeente van belang te onderzoeken hoe de uitvoering van het huidige beleid schulddienstverlening in de wijkteams verloopt. Wat zijn de sterke punten van dit beleid, wat kan er nog verbeterd worden en welke suggesties geven de casemanagers van de wijkteams ter verbetering van deze knelpunten? Met deze kennis is vervolgens een adviesrapport opgesteld, waarin de gemeente Zaanstad een aantal aanbevelingen wordt aangeboden om de uitvoering van het beleid schulddienstverlening te verbeteren.

Om bovenstaande vragen te beantwoorden is van elk wijkteam een casemanager met de meeste kennis over schulddienstverlening geïnterviewd. Het gaat om half gestructureerde interviews. Dat wil zeggen dat er een aantal onderwerpen vaststaan, maar er ruimte is om door te vragen binnen de kaders van het onderwerp. Vervolgens zijn de resultaten van de interviews gepresenteerd aan het programmateam Armoede. Met dit team is gebrainstormd over mogelijke oplossingen voor de knelpunten. Op basis van de resultaten en het overleg met het programmateam Armoede is een aantal aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de uitvoering van de schulddienstverlening.

Volgens de respondenten kent het huidige beleid schulddienstverlening een aantal succesfactoren. Het maatwerkbudget kan zorgen voor een doorbraak van een structureel probleem en kent een de-escalerende werking. Daarnaast zorgt het principe één huishouden één regisseur voor een vertrouwensband tussen de inwoner en de casemanager. De integrale werkwijze maakt het mogelijk om alle problemen die met elkaar in verband staan in samenhang aan te pakken. Naast succesfactoren kent het huidige beleid ook knelpunten. De hoge werkdruk loopt als een rode draad door alle knelpunten. Door de werkdruk bestaat er een gebrek aan tijd. De meeste tijd gaat naar de caseload, waardoor de casemanagers niet aan alle taken toekomen. Ook is er niet genoeg tijd om kennis up to date te houden. Uit de interviews blijkt tevens dat de casemanagers niet volledig op de hoogte zijn van alle mogelijkheden van het beleid.

In bijlage 1 van dit onderzoeksrapport vindt u het adviesrapport, gericht aan de gemeente Zaanstad. Hierin leest u een vijftal aanbevelingen. Ten eerste wordt de gemeente Zaanstad geadviseerd een indicatie voor het maximaal aantal casussen per casemanager te ontwerpen. Ten tweede wordt geadviseerd om een halfjaarlijkse bijeenkomst met de schuldenspecialisten van de wijkteams te organiseren, zodat de casemanagers kennis kunnen delen. Daarnaast is een casemanager expert van de gemeente hierbij aanwezig om voorlichting te geven over beleidswijzigingen. Ook is het aan te bevelen om van niet-schuldenspecialisten niet te verwachten dat zij alle complexe schuldencasussen oppakken. Daarvoor is de schuldenspecialist aanwezig in een wijkteam. Daarnaast wordt de gemeente geadviseerd een maandelijks spreekuur te organiseren in appartementencomplexen waar veel jongeren wonen. Tot slot wordt de gemeente geadviseerd een afspraak met de zorgverzekeraars te ontwerpen waardoor (premie)achterstanden vroeger worden gesignaleerd.

**Inhoudsopgave**

[**Titelpagina** 1](#_Toc511939755)

[**Voorwoord** 2](#_Toc511939756)

[**Samenvatting** 3](#_Toc511939757)

[**Hoofdstuk 1 – Onderzoeksprobleem** 6](#_Toc511939758)

[§1.1 – Probleemanalyse en probleemafbakening 6](#_Toc511939759)

[§1.2 – Gewenste situatie 9](#_Toc511939760)

[§1.3 – Doelstelling 9](#_Toc511939761)

[§1.4 – Vraagstelling 10](#_Toc511939762)

[§1.5 – Leeswijzer 10](#_Toc511939763)

[**Hoofdstuk 2 – Methode van onderzoek** 11](#_Toc511939764)

[§2.1 – Onderzoeksmethode van de deelvragen 11](#_Toc511939765)

[§2.2 – Maatregelen voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en validiteit van de bronnen 12](#_Toc511939766)

[§2.3 – Data-analyse 13](#_Toc511939767)

[**Hoofdstuk 3 – Relevante kaders** 14](#_Toc511939768)

[§3.1 – Juridisch kader 14](#_Toc511939769)

[§3.1.1 – Juridisch kader van schuldhulpverlening in het algemeen 14](#_Toc511939770)

[§3.1.2 – Wat is een gemeentelijke schuldregeling? 15](#_Toc511939771)

[§3.1.3 – Wat is het doel van het Zaanse beleid Schulddienstverlening? 16](#_Toc511939772)

[§3.2 – Maatschappelijk kader 16](#_Toc511939773)

[§3.2.1 – Huidige trends op het gebied van schulden 16](#_Toc511939774)

[§3.2.2 – Hoe ziet het huidige Zaanse beleid schulddienstverlening eruit? 17](#_Toc511939775)

[§3.2.3 – Welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling uit te voeren? 18](#_Toc511939776)

[§3.2.4- De afdeling Kennis 21](#_Toc511939777)

[§3.2.5- De Sociaal Wijkteams in de gemeente Zaanstad 22](#_Toc511939778)

[§3.2.6- De gemeenteraad en de wethouder 24](#_Toc511939779)

[§3.3 – Centrale begrippen 24](#_Toc511939780)

[**Hoofdstuk 4 – De succesfactoren van het huidige beleid schulddienstverlening** 25](#_Toc511939781)

[§4.1 – De succesfactoren van het maatwerkbudget 25](#_Toc511939782)

[§4.2 – Eén huishouden, één regisseur 27](#_Toc511939783)

[§4.3 – Integraal werken 29](#_Toc511939784)

[§4.4 – De succesfactoren van vroeg signaleren en preventie van schulden 29](#_Toc511939785)

[§4.5 –Bredere toegang tot de schulddienstverlening 32](#_Toc511939786)

[§4.6 – Deelconclusie 32](#_Toc511939787)

[**Hoofdstuk 5 – De knelpunten van het huidige beleid schulddienstverlening** 34](#_Toc511939788)

[§5.1 – Hoge werkdruk 34](#_Toc511939789)

[§5.2 – De knelpunten van het maatwerkbudget 38](#_Toc511939790)

[§5.3 – De knelpunten die preventief werken en vroeg signaleren belemmeren 38](#_Toc511939791)

[§5.4 – De knelpunten van de beleidsvrijheid (kan-bepalingen) 39](#_Toc511939792)

[§5.5 – Kennis en scholing 41](#_Toc511939793)

[§5.6 – Communicatie tussen het stadhuis en de wijkteams 42](#_Toc511939794)

[§5.7 – Deelconclusie 44](#_Toc511939795)

[**Hoofdstuk 6 – De suggesties van de casemanagers ter verbetering van het beleid schulddienstverlening** 45](#_Toc511939796)

[§6.1 – Suggesties om de werkdruk te verlagen 45](#_Toc511939797)

[§6.2 – Suggesties voor de preventie en vroegere signalering van schulden 46](#_Toc511939798)

[§6.3 – Suggesties om de kennis beter up to date te houden 47](#_Toc511939799)

[§6.4 – Deelconclusie 48](#_Toc511939800)

[**Hoofdstuk 7 – Conclusie** 49](#_Toc511939801)

[**Hoofdstuk 8 – Het eindproduct** 50](#_Toc511939802)

[**Hoofdstuk 9 – Discussie en reflectie** 51](#_Toc511939803)

[**Hoofdstuk 10 – Literatuur- en bronnenlijst** 52](#_Toc511939804)

[**Bijlagen** 53](#_Toc511939805)

[Bijlage 1 – Het adviesrapport 54](#_Toc511939806)

[Bijlage 2 – Het plan van aanpak 55](#_Toc511939807)

[Bijlage 3 – PowerPointpresentatie brainstormsessie programmateam Armoede 62](#_Toc511939808)

[Bijlage 4 – Financiële zelfredzaamheidmatrix 85](#_Toc511939809)

[Bijlage 5 – Beslisboom met betrekking tot het oplossen en stabiliseren van schulden 86](#_Toc511939810)

[Bijlage 6 – Topiclist interviews 87](#_Toc511939811)

# **Hoofdstuk 1 – Onderzoeksprobleem**

## §1.1 – Probleemanalyse en probleemafbakening

**Een woud van regels**

De schuldenproblematiek is een groot probleem in Nederland. Maar liefst 37% van de huishoudens in Nederland kampt met betalingsachterstanden op het gebied van opeisbare betalingsverplichtingen.[[1]](#footnote-1) De wet- en regelgeving is in Nederland zeer complex voor een gewone burger. Waar heeft iemand allemaal recht op en wat zijn de verplichtingen van een burger? Het is goed te begrijpen dat men door de bomen het bos niet meer ziet. Daar komt nog bij dat mensen met een laag inkomen vaak met veel verschillende instanties te maken krijgen. Voor het ontvangen of terugbetalen van de zorgtoeslag moet men communiceren met de Belastingdienst, voor de bijstandsuitkering met de gemeente, voor de zorgverzekering met de zorgverzekeraar enzovoorts. Als er betalingsachterstanden ontstaan raakt iemand snel in een neerwaartse spiraal van aanmaningen en dwangbevelen. Het is niet gemakkelijk om weer uit die spiraal te komen.[[2]](#footnote-2)

Met de komst van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zijn de gemeenten sinds juli 2012 verantwoordelijk voor de inrichting van de schuldhulpverlening.[[3]](#footnote-3) Sinds de komst van deze wet is er veel onderzoek gedaan naar de manier waarop gemeenten de schuldhulpverlening aan zouden moeten bieden. De belangrijkste bevindingen zijn dat strikte regels meer losgelaten moeten worden en dat er meer maatwerk geboden moet worden.[[4]](#footnote-4)

**Aanleiding van de beleidswijziging**

Ook de gemeente Zaanstad heeft gehoor gegeven aan bovenstaande bevindingen. In januari 2017 zijn de nieuwe Zaanse beleidsregels schulddienstverlening[[5]](#footnote-5) vastgesteld door de gemeenteraad.

De gemeente Zaanstad heeft geconstateerd dat het hebben van schulden een grote belemmering voor haar inwoners vormt om volledig te kunnen participeren in de samenleving. Met het voorgaande beleid was de toegang tot schulddienstverlening beperkt. De schulddienstverlening bestond enkel uit het aanbieden van een schuldregeling. De discretionaire ruimte was erg beperkt. Enkel de inwoners die direct in aanmerking kwamen voor een schuldregeling werden geholpen. De toegangseisen voor een schuldregeling blijken in de praktijk niet voor iedereen toegankelijk. Schuldeisers kunnen bijvoorbeeld weigeren om mee te werken. Ook kan het zijn dat een inwoner niet financieel zelfredzaam is en daardoor niet aan de eisen kan voldoen. Volgens de voorgaande toelatingseisen voor een schuldregeling mag een schuldenaar geen nieuwe schulden meer maken. Voor iemand die niet financieel zelfredzaam is kan dat een onbereikbare voorwaarde zijn. De inwoners die (nog) niet aan de eisen om toegang te krijgen tot een schuldregeling konden voldoen, werden weggestuurd en verdwenen uit beeld van de gemeente. De bestaande schulden werden daardoor niet aangepakt en de kans dat de schulden verder escaleerden was erg groot.

Naar aanleiding van het coalitieakkoord ‘Samen het verschil maken’ van de gemeenteraad is het beleid schulddienstverlening veranderd.[[6]](#footnote-6) Een belangrijk uitgangspunt van het coalitieakkoord is ‘de mens centraal stellen’. Bij de uitvoering van het beleid mag niet alleen naar de regels worden gekeken, maar moet per individu een afweging worden gemaakt welke ondersteuning nodig is. De vraag van de inwoner staat centraal en niet de toelatings- en afwijzingscriteria. Het voorgaande beleid schulddienstverlening paste niet bij dit uitgangspunt van het coalitieakkoord. Daarom heeft het college van B&W een voorstel gedaan tot de wijziging van het beleid schulddienstverlening. De gemeenteraad heeft een motie ingediend en het college opgedragen om kritisch te kijken naar de toelatingscriteria van de schulddienstverlening. De schulddienstverlening mag niet enkel bestaan uit het toetsen of een inwoner aan de voorwaarden voor een schuldregeling voldoet. De toegang moet ruimer worden en er moet meer worden ingezet op het bieden van maatwerk. Maatwerk bieden wil zeggen dat er per individu moet worden gekeken welke ondersteuning nodig is om financiële problemen te voorkomen, op te lossen of te stabiliseren. Het doel van het bieden van maatwerk is dat de schulddienstverlening voor een bredere doelgroep toegankelijk is. Niet alleen voor de inwoners die in aanmerking komen voor schulddienstverlening, maar ook voor de inwoners die hiervoor (nog) niet in aanmerking komen en voor de inwoners die nog geen (problematische) schulden hebben. Het beleid schulddienstverlening is aangepast, omdat het voorgaande beleid niet aansloot bij de politieke visie van de zittende gemeenteraad.

**Een tussenstand**

Een aantal gemeenteraadsleden heeft aangegeven het belangrijk te vinden dat het huidige beleid schulddienstverlening gemonitord wordt, zodat de uitvoering van het beleid schulddienstverlening verbeterd kan worden als dat nodig is. De afdeling Kennis van de gemeente Zaanstad heeft deze taak op zich genomen. Op deze afdeling werken kennisexperts en casemanager-experts op onder andere het schulddienstverleningsgebied. De afdeling Kennis wil onderzoeken wat er al wel goed gaat en wat er verbeterd kan worden op het gebied van de uitvoering van het beleid door de casemanagers van de wijkteams. Daarnaast is de afdeling Kennis benieuwd of de casemanagers nog ideeën hebben om eventuele knelpunten te verhelpen. Het beleid staat nu duidelijk beschreven op papier, maar hoe werkt dit uit in de praktijk? We houden als het ware even halt en kijken terug in hoeverre de gewenste situatie van het huidige beleid nu bereikt is. Op basis daarvan wordt vastgesteld wat er met betrekking tot de uitvoering van de schulddienstverlening gecontinueerd moet worden en wat er veranderd moet worden om de gewenste situatie te bereiken.

Kortom: er is dus behoefte aan een tussenstand. We zitten nu in de spreekwoordelijke rust en moeten bekijken hoe de tweede helft aangepakt dient te worden om het gewenste resultaat te behalen. Met behulp van dit onderzoek vertaal ik deze opdracht naar de vraag wat de succesfactoren, de knelpunten en de verbetersuggesties zijn van het huidige Zaanse beleid schulddienstverlening volgens de casemanagers van de wijkteams in de gemeente Zaanstad?

**Partijen**

Bij dit onderzoek is een aantal partijen betrokken. Het college van B&W voert de besluiten van de gemeenteraad uit. Iedere wethouder is belast met een andere portefeuille. Schulddienstverlening valt onder de portefeuille Armoede. Het is voor de wethouder met de portefeuille Armoede belangrijk om te weten of het nieuwe beleid goed uitgevoerd wordt en of er nog verbeteringen gerealiseerd moeten worden. Hebben de wijkteams bijvoorbeeld nog instrumenten nodig om het beleid goed uit te voeren?

Tevens is het voor gemeenteraad ook belangrijk om zo’n tussenstand te weten. Als het beleid aangepast dient te worden, of als er andere acties nodig zijn om bepaalde doelstellingen te behalen, kan de gemeenteraad besluiten het bestaande beleid eventueel aan te passen.

De afdeling Stedelijke Toegang is ook geïnteresseerd in de uitkomst van dit onderzoek. Op deze afdeling werken adviseurs die de wijkteams adviseren over de uitvoering van het beleid. Wanneer de succesfactoren, de knelpunten en het advies aan de gemeente bekend zijn kan deze afdeling de wijkteams adviseren over mogelijke interne oplossingen van de knelpunten.

Ook voor de casemanagers van de wijkteams is het van belang dat de uitvoering van de schulddienstverlening goed verloopt. Zij werken dagelijks met de inwoners voor wie dit beleid is ontwikkeld. Als de uitvoering van de schulddienstverlening goed verloopt kunnen de casemanagers zoveel mogelijk inwoners ondersteunen bij het oplossen van schulden en het voorkomen dat schulden ontstaan.

Tot slot is het voor de inwoner van belang dat de schulden opgelost worden en er geen nieuwe schulden ontstaan. Voor de inwoner die nog geen schulden heeft, maar wel in betalingsproblemen verkeert is de mogelijkheid op ondersteuning ook van belang. De inwoner heeft er dus ook baat bij dat de schulddienstverlening goed verloopt.

**Relevantie**

Een onderzoek naar de uitvoering van de huidige beleidsregels is van praktisch belang, omdat de afdeling Kennis door middel van dit onderzoek ontdekt wat er op dit moment goed gaat en wat de verbeterpunten zijn op het gebied van de uitvoering van de schulddienstverlening volgens de casemanagers. Aan de hand van deze informatie is een adviesrapport opgesteld ter verbetering van de uitvoering van het beleid schulddienstverlening. Met dat adviesrapport kan de afdeling Kennis weer verder aan de slag, zodat de gewenste situatie bereikt wordt en de schulddienstverlening constant van de beste kwaliteit blijft voor de inwoners met financiële problemen en/of schulden. Zo kan de afdeling Kennis de wethouder met de portefeuille Armoede (die de uitvoering van de schulddienstverlening in zijn portefeuille heeft) adviseren over verbetering op het gebied van de uitvoering van het huidige beleid. Het adviesrapport dient daarvoor als leidraad. De afdeling Stedelijke Toegang kan de wijkteams adviseren over de uitvoering van het beleid aan de hand van de resultaten. Daarnaast kan de afdeling Kennis de gemeenteraad informeren over de huidige stand van zaken op het gebied van de uitvoering van het beleid.

## §1.2 – Gewenste situatie

Aan de hand van bovenstaande beschrijving kan worden geconcludeerd dat de gemeente meer inwoners met financiële problemen wil ondersteunen. Niet alleen inwoners met problematische schulden kunnen gebruik maken van de schulddienstverlening. Ook inwoners die nog geen (problematische) schulden hebben of inwoners die (nog) niet in aanmerking komen voor een schuldregeling kunnen terecht voor ondersteuning bij de Sociaal Wijkteams. Gedurende alle niveaus van de schulddienstverlening wordt er gefocust op het financieel zelfredzaam maken van de inwoner. De gewenste situatie is dat er daadwerkelijk meer mensen geholpen worden bij het voorkomen, oplossen en stabiliseren van schulden. Om te bepalen of de toegang tot de schulddienstverlening daadwerkelijk ruimer is geworden en of dit ook in praktijk tot een verbetering van de schulddienstverlening leidt, dient dit onderzoek. Uit de resultaten van dit onderzoek, verkregen aan de hand van interviews met de casemanagers, wordt duidelijk in hoeverre de gewenste situatie al bereikt is met de huidige werkwijze. Het adviesrapport dat naar aanleiding van dit onderzoek tot stand is gekomen, heeft tot doel de uitvoering van de schulddienstverlening te verbeteren zodat de gewenste situatie bereikt wordt.

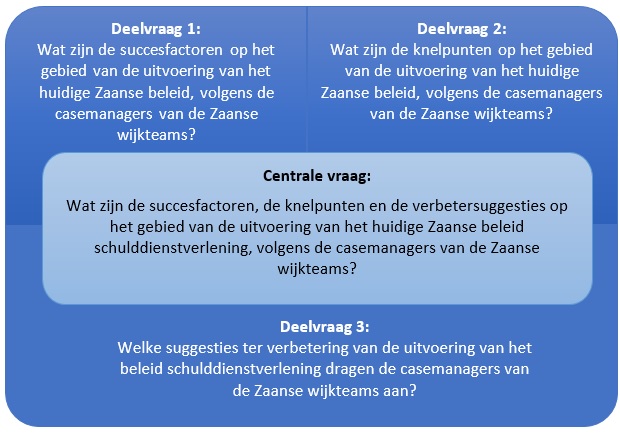
## §1.3 – Doelstelling

De resultaten van dit onderzoek beschrijven de succesfactoren, de knelpunten en de verbetersuggesties van de uitvoering van het beleid schulddienstverlening. De casemanagers van de wijkteams zijn de uitvoerders van het beleid. Door verschillende casemanagers te interviewen heb ik hun opvattingen en ideeën wat betreft de successen, de knelpunten de verbetersuggesties van het huidige beleid gebundeld. Met deze specifieke kennis heb ik vervolgens aan het praktijkdoel gewerkt.

Het beroepsproduct van dit onderzoek is een adviesrapport. Aan de hand van de verworven kennis over de succesfactoren, de knelpunten en de verbetersuggesties heb ik een bijeenkomst met het programmateam Armoede georganiseerd. In dit team zitten specialisten op het gebied van het armoedebeleid.

Ik heb aan hen de resultaten van het onderzoek voorgelegd. Vervolgens hebben we besproken hoe de uitvoering van de schulddienstverlening verbeterd kan worden. We hebben gebrainstormd over oplossingsrichtingen. Dit team is goed op de hoogte van de mogelijkheden betreft aanpassingen en verbeteringen op het gebied van de uitvoering van schulddienstverlening. Het is van belang dat de knelpunten worden aangepakt, maar het is daarnaast ook belangrijk dat het advies dat ik daartoe geef wel haalbaar en realistisch is. Daarom heb ik met dit team overlegd alvorens ik het adviesrapport heb uitgebracht. De brainstromsessie heeft dus bijgedragen aan de bruikbaarheid van het adviesrapport. In het adviesrapport zijn een aantal aanbevelingen te lezen die de uitvoering van de schulddienstverlening moeten verbeteren. Het doel van dit advies is ervoor zorgen dat er (nog) meer mensen geholpen kunnen worden bij het voorkomen, oplossen en stabiliseren van schulden. Met andere woorden moet dit advies bijdragen aan het bereiken van de gewenste situatie.

## §1.4 – Vraagstelling

*Figuur 1*

In dit onderzoek is sprake van een beschrijvende vraag. Er wordt beschreven wat de succesfactoren en knelpunten zijn. Daartoe is door de respondenten teruggekeken. Zij hebben aangegeven hoe de uitvoering van het beleid tot dusver verloopt. Er wordt aangegeven wat de succesfactoren zijn en wat er dus gecontinueerd dient te worden met betrekking tot dit huidige beleid. Daarnaast wordt aangegeven welke knelpunten er nu bestaan en hoe die knelpunten weggenomen kunnen worden volgens de respondenten.

## §1.5 – Leeswijzer

Het bovenstaande hoofdstuk geeft de aanleiding, het doel en de vraagstelling van dit onderzoek weer. In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd welke onderzoeksmethoden zijn ingezet ten behoeve van dit onderzoek, hoe de kwaliteit van de bronnen is gewaarborgd en hoe de data is geanalyseerd.

In hoofdstuk 3 wordt het juridisch en het maatschappelijk kader beschreven. Daarnaast worden de centrale begrippen van dit onderzoek gegeven.

Hoofdstuk 4 geeft antwoord op deelvraag 1, namelijk wat de succesfactoren van het huidige beleid schulddienstverlening zijn volgens de geïnterviewde casemanagers van de wijkteams. Hoofdstuk 5 geeft vervolgens aan wat de knelpunten van het huidige beleid schulddienstverlening zijn volgens diezelfde casemanagers. Dit is het antwoord op deelvraag 2.

Hoofdstuk 6 geeft weer wat de suggesties ter verbetering van de uitvoering van de schulddienstverlening zijn volgens de geïnterviewde casemanager van de wijkteams.

In hoofdstuk 7 wordt vervolgens antwoord gegeven op de centrale vraag. In hoofdstuk 8 leest u de beschrijving van het eindproduct en in hoofdstuk 9 vindt u de discussie.

# **Hoofdstuk 2 – Methode van onderzoek**

## §2.1 – Onderzoeksmethode van de deelvragen

Dit onderzoek is tot stand gekomen door middel van een kwalitatief onderzoek. De gegevens zijn met behulp van half gestructureerde interviews verworven. Ik heb de casemanagers van de wijkteams in de gemeente Zaanstad geïnterviewd. Een casemanager is de regisseur van een dossier, ook wel een generalist genoemd. Aangezien ik half gestructureerde interviews heb afgenomen heb ik een aantal basisvragen opgesteld zodat alle onderwerpen aan bod zouden komen. Doordat ik doorvroeg op de antwoorden die de respondenten gaven ontstond een gesprek over het onderwerp dat ik wilde bespreken. Wanneer ik genoeg informatie had over een bepaald onderwerp keek ik weer even naar mijn lijstje met vragen en sneed ik op die manier een nieuw onderwerp aan.

Met het afnemen van interviews kwamen de specifieke succesfactoren en knelpunten aan het licht. De respondenten konden precies aangeven wat er goed gaat en wat er volgens hen nog verbeterd kan worden. De succesfactoren en knelpunten heb ik aan de hand van de doelstellingen en/of maatregelen van het beleid gemeten. Ik heb voor interviews gekozen, omdat ik met een kwalitatief onderzoek kon monitoren waarom een bepaalde doelstelling of maatregel een succes of een knelpunt is. Ze konden uitspraken namelijk onderbouwen en ik kon doorvragen wanneer verduidelijking nodig was. Met een kwantitatief onderzoek zouden er voornamelijk statistieken en cijfers naar voren komen. Daarmee wordt voor de afdeling Kennis nog niet duidelijk wat de exacte succesfactoren en knelpunten zijn voor de doelgroep, waarom iets een succes of een knelpunt is en hoe een knelpunt verbeterd kan worden. Er wordt dan namelijk niet diep genoeg ingegaan op het onderwerp. Ook kon ik doorvragen over onderwerpen die de respondenten zelf aansneden. Dat is met een kwantitatief onderzoek ook niet mogelijk.

Er zijn elf wijkteams in de gemeente Zaanstad. Ik heb van ieder wijkteam de casemanager geïnterviewd die de meeste kennis over schulddienstverlening heeft, de schuldenspecialist. Een schuldenspecialist heeft een (sociaal) juridische achtergrond. Om contact te krijgen met de respondenten heb ik allereerst een kort stukje tekst geschreven voor in de nieuwsbrief die alle wijkteams ontvangen. Alle medewerkers van de wijkteams konden daardoor alvast kennisnemen van dit onderzoek. Vervolgens heb ik alle wijkteams een e-mail gestuurd met uitleg over het onderzoek en het verzoek of de casemanager die het meest van schulddienstverlening weet mee zou willen werken aan dit onderzoek. Van veel casemanagers kreeg ik al snel de reactie dat zij mee wilden werken. Van een aantal wijkteams had ik nog geen reactie op mijn eerste mailtje gekregen. Ik heb toen aan mijn begeleider bij de gemeente gevraagd of hij nog rechtstreekse e-mailadressen had van casemanagers die veel van schulddienstverlening afweten. Van één wijkteam kende hij geen casemanagers. Het e-mailadres van de respondent van het laatste wijkteam heb ik via een andere respondent gekregen. Uiteindelijk heb ik van alle elf de wijkteams een casemanager kunnen interviewen.

Enkel de casemanagers van de wijkteams zijn bij dit onderzoek betrokken en niet de inwoners die gebruikmaken van de schulddienstverlening. Hiervoor bestaan een aantal redenen. Ten eerste zijn de casemanagers op de hoogte van de situaties van hun cliënten. Zij weten wat er speelt en waar de inwoners die gebruikmaken van schulddienstverlening mee te maken krijgen. Een nog belangrijkere reden dat deze doelgroep niet bij het onderzoek is betrokken is het feit dat er recentelijk een cliënttevredenheidsonderzoek naar de dienstverlening van de wijkteams heeft plaats gevonden. De tevredenheid van de cliënten is dus al onderzocht.

Natuurlijk kent ieder onderzoek ook een aantal beperkingen. De kans kon aanwezig zijn dat de casemanagers een rooskleuriger beeld zouden schetsen van het huidige beleid. Ze hadden bang kunnen zijn dat sommige uitspraken nadelige gevolgen zouden hebben voor hun functioneren binnen de organisatie. Daarnaast was het praktisch niet mogelijk om alle casemanagers van de wijkteams te interviewen. Zoals in §5.2 aan bod zal komen heb ik een aantal maatregelen getroffen om deze beperking zo klein mogelijk te houden.

## §2.2 – Maatregelen voor de kwaliteit, betrouwbaarheid en validiteit van de bronnen

Ik vond het belangrijk dat alle elf de wijkteams aan bod kwamen, zodat er een uitgebreid beeld zou ontstaan van de uitvoering van de schulddienstverlening. De kans dat er verschillen bestaan tussen de wijkteams wilde ik niet negeren. Natuurlijk is het mogelijk dat er binnen een wijkteam ook nog verschillende meningen bestaan. Ik heb zoveel mogelijk maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat iedereen zijn of haar visie en mening over de uitvoering van het beleid kon delen. Ten eerste is het bericht in de nieuwsbrief naar alle casemanagers van alle wijkteams gestuurd. Daarnaast heb ik de e-mail met het verzoek tot deelname aan het onderzoek aan de algemene mailadressen van de wijkteams gestuurd. Alle casemanagers konden daardoor ook kennisnemen van het onderzoek. Ik heb aangegeven dat iedereen die wat wil zeggen over de uitvoering van het beleid schulddienstverlening mee mag werken aan het onderzoek. Er zijn geen extra reacties gekomen op deze uitnodiging.

Tijdens het eerste interview merkte ik dat ik nog te veel vragen stelde die ervoor zorgden dat de respondent een huidige werkwijze beschreef. Dat was voor een eerste interview wel nuttig, omdat ik op die manier veel informatie heb verzameld over de werkwijze in de wijkteams. Met behulp van die informatie heb ik een aantal onderwerpen toegevoegd aan mijn lijst met vragen. Met enkel het beschrijven van de huidige werkwijze werd echter nog niet duidelijk of die werkwijze een succesfactor dan wel een knelpunt is. Daarom was het van belang om naar meningen van de respondenten te vragen. Tijdens de overige tien interviews heb ik vooral gevraagd wat de respondenten van een bepaald onderwerp vinden, waarom ze dat vinden en, wanneer een respondent iets als een knelpunt aanduidde, hoe dat verbeterd kan worden.

Om ervoor te zorgen dat de resultaten betrouwbaar zijn heb ik een aantal maatregelen getroffen. Ik heb geprobeerd zoveel mogelijk interviews te laten plaatsvinden in een ruimte waar geen andere mensen aanwezig waren. In twee van de elf wijkteams was dat niet mogelijk. Ik heb samen met die respondenten de meest geschikte plek gekozen. De collega’s waren ervan op de hoogte dat er een interview aan de gang was en hielden daar rekening mee door zo min mogelijk langs te lopen. Daarnaast heb ik tijdens alle interviews aangegeven dat alle gegevens anoniem verwerkt worden. De lezer weet niet welke casemanager gelinkt kan worden aan een bepaalde uitspraak. Ook heb ik de interviews opgenomen, zodat ik later een anoniem transcript kon maken van het gesprek. Dit heb ik met iedere respondent eerst overlegd. Geen van hen vond het een probleem dat er een opname werd gemaakt. Ik heb ieder interview op een gelijke wijze opgebouwd. Dat wil zeggen dat de structuur en de inhoud hetzelfde is. Ik heb eerst toegelicht hoe het interview zal verlopen. Vervolgens heb ik per onderwerp een aantal basisvragen gesteld (zie topiclist in bijlage 6). Aan de hand van de antwoorden op deze basisvragen ben ik gaan doorvragen. Doordat ieder interview op een gelijke wijze is opgebouwd en er dezelfde onderwerpen aan bod kwamen, is de herhaalbaarheid en daarmee de betrouwbaarheid vergroot. De interviews duurden ongeveer een uur tot soms een uur en een kwartier. Om voldoende door te kunnen vragen was die tijd zeker nodig. Ik heb geen genoegen genomen met het eerste antwoord van de respondenten. Ik vroeg door wanneer dat nodig was en parafraseerde de uitspraken van de respondenten. Dit laatste is van belang voor de betrouwbaarheid van de resultaten, omdat ik daarmee controleerde of ik een uitspraak goed begrijp.

Ik heb ervoor gekozen om de interviews letterlijk uit te typen, omdat dit de betrouwbaarheid van de resultaten ten goede komt. Wanneer ik een samenvatting zou maken van de interviews is de kans aanwezig dat er een eigen interpretatie wordt gegeven aan de uitspraken.

In dit onderzoek kwam een gevoelig onderwerp naar voren, namelijk een hoge werkdruk. Om ervoor te zorgen dat respondenten zoveel mogelijk durfden te vertellen over dit onderwerp begon ik hier pas over als het interview al een tijdje bezig was. In het eerste deel van het interview bouw je een bepaalde mate van vertrouwen op. Als ik met het gevoelige onderwerp zou starten zou de kans groot zijn dat een respondent niet zoveel loslaat. Er is dan nog niet echt vertrouwen. Voor een betrouwbaar resultaat is het van belang dat de respondenten vrijuit durven te spreken en niet alleen politiek correcte antwoorden geven.

Tot slot beargumenteer ik waarom dit onderzoek betrouwbaar is met betrekking tot de mogelijkheid om het onderzoek te herhalen. Wanneer dezelfde instrumenten opnieuw ingezet worden, zal er ongeveer hetzelfde resultaat uit het onderzoek komen. Dat wil zeggen dat de topiclist (bijlage 6), dezelfde respondenten en dezelfde manier van data-analyse ingezet moeten worden. De transcripten van de interviews zijn bij mij op te vragen. De vragen die ik gesteld heb zijn dus herleidbaar. Vanwege het waarborgen van de anonimiteit zijn de transcripten niet standaard in de bijlage opgenomen.

## §2.3 – Data-analyse

De gegevens die ik heb verzameld met de interviews heb ik allereerst volledig uitgetypt (getranscribeerd). Daarna heb ik alle transcripten uitgeprint en gecodeerd. Iedere deelvraag was een hoofdthema. Een uitspraak die ging over een succesfactor kreeg het nummer 1, een uitspraak over de knelpunten het nummer 2 enzovoorts. Vervolgens ben ik per hoofdthema deelthema’s aan gaan brengen. Doordat ik gebruik heb gemaakt van half gestructureerde interviews stonden de meeste deelthema’s al in de vragenlijst. Thema’s die niet in de vragenlijst stonden, maar wel vaak terugkwamen in de interviews heb ik toegevoegd als deelthema’s. Vervolgens ben ik de deelthema’s gaan coderen. Succesfactor één kreeg nummer 1a, succesfactor twee kreeg nummer 1b enzovoorts. Ook heb ik ieder deelthema een andere kleur gegeven, omdat ik uitspraken over een deelthema dan makkelijker terug kon vinden in de interviews. Sommige fragmenten hadden meerdere codes, omdat die onder meerdere deelthema’s vielen.

Nadat ik de tekstfragmenten met behulp van de codes had ingedeeld in verschillende (deel)thema’s heb ik uitspraken van respondenten die met elkaar overeenkomen samengevoegd. De afwijkende meningen heb ik daaronder geplaatst. Ik heb erbij vermeld welke respondent een bepaalde uitspraak heeft gedaan om te voorkomen dat ik later niet meer zou weten welke uitspraak bij welke respondent hoorde. Met bovenstaande werkwijze heb ik op een overzichtelijke wijze ontdek wat de overeenkomsten en verschillen waren betreft de uitspraken van respondenten.

Als laatste stap in de analyse heb ik alle uitspraken kort samengevat in een ander document. Onder ieder deelthema heb ik de uitspraak over dat thema per respondent samengevat. Dat zorgde bij mij voor overzicht. Daarnaast heb ik een woordspin per deelthema gemaakt met alle resultaten daaraan gekoppeld. Nadat ik de analyse had afgerond ben ik begonnen met het schrijven van de resultaten. In die fase heb ik dus antwoord gegeven op de deelvragen.

# **Hoofdstuk 3 – Relevante kaders**

## §3.1 – Juridisch kader

### §3.1.1 – Juridisch kader van schuldhulpverlening in het algemeen

Het overkoepelende rechtsgebied van dit onderzoek is het publiek recht. Meer gespecificeerd heeft het betrekking op staats- en bestuursrecht, namelijk de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten.

Volgens de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) zijn gemeenten verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van de schuldhulpverlening binnen de eigen gemeente. Artikel 1 Wgs geeft aan wat wordt verstaan onder het begrip schuldhulpverlening, namelijk *‘’Het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg’’*[[7]](#footnote-7)

Artikel 2 Wgs verplicht de gemeenteraad een plan op te stellen ‘*’dat richting geeft aan de integrale schuldhulpverlening aan de inwoners van zijn gemeente’’[[8]](#footnote-8).*  Dit plan is dus een soort kompas waarmee het college van B&W weer verder aan de slag kan. In artikel 3 Wgs wordt het college namelijk verplicht om concrete beleidsregels over de toegang tot schuldhulpverlening te formuleren aan de hand van het plan van de gemeenteraad. Het college van B&W heeft de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen op grond van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Awb geeft dus een bevoegdheid en de Wgs een verplichting tot het opstellen van beleidsregels. Bijzondere wetgeving heeft voorrang op algemene wetgeving. Dat is de reden dat het opstellen van beleidsregels een verplichting van het college van B&W is.

De Wgs geeft in artikel 4 nog een belangrijke termijn waarbinnen de inwoner moet worden uitgenodigd voor het eerste gesprek waarin de hulpvraag wordt vastgesteld. Die termijn is vastgesteld op 4 weken nadat een inwoner schuldhulpverlening heeft aangevraagd.

De vormgeving en toegangseisen van de schuldhulpverlening specificeert iedere gemeente dus zelf in de beleidsregels. Het doel van de schuldhulpverlening is echter wel overal gelijk, zoals blijkt uit de begripsbepaling van artikel 1 Wgs. Deze doelstelling van de schuldhulpverlening moet bijdragen aan de bestrijding van armoede en geeft inwoners de mogelijkheid om te participeren in de samenleving.[[9]](#footnote-9) Schulden hebben namelijk een negatieve invloed op de mate waarin mensen participeren in de samenleving.[[10]](#footnote-10)

### §3.1.2 – Wat is een gemeentelijke schuldregeling?

Het belangrijkste deel van een schuldhulpverleningstraject is de gemeentelijke schuldregeling (hierna: schuldregeling). Dit is een vrijwillige afspraak tussen de schuldenaar en de schuldeisers. De gemeente treedt op als bemiddelaar en bemiddelt tussen de partijen met als doel een schuldregeling tot stand te laten komen. Een schuldenaar die een schuldregeling is aangegaan is na maximaal drie jaar schuldenvrij. Hij krijgt met andere woorden dan een schone lei. Het bedrag dat nog over is van de schuld is na die tijd niet meer opeisbaar voor de schuldeiser. Er zijn twee alternatieven in een schuldregeling.

1. Een saneringskrediet: De Kredietbank Nederland verstrekt de inwoner een lening die net zo hoog is als de aflossingscapaciteit van de inwoner, berekend over drie jaar. Iedere schuldeiser krijgt dan een afgesproken percentage van het krediet in een keer. De schuldenaar betaald in drie jaar het krediet terug aan de Kredietbank Nederland. Een saneringskrediet is niet mogelijk wanneer er kans is op een inkomensverbetering bij de schuldenaar.

2. Schuldbemiddeling: Er wordt een prognosevoorstel naar de schuldeisers gestuurd. Hierin staat het te verwachten percentage dat ze krijgen van de openstaande schuld. Dit is dus een schatting. Dit percentage is gebaseerd op de maximale aflossingscapaciteit van de schuldenaar in drie jaar tijd.[[11]](#footnote-11) Elk jaar wordt er een berekening gemaakt van het vrij te laten bedrag. Dit bedrag heeft de schuldenaar nodig om van te leven en de betalingsverplichtingen van te voldoen. Alles boven dit bedrag moet de schuldenaar sparen. Na drie jaar krijgen de schuldeisers dan het bedrag waar ze recht op hebben. Dit bedrag kan wel afwijken van het geschatte bedrag aan het begin van de schuldbemiddeling.[[12]](#footnote-12)

Wanneer een gemeentelijke schuldregeling niet mogelijk is, omdat er niet tot een afspraak kan worden gekomen met de schuldeisers, kan de inwoner worden doorgestuurd naar de WSNP (Wettelijke Schuldhulpverlening Natuurlijke Personen). Om toegelaten te worden tot de WSNP moet de schuldenaar eerst de gemeentelijke schuldregeling geprobeerd hebben.[[13]](#footnote-13)

### §3.1.3 – Wat is het doel van het Zaanse beleid Schulddienstverlening?

Artikel 11.1 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 i.v.m. schulddienstverlening geeft het doel van de Zaanse schulddienstverlening weer: ‘*’Schulddienstverlening heeft tot doel de belanghebbende te ondersteunen bij het bereiken of behouden van financiële zelfredzaamheid.’*’ *[[14]](#footnote-14)* Uit deze definitie blijkt dat de schulddienstverlening dus niet enkel bestaat uit het oplossen van schulden door middel van een schuldregeling. Het doel is breder dan dat, namelijk het bereiken en behouden van financiële zelfredzaamheid. Dit moet er vervolgens voor zorgen dat zo min mogelijk inwoners in de gemeente Zaanstad met financiële problemen te maken krijgen. Om dit doel te bereiken is de toegang tot de schulddienstverlening verruimd en krijgen inwoners ondersteuning op maat. Inwoners blijven in beeld doordat ze dienstverlening aangeboden krijgen die passend is voor hun individuele situatie. Ze worden niet meer weggestuurd als ze niet aan de voorwaarden voor een schuldregeling voldoen. Met andere woorden kan met het nieuwe beleid een bredere doelgroep ondersteund worden. Voor het oplossen van schulden (een schuldregeling) is wel vereist dat een inwoner financieel zelfredzaam is, zoals blijkt uit artikel 11.6 lid 2 sub c van het nieuwe beleid schulddienstverlening. De definitie die de gemeente hieraan koppelt is: ‘*’Financiële zelfredzaamheid betekent dat een inwoner in staat is om geen (nieuwe) betalingsachterstanden te laten ontstaan.*’’[[15]](#footnote-15) Door maatwerk in te zetten wordt gewerkt aan het vergroten van de financiële zelfredzaamheid van de inwoner. Er wordt steeds gekeken hoe zelfredzaam een inwoner al is en wat diegene nog nodig heeft om financieel zelfredzaam te worden in de zin van bovenstaande definitie.

De doelstelling van het beleid is niet geformuleerd aan de hand van een gewenste instroom en uitstroom. De exacte instroom en uitstroom met betrekking tot de schulddienstverlening is niet helemaal duidelijk. Dat komt doordat de wijkteams moeten registeren wanneer een hulpvraag over schulden gaat, maar het blijkt uit de cijfers dat dit niet consequent wordt gedaan. Er wordt geregistreerd welke hulpvragen er over financiën gaan, maar er wordt niet voldoende gespecificeerd. Een hulpvraag over financiën kan naast schulden namelijk ook gaan over een uitkering, bijzondere bijstand etc. Er kan daarom geen conclusie worden getrokken met betrekking tot de in- en uitstroom in de schulddienstverlening tijdens het voorgaande beleid en tijdens het huidige beleid.[[16]](#footnote-16)

## §3.2 – Maatschappelijk kader

### §3.2.1 – Huidige trends op het gebied van schulden

Uit een onderzoek van het Nibud blijkt dat 37% van de Nederlandse huishoudens betalingsachterstanden heeft.[[17]](#footnote-17) Bijna 20% van de huishoudens heeft problematische schulden of loopt een groot risico op het laten ontstaan van problematische schulden.[[18]](#footnote-18) De belangrijkste oorzaken zijn te hoge lasten, daling van de inkomsten en te hoge zorgkosten.[[19]](#footnote-19) Ook blijkt dat er geen duidelijke stijging is in het aantal mensen met betalingsachterstanden, maar dat de oorzaken wel zijn verschoven. In 2012 waren meer mensen nalatig met het betalen van rekeningen. Uit het onderzoek van Nibud uit 2015 blijkt dat te hoge lasten en een daling van het inkomen nu de belangrijkste redenen voor betalingsachterstanden zijn.[[20]](#footnote-20) Hieruit valt dus te concluderen dat de oorzaak van betalingsachterstanden in 2012 vooral bij de schuldenaar zelf lag en in 2015 de nadruk vooral bij omstandigheden lag waarop de schuldenaar weinig invloed uit kan oefenen.

Ongeacht de veranderende oorzaken van schulden zijn de Nederlandse gemeenten verplicht hun inwoners met schulden te helpen. De inrichting en de manier waarop de uitvoering dient te geschieden wordt vastgelegd in beleidsregels.[[21]](#footnote-21) De Nationale Ombudsman ontvangt daarentegen regelmatig klachten van burgers inzake de gemeentelijke schuldhulpverlening. Sommige burgers weten niet waar ze naar toe moeten voor hulp met het oplossen van hun schuldenproblematiek. Ook klagen burgers regelmatig dat zij niet in aanmerking komen voor een schuldregeling en krijgen ze daarnaast geen alternatief aangeboden. Naar aanleiding van deze klachten heeft de Nationale Ombudsman een onderzoek gedaan, genaamd ‘’Burgerperspectief op schuldhulpverlening’’. In dit onderzoek komt naar voren wat een burger redelijkerwijs van de gemeente mag verwachten als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening.[[22]](#footnote-22) Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen heeft een duidelijke boodschap voor de gemeenten. Er moet een betere balans gevonden worden tussen de beleidsregels en de individuele situatie van de cliënt. Het buitensluiten van burgers in ongewenst. Wel gewenst is het zoeken naar een manier waarop de gemeente de burger wel kan helpen, ook al voldoet hij niet aan de voorwaarden van het beleid. Ook moeten de uitvoerders van de schuldhulpverlening voldoende middelen en instrumenten aangereikt krijgen, zodat ze hun taken goed uit kunnen oefenen. De kern van goede schuldhulpverlening is dus het bieden van maatwerk en het vergroten van de toegankelijkheid.[[23]](#footnote-23)

### §3.2.2 – Hoe ziet het huidige Zaanse beleid schulddienstverlening eruit?

De gemeente Zaanstad heeft dus gekozen voor een nieuwe visie en aanpak met betrekking tot de schulddienstverlening. Deze visie brengt mee dat schulddienstverlening niet slechts bestaat uit schuldregelingen, maar juist uit verschillende diensten. De inzet van schulddienstverlening is op drie niveaus vormgegeven.

Niveau 1: het voorkomen van (problematische) schulden. Het doel van dit niveau is dat er minder mensen in een schuldensituatie terecht komen. Met andere woorden wordt er ingezet op de preventie onder het motto voorkomen is beter dan genezen. Inwoners zonder problematische schulden worden nu ook geholpen, in tegenstelling tot de mogelijkheid hiervan in het voorgaande beleid. Samen met de casemanager van het wijkteam wordt gekeken hoe er voorkomen kan worden dat een schuld problematisch wordt. Een casemanager helpt de inwoner bijvoorbeeld bij het treffen van een betalingsregeling. Ook inwoners zonder schulden, maar met bijvoorbeeld een krap budget krijgen een vorm van schulddienstverlening aangeboden. Samen met de casemanager wordt een voorzieningencheck gedaan en wordt gekeken hoe het inkomen verhoogd en de uitgaven verlaagd kunnen worden.

De gemeente heeft met dit niveau het doel de financiële zelfredzaamheid onder de inwoners te vergroten, (problematische) schulden te voorkomen en de maatschappelijke kosten die ontstaan bij een schuldsituatie zoveel mogelijk te beperken.

Niveau 2: het oplossen van schulden. Het doel van dit niveau is dat er meer mensen uit de schulden komen en dus een schone lei krijgen. Dit is de ‘traditionele’ schulddienstverlening, namelijk de schuldregeling. Hier gaat het dus om problematische schulden. Om in aanmerking te komen voor een schuldregeling moet de inwoner financieel zelfredzaam zijn.

Niveau 3: schulden stabiliseren. Het doel van dit niveau is het voorkomen van escalatie. Preventie is op dit niveau te laat en een schuldregeling is (nog) niet mogelijk. In plaats van de inwoner weg te sturen, omdat hij niet in aanmerking komt voor een schuldregeling, wordt de inwoner nu geholpen bij het stabiliseren van de financiële situatie. Dit wordt ook wel het vangnet genoemd. Door inwoners ook op dit niveau schulddienstverlening aan te bieden wordt voorkomen dat de inwoner buiten het beeld van de gemeente valt en dat de schulden escaleren.[[24]](#footnote-24)

Er is dus voor iedere doelgroep ondersteuning op maat mogelijk dankzij het huidige beleid schulddienstverlening. Inwoners die leerbaar zijn, dus die financieel zelfredzaam kunnen worden, krijgen bijvoorbeeld ondersteuning gericht op het voorkomen en oplossen van financiële problemen. Inwoners die niet leerbaar zijn en dus niet financieel zelfredzaam kunnen worden krijgen voornamelijk ondersteuning bij het stabiliseren van de inkomsten en uitgaven en het voorkomen van escalatie. Ook heeft niet iedere inwoner evenveel ondersteuning nodig. De duur van de ondersteuning wordt dus ook afgestemd op de behoefte van de inwoner.

### §3.2.3 – Welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling uit te voeren?

Zoals uit het bovenstaande al bleek is de schulddienstverlening nu gericht op het bieden van maatwerk. Om dat te kunnen realiseren is het van belang dat de dienstverlening wordt afgestemd op de behoefte van de inwoner. De schulddienstverleningsinstrumenten zijn daarom uitgebreid tot meer dan alleen het aanbieden van een schuldregeling. Hieronder worden de belangrijkste instrumenten besproken. Een schematische beslisboom is opgenomen in bijlage 5. In deze beslisboom is overzichtelijk af te lezen hoe er gehandeld moet worden met betrekking tot het oplossen en stabiliseren van schulden.

*Inzetten op preventie en vroeg signaleren van schulden*

Allereerst is het belangrijk om het begrip preventie te definiëren. De definitie die de gemeente Zaanstad hanteert is: *‘’Schuldpreventie is een mix van maatregelen, activiteiten en voorzieningen die erop gericht zijn dat mensen financieel vaardig worden en zich zo gedragen dat zij hun financiën op orde houden.’’[[25]](#footnote-25)* In deze definitie komt de financiële zelfredzaamheid ook weer terug.

Er bestaan drie vormen van preventie. Ten eerste de universele preventie, die niet gericht is op bepaalde risicofactoren. De instrumenten zijn voor iedereen toegankelijk. Zo is er ‘De week van het geld’. Dit is een landelijk initiatief dat jaarlijks terugkeert. Kinderen en jongeren krijgen in die week voorlichting op school over omgaan met geld, mits de school zich hiervoor aan heeft gemeld.

Vervolgens is er de selectieve preventie, gericht op inwoners die een verhoogd risico lopen op het laten ontstaan van schulden. De wijkteams spelen hier een belangrijke rol. De inwoner die met een hulpvraag over een ander leefgebied naar het wijkteam komt, maar wel een verhoogd risico loopt op het laten ontstaan van schulden, komt zo toch in beeld van het wijkteam. Gedacht kan worden aan mensen met een inkomen rond het sociaal minimum. Hulpvragen worden namelijk integraal opgepakt. Er wordt naar de complete situatie van de inwoner gekeken, dus ook naar het inkomen, de uitgaven en de eventuele betalingsachterstanden. Wanneer er een verhoogd risico is op het laten ontstaan van schulden krijgt de inwoner al hulp van het wijkteam. Op die manier hoopt de gemeente het ontstaan en het laten oplopen van betalingsachterstanden te voorkomen.

Tot slot de geïndiceerde preventie, gericht op inwoners met reeds gesignaleerde betalingsachterstanden. Er worden diensten ingezet die gericht zijn op het oplossen van schulden. De woningbouwverenigingen in de gemeente Zaanstad en de gemeente hebben samen besloten een convenant te sluiten gericht op het voorkomen van huurachterstanden. Wanneer een inwoner een huurachterstand heeft van 2 maanden, meldt de woningbouwvereniging dit bij het wijkteam van de wijk waarin de schuldenaar woont. Het wijkteam probeert vervolgens in contact te komen met de schuldenaar door bij de bewoner langs te gaan. Deze interventie moet ervoor zorgen dat betalingsachterstanden opgelost worden en escalatie van een huurachterstand voorkomen wordt.[[26]](#footnote-26)

Een ander instrument dat wordt ingezet is het oplossen van schulden op eigen kracht. Wanneer schulden nog niet problematisch zijn is er voldoende betalingscapaciteit om de schulden op eigen kracht af te lossen, naast de overige betalingsverplichtingen. Er is dan nog geen schuldregeling nodig. Het Sociaal Wijkteam helpt de inwoner hierbij door bijvoorbeeld samen met hem of haar een betalingsregeling te treffen. Het uitgangspunt is dat de schulden binnen drie jaar afbetaald kunnen worden. Als de volledige aflossingscapaciteit langer dan 3 jaar wordt benut, kan een inwoner niet meer sparen voor onvoorziene kosten. Als er een termijn van meer dan 3 jaar nodig zou zijn om alle schulden volledig af te betalen is een schuldregeling dus een beter alternatief. De schuld is dan dus wel problematisch.

Een andere mogelijkheid om op eigen kracht schulden af te betalen is de herfinanciering. Alle schulden worden dan betaald door het verstrekken van een lening. De gemeente werkt samen met de Kredietbank Nederland bij het verstrekken van een saneringskrediet. De lening is dan de enige schuld die de schuldenaar nog moet betalen. Er is maar één schuldeiser, waardoor de invorderingskosten zo laag mogelijk zijn. Ook deze dienst is enkel bedoeld voor inwoners die hun schulden in drie jaar af kunnen lossen.[[27]](#footnote-27)

*Betere en ruimere toegang tot een schuldregeling*

Het uitgangspunt om iemand toegang te geven tot een schuldregeling is nog steeds dat er een perspectief moet zijn op een duurzame schuldenvrije toekomst. Daarom is het belangrijk dat er eerst aan de financiële zelfredzaamheid gewerkt wordt voordat de schuldregeling in gang wordt gezet. De tweede voorwaarde voor een schuldregeling is dat de inwoner gemotiveerd is om zich maximaal in te zetten.

De toegang tot een schuldregeling is allereerst dus breder geworden, omdat iemand die (nog) niet in aanmerking komt voor een schuldregeling nu passende dienstverlening aangeboden krijgt van het Sociaal Wijkteam. Iemand die bijvoorbeeld nog niet alle mogelijke inkomensverbeteringen heeft aangevraagd, zoals toeslagen, wordt geholpen bij het aanvragen hiervan. Iemand die niet voldoende financieel zelfredzaam is, wordt gecoacht door een casemanager. Er wordt ingezet op de gedragsverandering die nodig is om wel financieel zelfredzaam te worden. Door het bieden van deze individuele hulp worden de obstakels waardoor iemand niet in aanmerking komt voor een schuldregeling aangepakt. De inwoner wordt dus niet weggestuurd als hij nog niet aan de voorwaarden voor een schuldregeling voldoet, zoals met het voorgaande beleid wel gebeurde.[[28]](#footnote-28)

De tweede verandering waardoor de toegang tot een schuldregeling ruimer is geworden heeft te maken met meer beleidsvrijheid. Weigeringsgronden en toelatingseisen zijn geformuleerd aan de hand van zogenaamde kan-bepalingen. Om uit te leggen wat dit betekent eerst een voorbeeld. In het voorgaande beleid werd in artikel 11.7 beschreven: ‘*’Een verzoek om toegelaten te worden tot een schuldregeling wordt afgewezen als minder dan 1 jaar voorafgaande aan de dag waarop het verzoek is ingediend, een aanvraag in de aanmeldfase is beëindigd, ongeacht de reden van die beëindiging.’’* In het nieuwe beleid staat in artikel 11.8 dat de toegang in bovenstaande situatie kán worden geweigerd. De schulddienstverlener kan de toegang weigeren, maar kan ook beslissen dat het in deze individuele situatie wenselijk is dat een inwoner wel toegang krijgt tot een schuldregeling, ondanks dat het een herhaald verzoek is. Er is met andere woorden meer maatwerk mogelijk. Alle toelatings- en weigeringsgronden zijn in het nieuwe beleid als kan-bepaling geformuleerd.

*Stabilisatietraject als vangnet*

Deze voorziening is bedoeld voor de inwoners die nu en op termijn niet in aanmerking komen voor een schuldregeling. Er is geen uitzicht op financiële zelfredzaamheid. Dit traject leidt niet tot het oplossen van de schulden, maar tot het in stabiliseren van de inkomsten en de uitgaven. Voor de inwoners die het beheer van de inkomsten en de uitgaven niet zelf kunnen regelen kan de gemeente het beheer overnemen. Het beheer kan tijdelijk of duurzaam zijn. Het tijdelijke beheer is in de vorm van budgetbeheer, uitgevoerd door de Kredietbank Nederland. Het duurzame beheer kan ofwel budgetbeheer zijn, ofwel beschermingsbewind. Beschermingsbewind is ingrijpender dan budgetbeheer. Beschermingsbewind kan pas worden opgelegd na een uitspraak van de kantonrechter, terwijl budgetbeheer een onderlinge overeenkomst is zonder tussenkomst van een rechter.[[29]](#footnote-29) Als de situatie van een inwoner veranderd waardoor het oplossen van de schulden wel mogelijk wordt, kan de inwoner (opnieuw) een aanvraag voor een schuldregeling indienen.[[30]](#footnote-30)

*Het maatwerkbudget*

De Sociaal Wijkteams hebben een gezamenlijk budget van €400.000 per jaar ontvangen om maatwerkoplossingen te kunnen bieden aan inwoners. Het budget is bedoeld voor inwoners die in armoede of een schuldensituatie dreigen te komen of om escalatie van schulden te voorkomen. Ook kan het budget ingezet worden als dit de maatschappelijke participatie van een inwoner ten goede komt. Er zijn weinig regels verbonden aan de inzet van dit budget. De enige regel is dat de inzet van het budget een doorbraak in de financiële problematiek van de inwoner te weeg moet brengen. De Sociaal Wijkteams bepalen verder zelf voor welke situaties het maatwerkbudget wordt ingezet.[[31]](#footnote-31)

Of de inwoner die een bedrag ontvangen heeft uit het maatwerkbudget nog verzocht wordt een tegenprestatie te leveren voor het geld dat hij ontvangen heeft, is ook maatwerk. Naast de mogelijkheid om het maatwerkbudget in te zetten als een gift, wordt het maatwerkbudget soms ook als lening verstrekt. Niet iedereen is in staat om het bedrag terug te betalen. Daarom kan een casemanager ook verlangen dat de inwoner iets terug doet voor de wijk. Voorbeelden zijn het geven van computercursussen, het timmeren van een nieuwe tafel voor in het buurthuis, een boodschapje doen voor een oudere of het opknappen van een voortuin van iemand die dat niet zelf kan. Belangrijk om te melden is dat de inwoner wettelijk gezien niet kan worden verplicht een tegenprestatie te verrichten. Een inwoner verricht de tegenprestatie dus vrijwillig. Een inwoner kan alleen tot een tegenprestatie worden verplicht wanneer de voorziening vanuit de Participatiewet wordt opgelegd.[[32]](#footnote-32) Het maatwerkbudget is beleid van de gemeente zelf en dus geen onderdeel van de Participatiewet.

### §3.2.4- De afdeling Kennis

De afdeling Kennis is een onderdeel van de sector Strategie en Netwerk. De afdeling heeft een adviserende en een uitvoerende taak op verschillende beleidsgebieden. De adviserende taak bestaat uit het adviseren van het managementteam van verschillende afdeling en het bestuur van de gemeente Zaanstad. De afdeling ontwikkelt en deelt kennis met deze actoren. Op het gebied van schulddienstverlening deelt de afdeling bijvoorbeeld kennis met de wethouder en adviseert zij over de manier waarop de wethouder die kennis kan toepassen. Ook wordt de gemeenteraad geïnformeerd en worden schriftelijke vragen van de gemeenteraad beantwoord door de afdeling. Wat betreft de uitvoerende taak ligt de focus van de afdeling op het verbinden van beleid met de praktijk. Dit onderzoek is daar een goed voorbeeld van. De afdeling zoekt uit of het beleid in de praktijk werkt zoals het bedoeld is. Onderzoek doen is dus een belangrijk middel om de verbinding met het beleid en de praktijk te behouden. Ook geeft de afdeling Kennis opdrachten aan de afdeling Projecten, zodat er projecten tot stand komen die de opgedane kennis in de praktijk brengen.[[33]](#footnote-33)

### §3.2.5- De Sociaal Wijkteams in de gemeente Zaanstad

Sinds 1 januari 2014 wordt dienstverlening op het gebied van welzijn, zorg, werk & inkomen, wonen en gezinsrelaties aangeboden aan de inwoners van de gemeente Zaanstad vanuit de Sociaal Wijkteams. Het achterliggende idee van de wijkteams is het aanbieden van dienstverlening dichterbij de burger, namelijk in de eigen wijk. Dat moet de drempel tot het vragen om hulp verkleinen. Een cliënt wordt geholpen volgens het principe één huishouden één regisseur. Een casemanager ondersteunt de cliënt op verschillende leefgebieden en is het vaste aanspreekpunt voor hem of haar. Hierdoor hoeft de cliënt zijn situatie niet steeds aan een andere casemanager te vertellen. De hulpvraag wordt dus integraal, dat wil zeggen op alle leefgebieden, opgepakt. De casemanager brengt ook in kaart wat de cliënt wel zelf kan.[[34]](#footnote-34) De gemeente heeft het aansturen van de wijkteams uitbesteed aan vijf verschillende hoofdaannemers, namelijk de organisaties Dock, SMD, ROL, TSN en Pennemes.[[35]](#footnote-35) Dock stuurt vier wijkteams aan, namelijk Nieuw West/Westerkoog & Rooswijk, Pelders- & Hoornseveld, Poelenburg en Zaandam Zuid. SMD stuurt twee teams aan, Krommenie en Assendelft/Westzaan. De organisatie ROL is verantwoordelijk voor drie wijkteam, Wormerveer, Zaandam Noord/Kogerveld en Zaandam West/Oude haven. TSN stuurt het wijkteam in Oud Koog/Oud Zaandijk aan en de organisatie Pennemes is verantwoordelijk voor het wijkteam in Rosmolenwijk. De taak van deze vijf organisaties is het aansturen van de Sociaal Wijkteams. Zij geven dus leiding aan de wijkteams die onder hun verantwoordelijkheid vallen.

In de Zaanse wijkteams werken 5 tot 15 fulltime werkende casemanagers. Op dit moment is de werkvoorraad met betrekking tot financiële hulpvragen 1827 openstaande casussen. Zoals al eerder bleek betekent dit niet dat dit allemaal vragen zijn over schulden. Financiën is namelijk een breder begrip. De werkvoorraad van schuldencasussen is niet bekend, omdat er niet voldoende specifiek geregistreerd wordt in de wijkteams.[[36]](#footnote-36)

Wanneer een inwoner met een hulpvraag op het gebied van schulden het wijkteam binnenkomt zijn er een aantal vragen die de casemanager zichzelf moet stellen om te bepalen hoe de hulpvraag opgepakt dient te worden. Ten eerste moet bekeken worden of er sprake is van een urgente situatie, zoals een aangezegde ontruiming of afsluiting van water of energie. Wanneer er sprake is van een urgente situatie moet de casemanager binnen 48 uur een gesprek voeren met de inwoner. Tijdens dit gesprek wordt bekeken wat de inwoner zelf kan doen om de urgente situatie op te lossen en wat de casemanager kan doen om de inwoner te ondersteunen. Wanneer nodig wordt er een schuldenspecialist betrokken bij de casus.

Als er geen sprake is van een urgente situatie voert de casemanager binnen vier weken na het binnenkomen van de hulpvraag het keukentafelgesprek met de cliënt. De casemanager controleert of het inkomen op orde is. Heeft de inwoner alle voorzieningen aangevraagd waar hij of zij recht op heeft en is het inkomen in ieder geval ter hoogte van het sociaal minimum? Ook wordt bekeken of er sprake is van problematische schulden. Daarnaast wordt bekeken wat de inwoner zelf kan doen om het probleem op te lossen. Aan de hand daarvan wordt de financiële zelfredzaamheid van de inwoner beoordeeld. Een hulpmiddel hiervoor is de zelfredzaamheidsmatrix (zie bijlage 4). Wanneer de cliënt minimaal niveau 3 van de matrix heeft bereikt is de inwoner in principe toereikend financieel zelfredzaam om schulden te voorkomen, op te lossen of hanteerbaar te maken. Hij heeft dan een inkomen van minimaal de beslagvrije voet, maakt gebruik van alle inkomensvoorzieningen waar hij recht op heeft, laat geen nieuwe schulden ontstaan en zoekt hulp wanner hij iets niet begrijpt of wanneer het mis dreigt te gaan. Tot slot wordt er een ondersteuningsplan opgesteld. In het ondersteuningsplan wordt bepaald hoe de ondersteuning eruit moet zien. Dit kan lichte ondersteuning zijn, bijvoorbeeld het treffen van betalingsregelingen of het inzetten van (preventieve) collectieve voorzieningen. De wijkteams bieden een aantal collectieve voorzieningen aan. Er kan bijvoorbeeld een budgettraining ingezet worden om de inwoner vaardigheden aan te leren met betrekking tot de financiën. Ook zijn er collectieve voorzieningen waarbij de inwoner wordt geholpen met het ordenen van de administratie of het invullen van formulieren om inkomensvoorzieningen aan te vragen.

Wanneer het oplossen van schulden met behulp van een schudregeling noodzakelijk is moet eerst worden bekeken of dit al mogelijk is. Als dat niet het geval is bekijkt de casemanager samen met de inwoner hoe de belemmerende factoren opgelost kunnen worden. Het uitgangspunt is dat de schulden niet verergeren. Ook kunnen de collectieve voorzieningen ingezet worden om de financiële vaardigheden van te inwoner de verbeteren.

Wanneer de inwoner financieel zelfredzaam is, is het inzetten van een schuldregeling wel mogelijk. De casemanager maakt samen met de inwoner een financieel basisoverzicht, dat vervolgens opgestuurd wordt naar de afdeling Services op het stadhuis (deze afdeling heette voorheen de afdeling Schulddienstverlening). Dit overzicht geeft het inkomen, de vaste lasten en de schuldenlast van de inwoner weer. De afdeling Services voert de schuldregeling uit. De medewerkers inventariseren eerst de gegevens op basis van de overdracht vanuit het wijkteam. Eventuele ontbrekende informatie wordt opgevraagd bij de inwoner of bij de casemanager van het wijkteam. Vervolgens wordt de aanvraag in het systeem gezet en wordt een VTLB-berekening gemaakt. Daarna volgt het proces van schuldregelen bestaande uit het inventariseren van de schulden en het doen van saneringsvoorstellen. Indien niet alle schuldeisers akkoord gaan kan een WSNP-traject worden gestart. De casemanager blijft tijdens de gehele schuldregeling sturen op het gedrag van de inwoner. Het is namelijk van belang dat de financiële zelfredzaamheid behouden blijft. Een schuldregeling moet een duurzame oplossing zijn.[[37]](#footnote-37)

Sinds het voorjaar van 2017 hebben de Sociaal Wijkteams een nieuwe taak in hun takenpakket gekregen, namelijk het voeren van de participatiegesprekken. Mensen met een bijstandsuitkering worden uitgenodigd in het wijkteam. Het gesprek wordt gevoerd met de inwoner, een medewerker van het wijkteam en een medewerker van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Zaanstad. Tijdens dit gesprek wordt besproken wat de mogelijkheden en kansen van de inwoner zijn op het gebied van werken en solliciteren. Voorheen werd er tijdens zo’n gesprek op het stadhuis gekeken of iemand voldeed aan de sollicitatieplicht, maar er werd niet per inwoner bekeken hoe de belemmeringen bij het vinden van werk weggenomen konden worden. Nu vindt het gesprek dichtbij de inwoner plaats. Daarnaast wordt ook besproken wat de persoonlijke omstandigheden van de inwoner zijn. Welke belemmeringen zijn er bij het vinden van werk, zijn die belemmeringen weg te nemen en hoe? Ook hier komt het uitgangspunt van het bieden van maatwerk dus weer terug.[[38]](#footnote-38)

### §3.2.6- De gemeenteraad en de wethouder

Iedere vier jaar kiezen de inwoners van een gemeente de gemeenteraadsleden. De gemeenteraad is het hoogste orgaan van het gemeentebestuur.[[39]](#footnote-39) Voor de uitvoering van het beleid benoemt de gemeenteraad wethouders. De gemeenteraad beslist over voorstellen van het college van B&W en stelt vervolgens het beleid vast. De gemeenteraad controleert vervolgens of het college van B&W het beleid goed heeft uitgevoerd.[[40]](#footnote-40) De wethouders vormen samen met de burgemeester het college van B&W. Iedere wethouder krijgt zijn eigen portefeuille. Samen met ambtenaren gaat de wethouder het door de gemeenteraad vastgestelde beleid uitvoeren. Het college van B&W voert ook wetten en regelingen vanuit het Rijk en de provincie uit. Een goed voorbeeld in het kader van het onderzoek is de Participatiewet. Gemeenten zijn namelijk verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Participatiewet.[[41]](#footnote-41)

## §3.3 – Centrale begrippen

In deze paragraaf komen de belangrijkste begrippen aan bod. Door de begrippen te operationaliseren worden de resultaten meetbaar.

* Succesfactor 🡪 Een succesfactor wordt in dit onderzoek gedefinieerd als datgene wat de casemanagers van de wijkteams als een succesfactor benoemd hebben tijdens de interviews die de onderzoeker heeft afgenomen ten behoeve van dit onderzoek.
* Knelpunt 🡪 Een knelpunt wordt in dit onderzoek gedefinieerd als datgene wat de casemanagers van de wijkteams als een knelpunt benoemd hebben tijdens de interviews die de onderzoeker heeft afgenomen ten behoeve van dit onderzoek.
* Verbetersuggestie 🡪 Een verbetersuggestie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als datgene wat de casemanagers van de wijkteams als een verbetersuggestie benoemd hebben tijdens de interviews die de onderzoeker heeft afgenomen ten behoeve van dit onderzoek.

# **Hoofdstuk 4 – De succesfactoren van het huidige beleid schulddienstverlening**

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat de succesfactoren van het huidige beleid schulddienstverlening zijn. Iedere paragraaf behandelt een andere succesfactor. Aangezien dit een kwalitatief onderzoek is, zijn de meningen niet altijd eensgezind. Wanneer er door een respondent een nuance in een bepaalde succesfactor gemaakt wordt geef ik dit wel in dit hoofdstuk weer. Dat bevordert de leesbaarheid en maakt het mogelijk om een discussie met weerleggingen weer te geven en een uiteindelijke conclusie te trekken. Wanneer er zowel voor- als nadelen aan een bepaalde maatregel of doelstelling zitten splits ik die voor- en nadelen wel op. De succesfactoren leest u dan in hoofdstuk 4 en de knelpunten in hoofdstuk 5.

De onderstaande resultaten zijn door middel van de interviews met de casemanagers van de elf wijkteams verworven. In de eerste paragraaf bespreek ik het maatwerkbudget. In de tweede paragraaf het principe één huishouden één regisseur. Vervolgens het succes van het integraal werken en daarna het vroeg signaleren van schulden. De daaropvolgende succesfactor is de uitgebreide beleidsvrijheid. In de laatste paragraaf wordt antwoord gegeven op deze deelvraag door middel van een deelconclusie.

## §4.1 – De succesfactoren van het maatwerkbudget

Zoals in het maatschappelijk kader al is beschreven beschikken de wijkteams over een budget waarmee zij maatwerkoplossingen kunnen bieden aan cliënten met financiële problemen. Het doel van deze voorziening is o.a. een doorbraak forceren in een schuldensituatie die erger dreigt te worden of die met een beetje hulp verholpen of voorkomen kan worden. Tijdens de interviews met de casemanagers bleek dat het maatwerkbudget over het algemeen als een succes gezien wordt in de wijkteams.

**Een doorbraak in de situatie**

De respondenten zijn het er allemaal over eens dat het maatwerkbudget alleen ingezet dient te worden als het daadwerkelijk een bepaald financieel probleem structureel doorbreekt. Dat wil zeggen dat het inzetten van het maatwerkbudget geen tijdelijke oplossing mag zijn voor de financiële problemen. Zo gaf respondent 6[[42]](#footnote-42) het voorbeeld dat het betalen van een huurachterstand om een huisuitzetting te voorkomen in principe geen structurele oplossing is. Als het budget niet op orde is, is de kans groot dat diegene drie maanden later weer op de stoep staat met een ontruimingsbevel. Het kan natuurlijk zo zijn dat iemand een tijdelijke inkomensdaling heeft ondergaan. Dan kan het betalen van de huurachterstand wel een doorbraak in het probleem zijn. Zoals het doel ook beschreven is, blijft het dus maatwerk en is iedere situatie wel degelijk verschillend.

Daarnaast geven de respondenten ook aan dat de inzet van de voorziening andere schuldeisers niet oneerlijk mag benadelen. Dat hangt samen met het forceren van een doorbraak. We nemen weer even het voorbeeld van de huurschuld met een ontruimingsbevel. Wanneer het maatwerkbudget ingezet wordt om een ontruiming te voorkomen benadeel je daar andere schuldeisers mee. De zorgverzekeraar heeft bijvoorbeeld niet zo’n vergaande mogelijkheid om betaling af te dwingen en wordt dan benadeeld als het maatwerkbudget niet voor die schuld wordt ingezet.

Uit de voorbeelden die alle respondenten genoemd hebben blijkt dat het maatwerkbudget ook daadwerkelijk als een doorbraak kan werken. Zo gaf respondent 4[[43]](#footnote-43) het volgende voorbeeld: *‘**’Ik had een dame die haar studie bijna had afgerond. Ze zat nog in de bijstand, maar ze hoefde nog maar 4 maanden te studeren. Ze had helaas een heel krap budget waardoor ze haar schoolkosten eigenlijk net niet kon betalen. Als ze die kosten niet zou betalen zou ze haar studie niet kunnen afronden. Ze studeerde al een bepaalde periode, waardoor de tijd begon te dringen. Ze moest haar studie echt halen, want anders zou ze alle studiefinanciering terug moeten betalen* *en zou de schuld gigantisch hoog worden. Ze kwam dus net die €110 per maand voor schoolkosten te kort. Vanuit de bijzondere bijstand werd gezegd dat het niet mogelijk was om het te voor te schieten. Op school hadden ze gezegd dat ze het echt moest betalen. Dus toen heb ik gezegd dat ik het die vijf maanden uit het maatwerkbudget zou storten. Ze heeft haar studie nu afgrond en ze heeft een baan. Ze is dus uit de bijstand. Dat vind ik een heel mooi voorbeeld. Het had allemaal veel erger kunnen worden, of ze had heel lang in de bijstand kunnen zitten. Dus deze investering heeft een hele hoop geld bespaart. Zowel voor de gemeente als voor die dame. Zij heeft geen schulden gemaakt en de gemeente heeft iemand die uit de bijstand is gestroomd.’’* De inzet heeft dus echt iets doorbroken, omdat deze cliënt uit de bijstand is gestroomd en een betaalde baan heeft gekregen doordat ze haar studie af heeft kunnen maken.

Het is fijn dat er niet meer zo strikt naar een aantal voorwaarden wordt gekeken, maar dat er nu wordt gekeken wat een cliënt nodig heeft om een structurele oplossing te bereiken. *‘’Niet rechtmatig maar doelmatig’’*, zoals casemanager 4 dat samenvat.

**Kostenbesparend en snel**

Het maatwerkbudget kan niet alleen een doorbraak forceren, maar bespaart de maatschappij ook nog eens veel kosten. Ook dat is volgens het gros van de respondenten een groot voordeel. Wanneer er een beroep op de bijzondere bijstand wordt gedaan moet een ambtenaar daarover beslissen. Dat kost veel geld. Daarnaast blijkt uit het bovenstaande voorbeeld dat het de gemeente veel geld scheelt, omdat de desbetreffende cliënt uit de bijstand is gestroomd. Ook kan het maatwerkbudget voorkomen dat iemand uit een schuldregeling wordt gezet. Zo geeft respondent 2[[44]](#footnote-44) een voorbeeld van een cliënt die onverwachts een rekening van het eigen risico kreeg. De cliënt zat al in het minnelijke traject en mocht dus geen nieuwe schulden maken. Een rekening van €385,- kon hij echter niet betalen. De casemanager heeft daarom het maatwerkbudget ingezet voor deze rekening. Als de cliënt uit de schuldregeling wordt gezet heeft helemaal niemand daar baat bij. De cliënt komt weer terug in de positie dat alle schuldeisers hem op de hielen zitten en de maatschappelijke kosten die gemaakt zijn tijdens de schuldregeling (zoals kosten van ambtenaren) zijn voor niets geweest. Door dus €385 te investeren wordt al het bovenstaande voorkomen.

Dat de voorziening ook daadwerkelijk maatschappelijke kosten bespaart, wordt bevestigd in het rapport ‘’Evaluatie pilot maatwerkbudget Zaanstad’’. Er zijn in dit rapport tien casussen geëvalueerd. In die casussen werden de kosten van het maatwerkbudget vergeleken met de kosten die er zouden zijn opgetreden als de voorziening niet zou zijn ingezet. In zeven van de tien casussen zijn de kosten van het maatwerkbudget aanzienlijk lager en in twee casussen zijn de kosten gelijk. Slechts in één casus bleken de kosten van het maatwerkbudget hoger te zijn dan de kosten als de voorziening niet zou zijn ingezet.[[45]](#footnote-45)

Naast een kostenbesparing is het grote voordeel van deze voorziening dat deze ontzettend snel ingezet kan worden. Binnen 24 tot maximaal 48 uur staat het geld op de rekening van de cliënt. Er komt geen ambtenaar van het stadhuis of een wettelijke beslistermijn van een X-aantal weken te pas aan de beoordeling, waardoor er snel gehandeld kan worden door de casemanager. De casemanagers hebben de inzet van het maatwerkbudget dus in eigen hand.

**Tegenprestatie**

De respondenten geven allemaal aan dat de succesfactor van de mogelijkheid om een inwoner te verzoeken een tegenprestatie in natura te verrichten is dat inwoner geactiveerd wordt iets te doen voor de wijk. Dit is tevens bevorderend voor de mate van participatie in de samenleving. Schulden hebben een negatieve invloed op de mogelijkheid om te kunnen participeren. Door een kleine tegenprestatie te verzoeken doet de inwoner iets terug voor de wijk, waardoor hij dus participeert in die wijk. De gemeente Zaanstad wil ook dat bewoners participeren in de samenleving. Het verzoeken van de tegenprestatie sluit dus ook aan bij de doelstelling van de gemeente. Zoals in hoofdstuk 3 al is beargumenteerd, kan er geen wettelijke verplichting worden opgelegd tot het verrichten van een tegenprestatie.

Al met al zijn alle casemanagers het met elkaar eens dat het maatwerkbudget een doorbraak kan forceren en dat het daardoor mogelijkheden biedt voor de cliënt. Het is fijn dat de voorziening echt en structurele oplossing voor een probleem kan bieden. Dit is dan ook de factor die ervoor zorgt dat het maatwerkbudget als een succes wordt gezien. Ook de snelheid waarmee het maatwerkbudget een probleem op kan lossen is een factor die ervoor zorgt dat de respondenten het maatwerkbudget als een succes beschouwen.

## §4.2 – Eén huishouden, één regisseur

Cliënten die bij het wijkteam met een hulpvraag komen krijgen een vaste regisseur. Dat wil zeggen dat ze niet steeds een andere casemanager binnen een wijkteam krijgen, maar voor alle hulpvragen bij dezelfde regisseur terecht komen.

**Vertrouwensband en één keer het verhaal vertellen**

Het is voor cliënten fijn dat ze niet steeds hun verhaal opnieuw hoeven te vertellen. Alle casemanagers hebben gemerkt dat mensen het onprettig vinden wanneer zij hun situatie steeds tegen iemand anders moeten vertellen. Zoals casemanager 7 ook zegt bespreek je een hoop zaken die je niet aan de grote kerkklok hangt. Het zijn zaken die veelal echt privé zijn. Doordat je steeds bij dezelfde persoon terugkomt bouw je een vertrouwensband op. De cliënt wordt dan meer open en zal steeds meer durven te vertellen. Respondent 7*[[46]](#footnote-46)* geeft het volgende voorbeeld: *‘’Ik had een gesprek met iemand en toen vertelde hij gewoon wat algemene dingen. Toen appte ik hem later en zei hij dat hij een probleem heeft. Dat had hij eerder niet verteld. Op een gegeven moment vertelde hij het me dan toch. Als er dan weer iemand anders op de zaak was gezet, was hij denk ik niet zo snel geneigd om open kaart te spelen. Alles was mis is gegaan opengooien voor Jan en alleman is niet leuk. Dat doe je niet voor iemand die je niet kent. Of nog niet kent. Wat dat betreft denk ik dat dat echt goed is* *dat je op die manier die vertrouwensband opbouwt.’’* Het voordeel van het feit dat cliënten meer durven te vertellen is dat de complete situatie van de cliënt beter in beeld komt. Hoe minder de casemanager weet van de complete situatie van de cliënt, hoe moeilijker het is om de hulp aan de te bieden die de cliënt nodig heeft en hoe moeilijker het is om maatwerk te bieden.

**Overzicht en inzicht**

Ook houd je volgens de ondervraagden het overzicht over een casus het beste als je de vaste behandelaar van een dossier bent. Je leert de cliënt kennen en weet dus iemands gebruiksaanwijzing. Waar reageert iemand goed op? Wat kan je wel vragen en wat ligt gevoelig?

Het is voor de casemanagers daarnaast ook fijn dat zij niet constant in lopende dossiers hoeven te duiken. Doordat je een cliënt leert kennen weet je wat er speelt en kan je je dus meer focussen op het probleem, in plaats van dat je de eerste tien minuten aan het lezen bent wat een collega de vorige keer besproken heeft.

Respondent 6 noemt naast bovenstaande voordelen ook nog dat deze werkwijze handig is voor de zogenaamde shoppers. Dat zijn mensen die steeds ergens op azen, bijvoorbeeld geld uit het maatwerkbudget. Als zo’n cliënt weet dat hij steeds bij een andere collega terechtkomt blijft hij het bij iedere nieuwe collega proberen om zijn zin toch te krijgen. Dat kan nu niet meer, want ook de shoppers weten dat ze altijd bij dezelfde casemanager terugkomen.

De reden dat deze aanpak een succesfactor is heeft dus te maken met het feit dat inwoners beter in beeld blijven van een casemanager. Een doelstelling van de huidige aanpak schulddienstverlening is een bredere toegang tot de schulddienstverlening. De inwoner wordt niet meer weggestuurd als hij of zij niet aan de voorwaarden voldoet van een schuldregeling. Samen met de contactpersoon wordt een plan opgesteld hoe de financiële problematiek aangepakt moet worden. Doordat er een vast aanspreekpunt is, is er ook maar een casemanager verantwoordelijk voor het contact met de cliënt. Daardoor is het voor beide partijen (casemanager en inwoner) helder hoe het plan van aanpak uitgevoerd moet worden. De succesfactor van deze werkwijze is dus dat het zowel voor de inwoner als voor de casemanager zorgt voor een effectievere en snellere aanpak van de problemen, omdat de casemanager al op de hoogte is van het dossier van de inwoner.

## §4.3 – Integraal werken

Binnen de wijkteams wordt integraal gewerkt. Dat hangt samen met het principe van één huishouden één regisseur. De regisseur vraagt op elf leefgebieden uit. Als een cliënt met een hulpvraag over financiën komt, wordt er door de regisseur bijvoorbeeld ook naar de relationele situatie en de gezondheid gevraagd. Alle problemen worden in samenhang gezien en worden dus door één regisseur opgepakt.

**Problemen in samenhang**

Alle ondervraagden zijn het erover eens dat problemen vaak met elkaar samenhangen. Het heeft volgens de ondervraagden geen zin om je op één probleem te focussen en alle andere problemen links te laten liggen. Doordat de problemen met elkaar samenhangen, kan je de oorzaak van de problemen vaak alleen maar aanpakken als je de problemen op alle leefgebieden aanpakt. Zo kom je tot de kern van een probleem. Respondent 8[[47]](#footnote-47) geeft het volgende voorbeeld ter verduidelijking: *‘’Schulden brengen natuurlijk stress met zich mee, dat kan van invloed zijn op een relatie. Soms zie je dat in een relatie bepaalde patronen zitten die ook een weerslag hebben op de financiën. Dan kan je wel zeggen dat we alleen met de financiën aan de slag gaan, maar dat werkt niet.* *Dan is de kans heel groot dat de financiële problemen weer terugkomen. Je moet de oorzaak als geheel aanpakken.’’* Volgens de ondervraagden is de kans dat de financiële problemen worden opgelost dus aanzienlijk groter door de integrale werkwijze. De succesfactor van het integraal werken heeft dus te maken met het feit dat de dienstverlening effectiever wordt, omdat de problematiek als een geheel wordt gezien.

## §4.4 – De succesfactoren van vroeg signaleren en preventie van schulden

Een van de doelen van het huidige beleid schulddienstverlening is het vroeger signaleren van schulden en preventief werken. Het idee is dat schulden voorkomen kunnen worden of minder escaleren als je een cliënt vroeger in beeld krijgt.

Alle ondervraagden zijn het erover eens dat het vroeg signaleren van schulden en financiële problemen een belangrijk doel is. Mensen komen meestal zelf pas om hulp vragen als de situatie al geëscaleerd is, niet al bij een maandje achterstand. Hoe langer iemand wacht, hoe zwaarder de invorderingsmaateregelen worden. Daarom is iedereen het er wel over eens dat hoe vroeger je schulden signaleert, hoe beter dat is.

**Convenant met de woningbouwverenigingen**

Er zijn een aantal manieren waarop nu geprobeerd wordt schulden zo vroeg mogelijk te signaleren. Ten eerste is het convenant ‘voorkoming huisuitzetting’ gesloten tussen de woningbouwverenigingen in de gemeente Zaanstad en de wijkteams. De afspraak is dat de woningbouwvereniging een melding aan het wijkteam doet bij een huurachterstand van twee maanden. Het wijkteam zorgt er vervolgens voor dat er contact wordt gelegd met de cliënt, door bijvoorbeeld bij iemand langs te gaan. Het doel is escalatie van huurschulden en huisuitzettingen voorkomen. Uit de interviews blijkt dat de afspraak met de woningbouwverenigingen een belangrijke signalerende functie heeft.

Uit ervaring van de respondenten blijkt dat mensen met een huurachterstand vaak nog andere schulden hebben. De huur is iets wat mensen nog wel enige tijd proberen te betalen. *‘’Het eerste dat mensen stoppen te betalen is hun zorgverzekering. Dat voel je het minst, want als je gewond op straat ligt komt de ambulance toch wel. […] Als je je huis niet betaalt dan word je ontruimd, betaal je gas, water en licht niet dan heb je het koud en televisie wil je ook kijken. Dat zijn allemaal dingen die je merkt en voelt. Als je je zorgverzekering niet betaalt voel je dat niet zo direct. Terwijl het juist vaak bij de zorgverzekering begint.’’*, zo blijkt uit de ervaring van respondent 4. Dankzij het convenant worden dus naast een huurachterstand vaak ook andere schulden geconstateerd. Waanneer een medewerker van het wijkteams bij een bewoner langsgaat na een melding van een huurachterstand vliegen de signalen je vaak ook al om de oren. Zo zegt casemanager 7 dat ze altijd even kijkt of er een overvolle brievenbus is. Als dat het geval is, is de kans namelijk groot dat de post al niet meer opengemaakt wordt. Dat is een belangrijk signaal bij mensen met schulden.

Wanneer de huurachterstand zelf nog niet zo hoog is opgelopen zijn er nog meerdere oplossingen mogelijk. De woningbouwvereniging wil dan nog meewerken aan een betalingsregeling, omdat de kans groter is dat de regeling wordt nagekomen dan wanneer de schuld heel hoog is geworden.

**Collectieve voorzieningen**

De wijkteams hebben hun eigen collectieve voorzieningen, afhankelijk onder welke hoofdaannemer het wijkteam valt. De doelen zijn in principe hetzelfde, alleen de invulling kan verschillend zijn. De DOCK-teams hebben bijvoorbeeld de financiële molen waar mensen hulp kunnen krijgen bij het ordenen van administratie. De SMD-teams hebben eenzelfde voorziening, maar noemen dit het administratiehuis en het TSN-team en het Pennemes-team noemen dit een financieel café. Daarnaast zijn er ook voorzieningen waar mensen terecht kunnen met vragen over bijvoorbeeld een ontvangen brief of hulp kunnen krijgen bij het invullen van formulieren. Tevens zijn er verschillende wijkteams waar taalcursussen worden aangeboden.

De ondervraagden geven aan dat de collectieve voorzieningen regelmatig een signalerende functie hebben. Mensen komen bijvoorbeeld met een vraag over een brief van de zorgverzekeraar, omdat ze die niet begrijpen. Dan kan blijken dat iemand een achterstand heeft bij de zorgverzekeraar. Doordat iemand dan al tegenover de medewerker zit is het makkelijker om de situatie in beeld te krijgen. Er kan doorgevraagd worden naar andere achterstanden en als dat nodig is kan er een casemanager gekoppeld worden aan de cliënt. Op die manier krijg je iemand eerder in beeld, want zoals al eerder aangegeven komen bewoners zelf meestal pas om hulp vragen als het te laat is. Als de schulddienstverlening nog op de oude manier, dus vanuit het stadhuis, zou worden aangeboden zouden deze bewoners pas in beeld komen als de situatie dermate geëscaleerd is. Toen bestond namelijk de harde eis dat een bewoner problematische schulden moest hebben om in aanmerking te komen voor schulddienstverlening.

**Preventief werken met het maatwerkbudget**

Uit de interviews blijkt dat het maatwerkbudget een preventiemiddel kan zijn en dat het daarnaast escalatie van schulden kan voorkomen. Aan de hand van twee voorbeelden zal duidelijk worden wat de preventieve en de de-escalerende werking is van het maatwerkbudget.

Voorbeeld van de preventieve werking (respondent 10):

*‘’**Ik heb een jongen in m’n caseload gehad die door een ongeluk niet kon werken. Hij is 21 en hij weet de regels van een arbeidsovereenkomst niet. Zijn werkgever had gewoon gezegd dat hij niet meer terug hoefde te komen. Hij kwam vervolgens bij mij met de mededeling dat hij een uitkering aan wilde vragen. […] Het kwam erop neer dat de werkgever hem niet heeft doorbetaald. Dus die heeft zich niet aan de regels gehouden. Ik heb er uiteindelijk wel voor gezorgd dat hij een ziektewetuitkering heeft gekregen, maar in de aanloop naar de ziektewetuitkering heeft hij een paar maanden zonder inkomen gezeten. Door het maatwerkbudget heb ik deze jongen in z’n huis kunnen houden. Ik heb ervoor gezorgd dat z’n vaste lasten werden doorbetaald, om te voorkomen dat deze jongen in de schulden zou komen. Ik heb het in zijn geval als een lening verstrekt. Op het moment dat hij weer kan werken gaan we een betalingsregeling treffen. Maar we hebben zo’n jongen wel uit de schulden kunnen houden.’’*

Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het maatwerkbudget er dus voor kan zorgen dat iemand uit de schulden wordt gehouden, door tijdelijk het maatwerkbudget in te zetten. Zonder het maatwerkbudget had de jongere geen inkomen gehad en had hij zijn vaste lasten hoogstwaarschijnlijk niet kunnen betalen. Dan had het probleem in een rap tempo heel groot kunnen worden.

Voorbeeld van de-escalerende werking (respondent 11[[48]](#footnote-48)):

*‘’Ik had een dame met een kinderopvangtoeslagschuld. Ze had €10.000 schuld bij de kinderopvang. De kinderopvang zei: ‘’Als je nu niet betaalt, mag je kind niet meer naar de opvang.’’ Ze had net een nieuwe baan dus ze was vijf dagen in de week bezig. Twee dagen naar school, drie dagen werken. Als haar kind niet naar de opvang zou kunnen kan ze ook niet werken. Als ze niet kan werken moet ze stoppen met de opleiding en de kosten allemaal terugbetalen. Toen heb ik €5.000 uit het maatwerkbudget ingezet. Dat moet ze wel terugbetalen. De betalingen lopen nu gewoon en ze kan verder. Ze houdt haar baan, ze hoeft de Participatiewet niet in en ze hoeft geen studiekosten terug te betalen. Op die manier voorkomt het dus echt dat een situatie uit de hand loopt.’’*

Hieruit blijkt dat het maatwerkbudget heeft voorkomen dat deze mevrouw haar baan zou verliezen en een studieschuld erbij zou krijgen. Het maatwerkbudget heeft er dus voor gezorgd dat de situatie niet verder geëscaleerd is.

**Integrale werkwijze**

Tot slot blijkt uit de interviews dat de integrale werkwijze ook een signalerende functie heeft. Er wordt uitgevraagd op alle leefgebieden. Als een bewoner met een vraag over de WMO komt, wordt er ook naar het financiële plaatje gekeken. Op die manier komen financiële problemen dus ook in beeld, ondanks dat een bewoner met een andere vraag het wijkteam binnenliep.

De succesfactor van het preventief werken zit dus in het feit dat er eerder en sneller ingegrepen kan worden in de financiële problematiek van een inwoner. Voorkomen van het ontstaan van schulden en voorkomen van escalatie van schulden zorgt ervoor dat een schuldregeling niet nodig is. De instrumenten die dit beleid aanreikt blijken bij te dragen aan deze succesfactor.

## §4.5 –Bredere toegang tot de schulddienstverlening

In het voorgaande beleid bestond de schulddienstverlening enkel uit het aanbieden van een schuldregeling. Niet iedere inwoner met financiële problemen komt in aanmerking voor een schuldregeling. Daarom is in het nieuwe beleid opgenomen dat de schulddienstverlening uit meer diensten bestaat dan enkel het aanbieden van een schuldregeling. Er wordt gefocust op het bieden van maatwerk.

**Meer mensen helpen**

In voorgaand beleid waren de mogelijkheden om mensen met financiële problemen hulp te bieden voornamelijk gebaseerd op het hebben van een problematische schuld, aangezien dat een voorwaarde is om toegelaten te worden tot een schuldregeling. In het huidige beleid zijn de mogelijkheden om mensen met financiële problemen te helpen uitgebreid. Het uitgangspunt van het huidige beleid is dat elke bewoner recht heeft op een vorm van schulddienstverlening en dat het maatwerk is per situatie.

Bewoners met een kleine schuldenlast, bewoners die hun budget niet op orde hebben en bewoners wiens inkomen achteruit gaat zijn voorbeelden van situaties waarvoor bewoners ook terecht kunnen bij het wijkteam. De eerdergenoemde collectieve voorzieningen kunnen bewoners bijvoorbeeld helpen met de het ordenen van de administratie en het budget. Een casemanager kan bij een kleinere schuldenlast betalingsregelingen treffen en kan een budgetplan maken met de cliënt. Wanneer het inkomen achteruit gaat kan het wijkteam kijken of alle toeslagen en voorzieningen aangevraagd zijn, zodat het inkomen op peil is. De meeste ondervraagden geven aan dat het fijn is dat de bewoners die (nog) niet in aanmerking voor een minnelijke schuldregeling met dit huidige beleid wel in beeld blijven bij het wijkteam. Het feit dat er meer mogelijkheden zijn om mensen met alle soorten financiële problemen te helpen kan ervoor kan zorgen dat er preventief en de-escalerend gewerkt wordt. Een bewoner wordt niet weggestuurd als hij niet aan bepaalde voorwaarden voldoet. Dat was voorheen, toen men zich op het stadhuis moest melden, wel zo. Het was dan maar de vraag wat de bewoner in de tussentijd allemaal deed. Daar was totaal geen zicht op. Nu blijft iemand in beeld bij het wijkteam en kan er naar andere voorzieningen gegrepen worden dan alleen een schuldregeling.

De succesfactor zit dus in het feit dat er dankzij de nieuwe beleidsdoelstellingen meer inwoners geholpen kunnen worden met hun financiële problemen.

## §4.6 – Deelconclusie

Aan de hand van de interviews kan worden geconcludeerd dat er volgens de casemanagers vijf succesfactoren aangewezen kunnen worden. Het maatwerkbudget, het principe van een vaste regisseur, integraal werken en de ruimere beleidsvrijheid worden door de respondenten als succesfactoren genoemd. Deze vier succesfactoren zorgen er allemaal voor dat de dienstverlening meer afgestemd wordt op wat de cliënt nodig heeft. Met andere woorden is het overkoepelende succes dus dat de dienstverlening meer individueel ingericht is en er meer maatwerk aangeboden kan worden.

Daarnaast is het vroeg signaleren en de preventie van schulden volgens de respondenten een belangrijk doel. Het convenant met de woningbouwverenigingen en de collectieve voorzieningen dragen in positieve zin bij aan de verwezenlijking van dit doel. Ook de inzet van het maatwerkbudget en de integrale werkwijze dragen bij aan de preventie en vroege signalering van schulden.

De vraag die nog beantwoord moet worden is de vraag of bovenstaande succesfactoren ook leiden tot de door de gemeente beoogde succesfactoren. Zoals in hoofdstuk 3 al bleek is het doel van de gemeente om meer mensen met financiële problemen te ondersteunen. Ook inwoners zonder (problematische) schulden krijgen ondersteuning. De inwoners worden niet meer weggestuurd wanneer ze niet voldoen aan de voorwaarden voor een schuldregeling, maar krijgen ondersteuning op maat. Uit de resultaten blijkt dat de casemanagers inderdaad meer mensen kunnen helpen dankzij de nieuwe werkwijze. Doordat op verschillende niveaus aan schulden en financiële problemen gewerkt wordt kunnen de wijkteams meer inwoners ondersteunen. Het bieden van ondersteuning op maat draagt bij aan de verwezenlijking van dat doel. Deze succesfactoren sluiten dus aan bij het beoogde doel van de gemeente. Dat wil niet zeggen dat de conclusie luidt dat de beleidsdoelstellingen ook als volledig behaald bestempeld kunnen worden. De succesfactoren dragen wel bij aan het behalen van de doelstellingen, maar in het volgende hoofdstuk zal blijken dat er ook knelpunten aan te wijzen zijn die ervoor zorgen dat er ruimte voor verbetering is.

# **Hoofdstuk 5 – De knelpunten van het huidige beleid schulddienstverlening**

In dit hoofdstuk worden de knelpunten van het huidige beleid schulddienstverlening besproken die de respondenten tijdens de interviews hebben genoemd. De hoge werkdruk wordt in paragraaf 1 besproken. De paragrafen 2 tot en met 4 betreffen knelpunten van maatregelen of doelstellingen die in hoofdstuk 4 ook al langs kwamen. Met betrekking tot deze maatregelen of doelstellingen is er dus nog wel ruimte voor verbetering. In paragraaf 5 bespreek ik de behoefte aan scholing en de behoefte om kennis up to date te houden. Het zesde knelpunt is de communicatie tussen het stadhuis en de wijkteams. Tot slot concludeer ik wat de knelpunten van het huidige beleid schulddienstverlening zijn volgens de casemanagers.

## §5.1 – Hoge werkdruk

Wat opviel gedurende de interviews is dat de respondenten allemaal een hoge werkdruk ervaren. Dit knelpunt loopt als een rode draad door de overige knelpunten. De respondenten noemen een aantal oorzaken. Daarnaast worden de gevolgen van de hoge werkdruk ook duidelijk.

**Meer taken naar wijkteam**

Ten eerste blijkt dat de respondenten vinden dat er heel veel van hen verwacht wordt. Er worden veel taken naar het wijkteam geschoven en het voelt daardoor alsof er aan alle kanten aan de casemanagers getrokken wordt. De gemeente had dit signaal al eerder ontvangen vanuit de wijkteams. Als reactie daarop heeft de gemeente het werkproces waarmee de casemanagers een inwoner naar een gemeentelijke schuldregeling moeten leiden versimpeld. In het voorgaande beleid werden de cliënten verplicht een fysieke map in te leveren op het stadhuis om een gemeentelijke schuldregeling in gang te zetten. In die map moesten ontzettend veel documenten worden verzameld. Dat was een vertragende factor. Nu hoeft de cliënt enkel een overzicht te maken van de inkomsten en uitgaven en een overzicht te maken van de schulden. Enkel nog de meest noodzakelijke documenten om de schuldregeling in gang te zetten worden nu digitaal aangeleverd aan de medewerkers op het stadhuis. Het doel hiervan is dat er meer tijd ontstaat voor het coachen en het veranderen van gedrag van cliënten. Echter nu de participatiegesprekken in het wijkteam worden gevoerd is er weer een nieuwe taak voor in de plaats gekomen. Onderaan de streep is de druk daardoor nog steeds even hoog. De respondenten geven aan dat ze het gevoel hebben dat steeds meer taken nogal snel bij het wijkteam worden gedeponeerd.

Casemanager 11 voegt daar nog aan toe dat ze druk ervaart doordat ze aan de ene kant veel vrijheid krijgt om haar tijd in te delen en weinig kaders heeft, maar er aan de andere kant heel veel van haar verwacht wordt. Dat is tegenstrijdig. Aan de ene kant mogen de casemanagers namelijk zelf indelen hoe er wordt gewerkt, maar er wordt ondertussen wel verwacht dat er tientallen dingen per dag gedaan worden. Er moet ontzettend veel geregistreerd worden, er moeten allerlei formulieren ingevuld worden, er moet gewerkt worden aan ontwikkelingen in de wijk, er moet gewerkt worden aan het vroeg signaleren van schulden en ga zo maar door. Daar gaat veel tijd in zitten, terwijl die tijd er eigenlijk niet is.

Doordat de casemanagers zoveel op hun bordje krijgen ontstaat er bij veel van hen stress en raakt het hoofd vol. De casemanagers zijn bang dat er daardoor fouten gemaakt worden en ze steken gaan laten vallen. Daar is niemand bij gebaat.

Casemanager 6 relativeert de werkdruk door zichzelf te beseffen dat je ook niet de hele wereld kan redden. Je kan niet harder rennen dan je eigen benen kunnen. Dat besef heb je volgens haar nodig om te kunnen ‘overleven’ in een wijkteam. Je moet een modus vinden waardoor je het gevoel van werkdruk van je af kan zetten. Respondent 6 heeft die modus voor zichzelf wel gevonden. Ze zegt: *‘’[I]k denk dan wel van goh, als ik dit morgen doe, wie gaat er dan dood? En als ze doodgaan hebben ze 112 te bellen in plaats van mij.’’*

**Integraal werken**

Het blijkt dat alle casemanagers het uitdagend vinden om integraal te werken. Het is afwisselend en elke casus is daardoor anders. De afwisseling maakt het werk juist leuk, volgens de respondenten. De integrale werkwijze zorgt echter wel voor meer druk. Het feit dat de casemanagers geacht worden alle leefgebieden te doen is zwaar. Doordat ze zoveel moeten doen is de kans aanwezig dat de oorzaak van het probleem niet altijd structureel aangepakt wordt. Bij gebrek aan tijd moeten nou eenmaal prioriteiten gesteld worden. Het gevaar is dat er gefocust wordt op de problemen op de voorgrond, maar dat de achterliggende oorzaken van die problemen niet aangepakt worden. Door bijvoorbeeld de bankafschriften samen met de cliënt door te nemen wordt een deel van het gedrag al inzichtelijk. Dit is echter tijdrovend werk dus is het niet altijd mogelijk om de bankafschriften uitgebreid te bekijken en te bespreken.

Casemanagers die geen sociaal juridische achtergrond hebben ervaren de schuldencasussen als lastige materie. Doordat er integraal gewerkt wordt, worden die casemanagers wel geacht alle soorten schuldencasussen op te pakken. Als je minder bedreven bent met schulddienstverlening moet je meer op- en uitzoeken. Dat kost extra tijd, die sowieso al schaars is, waardoor dat een extra druk legt op die groep casemanagers.

**Financiële zelfredzaamheid**

De meeste respondenten geven aan dat ze meer zouden willen focussen op het financieel coachen van cliënten, omdat daardoor de oorzaak die ten grondslag ligt aan financiële problemen wel doorbroken kan worden. De cliënt moet financieel zelfredzaam worden en blijven nadat de hulp van het wijkteam stopt. Wanneer er niet gefocust wordt op de gedragsverandering waarmee iemand financieel zelfredzaam gemaakt wordt, is het bieden van dienstverlening een kwestie van dweilen met de kraan open. Dat is zonde, want dan komt een cliënt een tijd later waarschijnlijk weer met nieuwe financiële problemen naar het wijkteam.

Vanuit de gemeente wordt ook aangestuurd op het financieel zelfredzaam maken van cliënten. Zoals casemanager 5 aangeeft is het financieel coachen van een cliënt niet iets wat je in een maand doet. Coachen en het veranderen van gedrag is iets intensiefs en dat vergt toch wel dat je een of twee keer per week met een cliënt afspreekt. Dat is met de huidige werkdruk niet haalbaar.

Het blijkt dat er in principe wel voldoende instrumenten beschikbaar zijn om mensen financieel zelfredzaam te maken. Vanuit de collectieve voorzieningen worden er budgettrainingen aangeboden, de casemanagers maken een budgetplan met de cliënt en met behulp van bankafschriften kan er aan bewustwording worden gewerkt. Sommige mensen zijn echter niet leerbaar. Zoals respondent 2 en 5 aangeven ga je dan voor een alternatief, zoals beschermingsbewind, budgetbeheer of inzet van een sociaal netwerk van de cliënt. Er is dus voor bijna iedere cliënt (mensen die geen hulp willen daargelaten) wel een optie om ervoor te zorgen dat iemand zo financieel zelfredzaam wordt als in zijn geval mogelijk is. Het enige instrument dat ontbreekt om dat te bereiken is dus tijd.

**Veel aanmeldingen en niemand mogen weigeren**

Uit de interviews blijkt dat de wijkteams veel aanmeldingen krijgen. Er komen steeds meer bewoners in de caseload. Respondent 11 legt uit dat er elke week casussen aan haar caseload worden toegevoegd, maar dat ze niet elke week casussen afsluit. Er komen met andere woorden meer dossiers bij dan er dossiers gesloten worden. Het aantal casussen in de caseload blijft daardoor dus stijgen. Daarnaast wordt de problematiek volgens respondent 5[[49]](#footnote-49) ook steeds zwaarder met de jaren. Op de vraag of de aanmeldingen toenemen doordat de schulddienstverlening een bredere toegang heeft gekregen antwoorden de casemanagers ontkennend. De aanmeldingen zijn in de loop der jaren meer en meer gestegen. Ze zien geen duidelijke piek sinds het nieuwe beleid. Mensen weten het wijkteam beter te vinden dan toen de wijkteams net opgericht waren.

Het feit dat iedere bewoner recht heeft op een vorm van schulddienstverlening betekent in de praktijk dat een bewoner die zich bij het wijkteam meldt geen hulp geweigerd mag worden. Respondent 4 en 5 zijn van mening dat er daardoor weleens waardevolle tijd verloren gaat. Respondent 4 geeft het voorbeeld dat ze een man in haar caseload heeft die er een sport van heeft gemaakt om allerlei klachten in te dienen bij de gemeente. Deze man komt regelmatig bij het wijkteam klagen over de gemeente. In principe moet een casemanager er wel op ingaan. Doordat dit soort bewoners de ruimte en tijd krijgen gaat dat wel af van de tijd van cliënten die de hulp van het wijkteam echt hard nodig hebben. Je hebt bijvoorbeeld zorgmijders. Deze bewoners hebben wel hulp nodig, maar daar moet je als casemanager zelf actief achteraan. Daar is vaak geen tijd voor, waardoor die bewoners uit beeld verdwijnen. De kans dat een situatie escaleert is dan groot, want zorgmijders zoeken zelf geen hulp. Het gevaar is volgens respondent 4 dat de bewoners die het hardst schreeuwen het eerst geholpen worden. Dat mag niet zo zijn, maar doordat er aan alle kanten aan de casemanagers wordt getrokken is het moeilijk om met een zogenaamde helicopterview te blijven kijken.

**Hoge caseload per casemanager**

Het grote probleem is dat de casemanagers ontzettend veel casussen hebben lopen. Respondent 11 vertelde bijvoorbeeld dat zij 24 uur per week werkt en 45 lopende casussen op haar naam heeft staan. Het is daardoor simpelweg niet mogelijk om in elk dossier even diep te duiken. De respondent is daardoor vaak meer bezig met symptoombestrijding, maar komt daardoor niet altijd tot de kern van het probleem.

Respondenten 5, 6, 8 en 11 geven daarnaast aan dat de tijd voor het coachen ook lastig te plannen is, omdat er altijd wel iets of iemand tussendoor komt wat meer spoed heeft dan het coachen. Het gevaar is dat de coaching op de lange baan wordt geschoven. De minnelijke schuldregeling loopt dan bijvoorbeeld al en de urgentie neemt daardoor af. Als er dan een nieuwe cliënt binnenkomt met een ontruimingsbevel gaat dat voor, omdat zo’n zaak op dat moment meer spoed heeft. Het risico op recidive wordt dan wel groter, omdat de oorzaak van het probleem niet altijd aangepakt wordt.

Respondent 8 zegt dat ze het vervelend vindt dat ze niet altijd de tijd voor iemand kan nemen die iemand nodig heeft. Ze heeft constant het gevoel van *‘’Ik moet door’’*, omdat er nog tien andere cliënten op haar zitten te wachten. Respondent 7 deelt deze mening en verwoord dat gevoel alsof ze de hele dag achterna gezeten en opgejaagd wordt.

Dat het van grote waarde is om tijd in cliënten te investeren verduidelijkt respondent 8 met een voorbeeld: *‘’Laatst had ik een telefoontje en ik dacht, ik ga echt even de tijd voor deze man nemen. Toen vertelde hij dat een initiatief via Facebook had genomen om mensen rond te rijden en dat hij niet zo goed wist hoe hij er verder mee moest. Uiteindelijk heb ik contact kunnen leggen met een collega die heel veel buurtgericht werkt. Ik vond dat zo leuk. Als ik de tijd niet had genomen had hij dit niet verteld. Het levert dus ook vaak veel op om even de tijd te nemen.’’*

**Alleen maar verliezers**

Er zijn in verschillende wijkteams al casemanagers uitgevallen wegens een burn out. Respondent 11 voorziet dat er nog meer mensen uit gaan vallen als er niks aan de werkdruk veranderd wordt. Bij het uitvallen van casemanagers zijn er alleen maar verliezers. Allereerst is het voor de uitvallende casemanager heel erg. Een burn out is een serieuze ziekte, waarvan de gevolgen niet onderschat mogen worden. Daarnaast wordt de werkdruk voor de overblijvende casemanagers alleen maar hoger. De casussen van de zieke collega moeten overgenomen worden door de overblijvende casemanagers. Het aantal lopende casussen wordt dan dus nog hoger. Voor de cliënt is het gevolg dat de casemanager nog minder tijd heeft per cliënt. De kans is dan aanwezig dat de onderliggende oorzaak van de financiële problemen niet aangepakt wordt. Tot slot kost een zieke werknemer de gemeente veel geld.

Daarnaast zorgt het uitvallen van casemanagers ervoor dat het principe van één huishouden één regisseur niet altijd gegarandeerd kan worden. Wanneer een casemanager uitvalt wordt de casus overgenomen door een andere collega. Respondent 11 heeft in haar wijkteam zelfs een cliënt gehad die ondertussen al drie casemanagers heeft gehad. De vorige twee zijn beide uitgevallen wegens een burn out.

Wat de casemanagers het ergste gevolg van de hoge werkdruk vinden is de kans dat de kwaliteit van de dienstverlening achteruit gaat. De gevolgen die het voor hen persoonlijk heeft bespreken ze eigenlijk nauwelijks. De kwaliteit voor de cliënt komt dus op plaats één en hun eigen gevoel en gezondheid op de tweede plaats.

## §5.2 – De knelpunten van het maatwerkbudget

Het willekeurige karakter van het maatwerkbudget is iets waar een aantal casemanagers moeite mee heeft. Als je in wijkteam A komt krijg je wel geld uit het maatwerkbudget, maar als je bij wijkteam B komt misschien niet. Respondent 5 pleit daarom voor wat meer kaders, zodat het maatwerkbudget in alle wijkteams ongeveer op een gelijke wijze wordt ingezet. Gelijke wijze wil zeggen dat de voorwaarden om een inwoner aanspraak te laten maken op het maatwerkbudget in alle wijkteams gelijk zouden moeten zijn. Het moet maatwerk blijven, maar het moet bij benadering wel gelijk zijn zodat je bij het ene wijkteam niet veel meer kans hebt dan bij het andere wijkteam. Respondenten 1 en 5 vinden dan ook dat alle wijkteams kritisch moeten kijken wat de inzet van het maatwerkbudget daadwerkelijk doorbreekt. Het moet echt iets structureels doorbreken. Opvallend is dat alle ondervraagden het met elkaar eens zijn dat de voorziening een situatie structureel moet doorbreken. Het mag geen tijdelijke oplossing zijn. Toch zijn er een aantal casemanagers, waaronder casemanager 5, die vinden dat andere wijkteams *‘’strooien met geld uit het maatwerkbudget alsof het bij wijze van spreken pepernoten zijn.’’* Blijkbaar verstaat niet iedereen hetzelfde onder een doorbraak. De een is daar veel strenger in dan de ander. Dat zorgt er dus voor dat de inzet van het maatwerkbudget willekeurig kan worden, omdat niet iedereen dezelfde definitie van ‘doorbraak’ hanteert.

Het beleid van de gemeente is ongelijke gevallen ongelijk behandelen. Dat is het idee van maatwerk bieden. Het risico is inderdaad dat de interpretatieruimte ervoor zorgt dat er verschillen gaan ontstaan. Kennelijk geeft dit bij sommige casemanagers een gevoel van onrechtvaardigheid.

## §5.3 – De knelpunten die preventief werken en vroeg signaleren belemmeren

**Schaamte**

Schaamte blijft een groot obstakel om schulden vroeg te signaleren. Er heerst nog een groot taboe op financiële problematiek, zo blijkt uit de interviews met de casemanagers. Mensen proberen de problematiek eerst zelf op te lossen. Pas als de situatie echt onhoudbaar is zetten ze hun schaamte opzij en vragen ze hulp bij bijvoorbeeld een wijkteam. Vaak zijn de mogelijkheden om de schuld zonder minnelijke schuldregeling op te lossen dan al sterk afgenomen. Betalingsregelingen treffen heeft geen zin meer, want er staan een heleboel schuldeisers in de rij. De afloscapaciteit is zelden voldoende om met al die schuldeisers een regeling te treffen die nagekomen kan worden. Een grote groep bewoners blijft dus lastig te bereiken.

**Gebrek aan tijd**

Waar alle casemanagers het in ieder geval over eens zijn is dat investeren in het vroeg signaleren van schulden veel tijd kost. De werkdruk in de wijkteams ligt volgens de respondenten heel hoog. Daardoor is er weinig tijd om de investeren in tijdrovende doelen zoals het vroeg signaleren van schulden. Als er steeds bewoners binnen komen met geëscaleerde schulden gaat het grootste deel van de tijd naar die bewoners. Tijd om te investeren in de signalering is er daardoor vaak niet meer. Toch zou het wel nuttig zijn om meer tijd vrij te maken voor het vroeger signaleren van schulden. Casemanager 6 legt dat uit: *‘’[H]oe eerder je signaleert, hoe minder problematische schulden er binnenkomen, hoe makkelijker ik mijn werk kan doen en hoe meer andere dingen je ook kan doen in die tijd, bijvoorbeeld ontwikkelingen in de wijk.’’* Als een schuld eenmaal problematisch is kost een casus namelijk meer tijd. Een niet-geëscaleerde schuld is makkelijker op te lossen, omdat de mogelijkheden dan nog groter zijn. Zo kan er bijvoorbeeld een betalingsregeling afgesproken worden. Dat kost een stuk minder tijd dan iemand naar een minnelijke schuldregeling leiden.

## §5.4 – De knelpunten van de beleidsvrijheid (kan-bepalingen)

**Niet goed op de hoogte van de mogelijkheden**

De casemanagers hebben meer vrijheid om te beslissen of, en onder welke voorwaarden, een cliënt wordt doorgestuurd naar een minnelijke schuldregeling. In het voorgaande beleid waren er heel wat afwijzingsgronden, zoals het niet ingediend hebben van alle belastingaangiften of het in bezit hebben van een auto of een eigen woning. Die voorwaarden werden heel strikt gehanteerd door de schulddienstverleners op het stadhuis. Met dit huidige beleid worden die eisen meer losgelaten en wordt de beslissing of iemand een schuldregeling in kan meer bij de casemanager gelegd. Er gelden wel richtlijnen, maar de mogelijkheid is er nu om met een goede motivatie van af te wijken van die richtlijnen. De casemanager kent de cliënt en kan daarom het beste inschatten of de cliënt kans maakt op een geslaagde schuldregeling. De minimale eis om een schuldregeling op te starten is nog steeds een financieel ‘stabiele’ situatie, omdat het anders een kwestie van dweilen met de kraan open is. Financieel stabiel wil dus zeggen dat de inwoner minimaal op niveau 3 van de zelfredzaamheidsmatrix zit, zoals al eerder beschreven is in hoofdstuk 3.

Op de vraag of de respondenten het een goede zaak vinden dat die eisen meer los worden gelaten antwoordden de meesten dat ze de eisen die voorheen golden eigenlijk nog wel hanteren en dus niet echt gebruik maken van de beleidsvrijheid. Als reden wordt gezegd dat een dossier minder stabiel is als je toegangseisen los gaat laten. Wanneer een dossier niet stabiel is, is de kans volgens de respondenten groot dat een schuldregeling mislukt. Dat is volgens hen onwenselijk, omdat een bewoner dan vijf jaar lang uitgesloten wordt van een minnelijke schudregeling. De schuldeisers komen dan weer op de cliënt af, maar er is geen mogelijkheid tot een schone lei de komende vijf jaar. Uit deze redenering blijkt dat de respondenten niet volledig op de hoogte zijn van de mogelijkheden en kaders van het huidige beleid. Zoals beschreven is de minimale eis om tot een schuldregeling toegelaten te worden nog steeds dat er sprake is van een financieel stabiele situatie. Een dossier moet dus sowieso stabiel zijn om doorgestuurd te worden. Het verschil met de voorgaande werkwijze is dat het in overleg met het stadhuis mogelijk is om van andere eisen af te wijken.

Dat de respondenten niet volledig op de hoogte zijn van de mogelijkheden van het beleid blijkt ook uit het feit dat ze aangeven dat een cliënt vijf jaar uitgesloten wordt van een minnelijke schuldregeling als het traject mislukt. Dat is niet helemaal waar. Opnieuw is hier sprake van een kan-bepaling. Er kan namelijk van de uitsluitingstermijn worden afgeweken.

Als er naar de mening over het loslaten van concrete eisen wordt gevraagd blijkt dat de respondenten wel degelijk gebruikmaken van een deel van de beleidsvrijheid. Zo werd er eerst gevraagd wat de respondenten ervan vonden dat het bezit van een auto geen harde uitsluitingsgrond meer is. Iedere respondent is van mening dat de auto verkocht moet worden als de auto ervoor zorgt dat een dossier minder stabiel wordt. De kans op nieuwe schulden, bijvoorbeeld door een boete of reparatiekosten, is aanzienlijk. In een minnelijke schuldregeling mogen er geen nieuwe schulden gemaakt worden, dus nemen de respondenten dat risico liever niet. Als het dossier niet stabiel genoeg is eisen de casemanagers in de meeste gevallen dat de auto verkocht wordt.

Als er vervolgens gevraagd wordt wat de respondenten ervan vinden dat het hebben van een koopwoning geen uitsluitingsgrond meer is, blijkt het over het algemeen een goede zaak dat die eis niet meer zo zwart-wit wordt toegepast. Als er een beetje overwaarde op de woning zit zou de koopwoning onder de oude eisen eerst verkocht moeten worden alvorens iemand toegelaten kon worden tot een schuldregeling. Met de huidige beleidsvrijheid kan een casemanager een afweging maken welke keuze de laagste maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Als iemand een koopwoning met een kleine overwaarde verkoopt, moet diegene in een huurhuis gaan wonen. In de gemeente Zaanstad is de woningnood hoog[[50]](#footnote-50). Als een bewoner hogere huurkosten krijgt dan de hypotheekkosten waren is het vaak al niet voordelig om de koopwoning te verkopen. Als de bewoner vervolgens ook nog recht op huurtoeslag krijgt worden de maatschappelijke kosten bij elkaar opgeteld soms hoger als de woning verkocht moet worden. De kans dat een schuldregeling mislukt is groter als de vaste lasten duurder worden. De casemanager heeft dan dus de vrijheid, in overleg met het stadhuis, om af te wegen of het voordeliger is om de koopwoning te behouden of te verkopen.

Wat deze twee voorbeelden verduidelijken is dat de casemanagers wel gebruikmaken van een gedeelte van de beleidsvrijheid die hen gegeven is. Juist doordat casemanagers zelf grote invloed hebben onder welke eisen iemand een schuldregeling in mag en ze die afweging van geval tot geval maken, wordt duidelijk dat de casemanagers gebruik maken van de beleidsvrijheid. Het blijkt echter dat de casemanagers niet alle beleidsvrijheid benutten, omdat ze niet volledig op de hoogte zijn van alle mogelijkheden van het beleid.

Het is dus een knelpunt dat de respondenten niet volledig op de hoogte zijn van de mogelijkheden van het beleid schulddienstverlening en daardoor een vertekend beeld hebben. Respondenten geven aan dat het gebruiken van de beleidsvrijheid ervoor kan zorgen dat een dossier minder stabiel wordt met als gevolg dat een schuldregeling minder kans van slagen heeft, waardoor de kans op uitsluiting van vijf jaar groter is. Doordat de respondenten niet volledig op de hoogte zijn van de minimale kaders en het feit dat de uitsluitingstermijn ook een kan-bepaling is benutten ze misschien niet alle mogelijkheden van het beleid.

**De keerzijde van beleidsvrijheid volgens de respondenten**

Respondenten 6, 8 en 9 geven aan dat de casemanagers die minder bedreven zijn met schuldencasussen het loslaten van de eisen weleens als lastig ervaren. Voor die casemanagers is een houvast juist fijn, omdat dat voorkomt dat er belangrijke zaken over het hoofd worden gezien. Als een situatie van een cliënt niet volledig in beeld is, is de kans dat een dossier niet stabiel is groter. Het gevolg daarvan is dat er een kans is dat een schuldregeling alsnog niet door kan gaan.

Ook is er een groepje respondenten, namelijk respondent 2, 9 en 11, die nog een andere keerzijde ziet van de uitgebreide mogelijkheden om bewoners te helpen. De werkdruk ligt hoog in de wijkteams. Er is eigenlijk al te weinig tijd voor de huidige caseload en alle bijkomende werkzaamheden, zoals het preventief werken en het vroeg signaleren van schulden. Doordat iedereen recht heeft op een vorm van schulddienstverlening wordt de tijd per cliënt steeds krapper. Dat maakt het lastig om iedere cliënt de hoogste kwaliteit te bieden.

Het loslaten van kaders maakt het mogelijk om maatwerk te bieden, iets wat zeker als voordeel wordt gezien. Echter daardoor ontstaat er ook wel een bepaalde druk, omdat het soms niet duidelijk is wat er precies verwacht wordt van de casemanagers, juist doordat het niet gekaderd is.

## §5.5 – Kennis en scholing

**Kennis up to date houden**

Door het gebrek aan tijd blijkt het lastig te zijn om kennis up to date te houden. Zoals in paragraaf 5.1 is beschreven is de werkdruk heel hoog en hebben de casemanagers een grote caseload. Respondent 3[[51]](#footnote-51) zegt dat er regelmatig iets in de wet- en regelgeving, jurisprudentie en werkwijzen van andere belangrijke instanties, zoals de Belastingdienst, verandert. Er is geen tijd om die veranderingen zelf op te zoeken en bij te houden. Er komt altijd wel iets tussendoor wat meer spoed heeft. De respondenten hebben daarnaast een volle agenda met afspraken. Dan komt er ook nog eens bij dat er tijd geïnvesteerd moet worden in het preventief werken en het wijkgericht werken. Om een beeld te scheppen hoeveel taken de respondenten hebben heeft casemanager 11 een voorbeeld gegeven van haar takenpakket: *‘’Ik coördineer het financieel café, ik zit ik een pilot van het CJIB, ik zit in een pilot van armoede, ik heb een stagiaire. Dan heb ik ook nog een keer in de week casuïstiek in het wijkteam, een keer in de twee weken hebben we overleg in het wijkteam en dan heb ik ook nog regelmatig overleg in het stadhuis.’’* Tijd om zelf de kennis up to date te houden is dus heel schaars. De respondenten geven aan het wel zoveel mogelijk te proberen, omdat het belangrijk is om op de hoogte te zijn, maar door gebrek aan tijd lukt dat lang niet altijd.

Respondent 6 heeft binnen haar wijkteam een interne oplossing gevonden voor het bovenstaande probleem. Iedere maand organiseert haar wijkteam een bijeenkomst over schulddienstverlening waar alle vernieuwingen worden besproken en waar casemanagers casussen met elkaar kunnen bespreken.

**Kennis voor casemanagers zonder sociaal juridische achtergrond**

Zoals al eerder is geconstateerd vinden veel casemanagers die geen sociaal juridische achtergrond hebben de schuldencasussen lastig. Het is voor hen des te belangrijker dat ze goed voorgelicht worden over de lastige materie van schulddienstverlening. Uit de interviews blijkt dat er aan die voorlichting nog wel wat te verbeteren valt. Respondent 8 vertelt bijvoorbeeld dat er een basiscursus schulddienstverlening is voor nieuwe collega’s. De cursus gaat voornamelijk over gesprekstechnieken en weinig over de inhoudelijke materie van schulddienstverlening. De meeste collega’s in een wijkteam zijn maatschappelijk werkers. Goede gesprekstechnieken zijn bij deze casemanagers dus doorgaans geen probleem, aangezien ze daarvoor zijn opgeleid. Ze hebben juist die inhoudelijke kennis nodig. De gemeente focust volgens deze respondent veel op coaching, maar er moet eerst voldoende inhoudelijke kennis zijn om iemand met financiële problemen te coachen.

Respondent 3 voegt daaraan toe dat de gemeente de voorlichting over de inhoudelijke kennis vooral bij de aanbesteders van het wijkteam laat liggen, maar dat is volgens deze respondent niet de bedoeling. Schulddienstverlening is een taak van de gemeente, zoals dat ook in de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening staat. De gemeente moet er volgens haar dus voor zorgen dat de inhoudelijke kennis over schulddienstverlening up to date gehouden wordt.

In werkelijkheid is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van schulddienstverlening, maar heeft ze de uitvoering uitbesteed aan de hoofdaannemer. Onder die uitbesteding valt ook dat de hoofdaannemer er zorg voor moet dragen dat de casemanagers voldoende kennis hebben. Als het gaat over gemeentelijke werkprocessen en gemeentelijk beleid valt het wel onder het takenpakket van de gemeente. Deze uitspraak van respondent 3 moet dus genuanceerd worden.[[52]](#footnote-52)

**Updates over vernieuwingen binnen de gemeente**

Ook binnen de gemeente verandert het beleid regelmatig. Voor de uitvoerders van het beleid is het belangrijk om te weten wat er voor hen gaat veranderen. Het blijkt dat beleidsveranderingen niet altijd bij de wijkteams aankomen. Waar dat aan ligt weten de respondenten eigenlijk niet. Respondenten 2, 4 en 7 twijfelen of het aan henzelf ligt doordat ze niet alert genoeg zijn of dat de informatie het wijkteam gewoon echt niet bereikt. Blijkbaar zit er ergens toch een kink in de informatiekabel, aangezien de informatie meerdere respondenten niet altijd bereikt.

Alle respondenten zijn het met elkaar eens dat wijzigingen die van belang zijn voor de uitvoering van beleidsregels wel bij het wijkteam terecht moeten komen. Lange nieuwsbrieven zijn daarvoor niet geschikt, wegens het gebrek aan tijd. Wat volgens respondenten 1, 4 en 5 wel fijn zou zijn is een kort maar krachtig document waarin staat wat er veranderd in het huidige beleid en wat dat voor het wijkteam betekent. Wel zo kort mogelijk dus, omdat er anders geen tijd is om alles te lezen.

## §5.6 – Communicatie tussen het stadhuis en de wijkteams

Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten het belangrijk vinden dat de communicatie tussen het stadhuis en de wijkteams goed verloopt. Het blijkt dat de communicatie nog wel te verbeteren is.

**Bereikbaarheid en behulpzaamheid**

Het valt op dat de meningen over de kwaliteit van de communicatie met de afdeling Services op het stadhuis verschillen. Er zijn eigenlijk twee groepen. De ene groep, met de respondenten 1, 3, 4, 5, 7 en 10, zijn tevreden over de communicatie. Er is volgens hen altijd wel iemand te bereiken op het stadhuis die antwoord kan geven op een vraag.

De overige respondenten zijn minder tevreden over de communicatie. Er is volgens hen steeds wisseling van personeel op de afdeling Services, waardoor het niet altijd duidelijk is wie de dossierbehandelaar is. Ook verschilt het per dossierbehandelaar sterk of er makkelijk contact kan worden gelegd. De ene medewerker antwoordt heel snel, de ander doet er drie weken over volgens respondent 6.

Bij de eerste groep zitten alle casemanagers die voorheen op de afdeling Schulddienstverlening op het stadhuis gewerkt hebben[[53]](#footnote-53). Deze casemanagers geven aan dat ze vanuit hun ervaring op het stadhuis veel mensen daar kennen, waardoor ze vaak wel weten wie ze moeten bellen. Blijkbaar is dat voor de meeste casemanagers die niet op het stadhuis gewerkt hebben lastiger. Deze groep kent minder mensen op het stadhuis, waardoor de communicatie niet altijd even soepel gaat.

Het zou volgens respondent 11 fijn zijn om te weten met wie je communiceert. Als je iemand een beetje kent gaat de communicatie soepeler en wordt de samenwerking van weerskanten behulpzamer. Je doet sneller iets voor iemand die je kent, dan voor iemand die je niet kent zegt respondent 11. E-mails zijn bijvoorbeeld veel zakelijker als je iemand mailt die je nog nooit hebt gezien. Wanneer je een gezicht bij een naam weet worden die e-mails vaak al informeler.

**Een doorgeefluik**

Casemanager 3, 4 en 11 hebben aangegeven dat ze het wel vervelend vinden dat ze soms als tussenpersoon fungeren tussen het stadhuis en de cliënt. Respondent 4 kreeg laatst bijvoorbeeld een e-mail van de afdeling Services of ze aan een cliënt wilde vragen of hij een BKR-uittreksel wilde inleveren. Dat moest de cliënt dan bij het wijkteam inleveren, de respondent moest dan het uittreksel weer inscannen en doorsturen naar de afdeling Services. De respondent zegt dat ze dan meer een soort doorgeefluik is. Dat is volgens haar omslachtig. Het zou sneller zijn als het contact over dat soort simpele vragen rechtstreeks tussen cliënt en stadhuis gaat.

Ook respondent 11 geeft zo’n voorbeeld van een situatie waarin ze als tussenpersoon fungeerde. De afdeling Services vroeg via het wijkteam een document op. Het document mocht niet bij de receptie van de gemeente ingeleverd worden, maar moest per se via het wijkteam. Respondent 11 stond echter op het punt om drie weken op vakantie te gaan. Dat betekende dat het document drie weken later pas opgestuurd kon worden. Aangezien de werkdruk zo hoog is, was het ook nog niet zeker of de respondent daar direct na haar vakantie aan toe zou komen. Er staan namelijk nog veel meer taken op haar te wachten. Volgens deze respondent is die manier van werken simpelweg niet efficiënt en onnodig vertragend.

**Aanbesteding afdeling financiën**

Een aantal respondenten heeft gehoord dat de afdeling financiën aanbesteed gaat worden en dat de minnelijke schulddienstverlening uitbesteed gaat worden aan een commerciële partij. Deze respondenten zijn erg bang voor die verandering. Het gaat bij een commerciële schuldhulpverlener alleen maar om het draaien van productie en niet om het welzijn van de cliënt, volgens respondent 4. Zij heeft in het verleden bij PLANgroep gewerkt. Dat is ook een commerciële schuldhulpverlener. Ze vertelt: *‘’Als ik me daar om het leed van de mensen bekommerde, maar geen productie leverde werd ik daar gewoon op afgestraft.’’* Ze is daarom bang dat het hele doel van het huidige beleid in duigen gaat vallen als de schulddienstverlening wordt uitbesteed. Maatwerk bieden en productie leveren zijn twee begrippen die niet goed samengaan.

Casemanager 11 vult aan dat korte lijnen tussen het stadhuis en het wijkteam belangrijk zijn. Die korte lijnen zijn met de huidige werkwijze al lastig blijkt uit het voorgaande. Als een commerciële partij de schuldregelingen gaat overnemen worden die lijnen nog langer. Dan wordt de communicatie nog lastiger.

## §5.7 – Deelconclusie

Zoals uit de deelconclusie uit hoofdstuk 4 al bleek is er nog ruimte voor verbetering om de beleidsdoelstellingen te behalen. Het grootste knelpunt is de hoge werkdruk in de wijkteams. De meeste knelpunten houden direct of indirect verband met de werkdruk. Er worden een aantal redenen gegeven waardoor de werkdruk zo hoog is. Ten eerste worden er te veel taken naar de wijkteams geschoven. Ook krijgen de wijkteams veel aanmeldingen en mag niemand uitgesloten worden van de dienstverlening. Het aantal casussen per casemanager ligt daarnaast te hoog. De respondenten voorzien dat er steeds meer casemanagers gaan uitvallen wegens een burn out, als de werkwijze op deze manier wordt voortgezet. De wens van de respondenten is meer kunnen focussen op de gedragsverandering, maar wegens de werkdruk en het gebrek aan tijd komen de casemanagers vaak alleen toe aan de symptoombestrijding. Er worden dus wel meer mensen geholpen met schulden, maar door de hoge werkdruk is het waarborgen van de kwaliteit daardoor lastig.

Een ander belangrijke conclusie is dat de respondenten niet volledig op de hoogte zijn van de mogelijkheden van het huidige beleid schulddienstverlening. Doordat de respondenten niet volledig op de hoogte zijn van de mogelijkheden van het beleid, bestaat de kans dat ze niet alle mogelijkheden die er zijn benutten. Voor de casemanagers die geen sociaal juridische achtergrond hebben zijn schuldencasussen lastig. De materie omtrent schuldencasussen wordt als complex ervaren door deze groep casemanagers. Volgens de respondenten is de scholing voor deze casemanagers niet voldoende. Doordat niet alle casemanagers over voldoende kennis beschikken is het bieden van ondersteuning op maat lastiger. Een casemanager is namelijk niet altijd volledig op de hoogte van de mogelijkheden die voorhanden liggen. Tot slot is de communicatie tussen het stadhuis en het wijkteam niet altijd goed. Vooral de casemanagers die vroeger niet op het stadhuis gewerkt hebben ervaren de communicatie als stroef.

# **Hoofdstuk 6 – De suggesties van de casemanagers ter verbetering van het beleid schulddienstverlening**

De respondenten hebben gedurende de interviews een aantal suggesties gegeven waardoor de uitvoering van de schulddienstverlening verbeterd kan worden. In de eerste paragraaf bespreek ik een aantal suggesties om de werkdruk te verlagen. De tweede paragraaf betreft de suggesties om schulden vroeger te kunnen signaleren en nog meer in te kunnen zetten op de preventie. Tot slot komen de suggesties om de kennis beter up to date te kunnen houden aan bod.

Dit zijn enkel de suggesties en inzichten van de respondenten. Concrete aanbevelingen ter verbetering van de uitvoering van de schulddienstverlening komen in het bijgevoegde adviesrapport aan bod (zie bijlage 1).

## §6.1 – Suggesties om de werkdruk te verlagen

**Geen oneindig aantal taken naar het wijkteam**

Zoals in hoofdstuk 5 al naar voren kwam vinden de respondenten dat er veel taken naar het wijkteam worden geschoven. De respondenten zouden het fijner vinden als er eerst overlegd wordt met alle wijkteams alvorens wordt besloten dat bepaalde werkzaamheden op het bordje van de wijkteams gaat komen. De casemanagers kunnen dan aangeven of er wel tijd is voor die werkzaamheden en of die onder de taakbeschrijving van een wijkteam vallen. Het mag niet zo zijn dat er aan de ene kant werkzaamheden weggehaald worden, zoals het versimpelen van het werkproces waarmee een inwoner naar een schuldregeling wordt doorgezet, maar dat aan de andere kant weer nieuwe werkzaamheden toegevoegd worden, zoals het voeren van de Participatiegesprekken. Er moet ergens een grens worden getrokken wat betreft het aantal taken voor de wijkteams.

**Vrijheid versus verplichtingen**

Daarnaast blijkt uit de interviews dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen enerzijds de vrijheid om zelf te bepalen hoe er gewerkt wordt in het wijkteam en anderzijds het aantal verplichtingen waar de casemanagers aan moeten voldoen. Zo zegt respondent 9[[54]](#footnote-54) dat ze een groot gedeelte van de tijd aan het registreren is. Dat zou volgens haar wel wat meer los gelaten mogen worden. Als er nu niet goed geregistreerd wordt, dan wordt een casemanager daarop aangesproken. Dat is zonde, want daardoor blijft er minder tijd over voor belangrijkere zaken zoals de caseload of het preventief werken.

**Maximaal aantal casussen per persoon**

Aangezien de respondenten veel casussen per persoon hebben zou het goed zijn om de caseload per persoon te verminderen. Daarvoor worden twee suggesties gegeven. Ten eerste stelt respondent 4 voor dat een bewoner in uitzonderlijke gevallen geweigerd mag worden. Ze gaf het voorbeeld van de cliënt die een sport had gemaakt van klachten indienen bij de gemeente. Dat soort cliënten nemen waardevolle tijd in van andere cliënten. Daarom stelt ze voor dat ze in zo’n uitzonderingsgeval wel een halt op het bieden van hulp mag inroepen.

Ten tweede stelt respondent 11 voor dat er een berekening komt die een indicatie geeft voor het maximaal aantal casussen per casemanager, afgestemd op het aantal uren dat iemand werkt. Natuurlijk moet dat een indicatie blijven en geen hard getal worden, maar zo’n berekening geeft wel een indicatie van het aantal casussen dat redelijk is.

**Extra medewerker**

Het zou voor de hand liggen om extra medewerkers aan te nemen zodat de werkdruk meer verdeeld wordt. Het is dan ook opvallend dat slechts twee wijkteams aangeven behoefte te hebben aan extra medewerkers. De wijkteams Oud Koog/Oud Zaandijk en Poelenburg hebben behoefte aan versterking. De overige respondenten geven op de vraag hoe de werkdruk verlaagd kan worden niet als antwoord dat een extra collega zou helpen. Respondent 2 en 11 denken zelfs dat een extra medewerker enkel een tijdelijke oplossing is. Zij denken dat de werkdruk over een paar jaar weer net zo hoog is. Het wijkteam van respondent 11 begon met zes medewerkers en heeft er op dit moment vijftien. De werkdruk is er echter niet minder door geworden.

Voor de twee genoemde wijkteams is een extra medewerker wel noodzakelijk. Het wijkteam in Oud Koog/Oud Zaandijk heeft maar een team van vijf casemanagers.

## §6.2 – Suggesties voor de preventie en vroegere signalering van schulden

**Afspraak met zorgverzekeraars**

Zoals in hoofdstuk 4 al besproken is beginnen schulden volgens de respondenten vaak bij de zorgverzekering. Wanneer de zorgverzekering niet betaald wordt is dat een belangrijk signaal dat er iets niet goed gaat in het budget. Overige vaste lasten worden doorgaans nog wel een tijdje doorbetaald. Daarom pleiten respondent 4, 6 en 7 voor een samenwerking met zorgverzekeraars die soortgelijk is aan het convenant met de woningbouwverenigingen. Volgens deze respondenten kunnen schulden daardoor zo vroeg mogelijk gesignaleerd worden. Iemand komt vroeg in beeld bij het wijkteam. De respondenten hopen daardoor verdere escalatie, zoals huurachterstanden, te kunnen voorkomen. De respondenten vragen zich nog wel af hoe het zit met de privacy. Mogen zorgverzekeraars die gegevens delen? Zo ja, mogen de wijkteams dan ook over die gegevens beschikken of is enkel de gemeente bevoegd over die gegevens te beschikken?

**Betere samenwerking met ketenpartners**

De overige respondenten zijn van mening dat niet alles geregeld kan worden met afspraken en convenanten. Deze respondenten zien meer in een samenwerking met ketenpartners en partijen die dichtbij de cliënt staan zoals scholen, huisartsen en sportverenigingen. *‘’Je moet niet alles in regeltjes en convenanten vast willen leggen’’,* zegt respondent 6. De ketenpartners en de partijen die de cliënt regelmatig zien kunnen schulden signaleren. In het wijkteam Assendelft & Westzaan is onlangs onderzoek gedaan naar de samenwerking met deze partijen. Onder andere huisartsen, tandartsen en supermarkten zijn bij dit onderzoek betrokken. Schulden blijken nog wel lastig te constateren, aangezien mensen met schulden hun problemen vaak goed kunnen verbloemen. Daarnaast is de vraag of er meteen sprake van schulden is als iemand een keer niet kan pinnen bij de supermarkt. Het voorstel is dan ook om verder uit te zoeken hoe die partijen nog beter ingezet kunnen worden voor de signalering van schulden.

**Bekendheid wijkteams in de randwijken**

Tot slot blijkt dat de bekendheid van de wijkteams in de randwijken (Krommenie, Assendelft en Wormerveer) nog wel wat verbeterd kan worden. De respondenten hebben het idee dat bewoners niet altijd weten wat het wijkteam allemaal doet en aanbiedt. Ook voordat de situatie uit de hand is gelopen kunnen mensen zich al melden, maar dat weten bewoners niet altijd. Er zou dus nog wat meer bekendheid moeten komen over de diversiteit van de dienstverlening van de wijkteams door bijvoorbeeld te flyeren in de wijk.

**Scholen een grotere rol geven**

De respondenten 1, 5, 6, 7 en 9 stellen voor om (nog) meer samen te werken met scholen. Dat heeft twee functies. Ten eerste is het belangrijk om jongeren al op jonge leeftijd voor te lichten over hoe ze met geld om moeten gaan. Nu is er al een budgetspreekuur op het ROC. Het zou beter zijn om ook al op de middelbare school jongeren te leren hoe ze met geld om moeten gaan. Wanneer de jongeren 18 worden krijgen ze ineens verantwoordelijkheden, zoals het betalen van de zorgverzekering. Daarnaast krijgen de ouders geen kinderbijslag meer, waardoor ouders niet altijd kunnen blijven betalen wat ze voorheen voor hun kind betaalden. Het is daarom belangrijk om ervoor te zorgen dat jongeren al weten hoe ze met die verantwoordelijkheid en verplichtingen om moeten gaan voordat het daadwerkelijk zover is. De respondenten zien de rol van de gemeente vooral als aansturende partij. Scholen moeten dan natuurlijk wel meewerken. Daarom is een goede samenwerking tussen o.a. scholen en de gemeente belangrijk.

## §6.3 – Suggesties om de kennis beter up to date te houden

**Actualiteitenbijeenkomsten en korte nieuwsberichten**

Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven hebben de respondenten behoefte aan meer mogelijkheden om kennis up to date te houden. Het is voor respondenten lastig om zelf tijd in te plannen om zich in te lezen in updates en veranderingen. Daarom stellen respondenten 3, 7 en 11 voor om bijvoorbeeld een keer in het halfjaar een actualiteitenbijeenkomst, gefaciliteerd door de gemeente, in te voeren. Wat dan vooral aan bod zou moeten komen is wat een bepaalde verandering voor invloed heeft op de uitvoering van de schulddienstverlening in de wijkteams. Veranderingen die niet kunnen wachten totdat de actualiteitenbijeenkomst plaatsvindt kunnen het best bekend worden gemaakt via korte nieuwsberichten. Heel kort beschrijven wat er gaat veranderen en wat dat betekent voor de uitvoering van de schulddienstverlening in de wijkteams. Geen overvloed aan informatie, maar kort en krachtig is de kern van deze suggestie.

**Bijeenkomst met aandachtsfunctionarissen**

Respondenten 4 en 8 zouden het prettig vinden om af en toe met de schuldenspecialisten van elk wijkteam bij elkaar te zitten en alle updates en vernieuwingen te bespreken. Zo bundel je alle kennis over vernieuwingen en veranderingen. Door een of twee keer per jaar met al die aandachtsfunctionarissen bij elkaar te komen bundel je die kennis tot een geheel.

**Goede inhoudelijke scholing voor collega’s die minder ervaring hebben met schuldencasussen**

Collega’s die minder bedreven zijn met schuldencasussen moeten volgens de respondenten goed opgeleid worden. Cursussen die de gemeente aanbiedt moeten ook de inhoudelijke materie behandelen en niet alleen op gesprekstechnieken focussen. Daar zijn alle respondenten het over eens. De suggestie is dan ook dat er in cursussen van de gemeente eerst wordt gefocust op de inhoud en tijdens latere bijenkomsten ook op coachingsvaardigheden.

## §6.4 – Deelconclusie

Om de werkdruk te verlagen wordt voorgesteld om niet te veel nieuwe taken en werkzaamheden naar de wijkteams te schuiven. Daarnaast zou er een indicatie of berekening moeten komen voor het maximaal aantal actieve casussen dat een casemanager zou mogen hebben. Ook wordt voorgesteld om in heel uitzonderlijke gevallen een bewoner te mogen weigeren van de dienstverlening. Een aantal wijkteams heeft behoefte aan een extra medewerker, maar de meeste respondenten denken dat een extra medewerker toevoegen slechts een tijdelijke oplossing zal zijn.

Daarnaast doen de respondenten een aantal suggesties om te werken aan de doelstelling van preventie en vroegere signalering van schulden. Ten eerste wordt een samenwerking met zorgverzekeraars voorgesteld, vergelijkbaar met het convenant met de woningbouwverenigingen. Ook een betere samenwerking met ketenpartners en organisaties waar cliënten veel mee te maken krijgen zou een signalerende functie kunnen hebben. Voor middelbare scholen is er ook een belangrijke taak weggelegd. Het is belangrijk om jongeren al op jonge leeftijd te leren hoe ze met geld om moeten gaan. Daarnaast wordt voorgesteld om ervaringsdeskundigen een informatiebijeenkomst te laten organiseren voor cliënten die een minnelijke schuldregeling achter te rug hebben. De ervaringsdeskundige kan tips en adviezen geven om recidive te voorkomen. In de randwijken weten bewoners niet altijd hoe breed de dienstverlening van het wijkteam is. Daarom zou er meer bekendheid voor het wijkteam verworven moeten worden in die randwijken.

Ter verbetering van het up to date houden van kennis stellen de respondenten voor om actualiteitenbijeenkomsten te organiseren, gefaciliteerd door de gemeente. Het is van belang om te bespreken wat een bepaalde verandering voor invloed heeft op de uitvoering van de schulddienstverlening. Ook bijeenkomsten met alle schuldenspecialisten worden als suggestie gegeven om kennis over veranderingen en vernieuwingen te bundelen en op die manier up to date te houden. Daarnaast is het voor de casemanagers die minder bedreven zijn met schuldencasussen belangrijk om goed voorgelicht te worden over de inhoudelijke materie van de schulddienstverlening. De respondenten vinden dat de kennis over de inhoudelijke materie eerst op peil moet zijn alvorens er op coachingsvaardigheden gefocust moet worden. Tot slot is het belangrijk dat veranderingen binnen het gemeentelijke beleid kort maar krachtig worden medegedeeld aan de wijkteams wegens het gebrek aan tijd.

# **Hoofdstuk 7 – Conclusie**

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag ‘’Wat zijn de succesfactoren, de knelpunten en de verbetersuggesties op het gebied van de uitvoering van het huidige Zaanse beleid schulddienstverlening, volgens de casemanagers van de Zaanse wijkteams?’’ Hiervoor is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd, door middel van interviews met de casemanagers van de wijkteams. Vervolgens is een advies aan de gemeente uitgebracht ter verbetering van de uitvoering van de schulddienstverlening.

Uit de resultaten is gebleken dat het maatwerkbudget een succesfactor van het huidige beleid is, omdat de inzet hiervan een probleem structureel kan doorbreken. Daarnaast is het principe één huishouden één regisseur een succesfactor, omdat er met die werkwijze aan een vertrouwensband met een cliënt wordt gewerkt. Ook integraal werken blijkt succesvol. Om financiële problemen op te lossen moeten die problemen altijd in samenhang worden gezien met problemen op andere leefgebieden. Met behulp van verschillende voorzieningen en een samenwerkingsverband wordt door de wijkteams gewerkt aan het vroeg signaleren en de preventie van schulden. Ook mensen zonder problematische schulden kunnen dankzij de ruimere beleidsvrijheid een vorm van schulddienstverlening krijgen. Deze succesfactoren zorgen er voornamelijk voor dat er meer mensen met financiële problemen geholpen kunnen worden en er meer ruimte is voor ondersteuning op maat.

Naast succesfactoren zijn er ook knelpunten uit de resultaten gekomen. Het belangrijkste knelpunt is de hoge werkdruk in de wijkteams. Er is te weinig tijd voor de hoeveelheid taken die het wijkteam moet uitvoeren. Er wordt vanuit de gemeente veel gefocust op gedragsverandering en financiële zelfredzaamheid, maar door de werkdruk blijkt het lastig om daar voldoende tijd aan te besteden. Tevens is de caseload per casemanager te hoog. Daarnaast is de kennis van de casemanagers en de mogelijkheid om die kennis up to date te houden nog te verbeteren.

Ter ondersteuning voor het advies dat aan de gemeente gegeven is, hebben de respondenten een aantal suggesties gegeven ter verbetering van de uitvoering van het beleid schulddienstverlening. De belangrijkste suggesties zijn een indicatie invoeren voor een maximaal aantal casussen per casemanager en betere inhoudelijke scholing aanbieden voor casemanagers die minder ervaring met schuldencasussen hebben.

De vraag die nog overblijft is of de huidige manier van werken ook leidt tot de gewenste situatie. De conclusie van deze tussenstand is dat de gemeente met het realiseren van het doel, namelijk het verbreden van de toegang tot de schulddienstverlening, goed op weg is. Uit de succesfactoren blijkt namelijk dat er meer inwoners met schulden geholpen kunnen worden dankzij het nieuwe beleid. Echter de gemeente moet zich wel afvragen tegen welke prijs die doelstelling behaald wordt. De werkdruk is volgens de casemanagers erg hoog. De kans bestaat dat de kwaliteit van de dienstverlening achteruit gaat en dat er steeds meer werknemers uitvallen door de hoge werkdruk. De gemeente moet zichzelf dus afvragen of de verwachtingen die zij van de casemanagers heeft wel realistisch zijn. Blijkbaar is de verwachting die de gemeente heeft niet in verhouding met de werkdruk die de casemanagers kunnen verdragen. Daarom wordt de gemeente geadviseerd maatregelen treffen om de werkdruk reëel te houden.

# **Hoofdstuk 8 – Het eindproduct**

In dit hoofdstuk wordt het eindproduct van dit onderzoek beschreven. Ook verantwoord ik hoe ik tot dit product ben gekomen. Het eindproduct is een adviesrapport gericht aan de gemeente Zaanstad. Het adviesrapport is in bijlage 1 van dit onderzoeksrapport te vinden.

Het doel van het adviesrapport is een advies uitbrengen waarin helder en bondig wordt beschreven wat er nodig is om de uitvoering van de schulddienstverlening te verbeteren. De opdrachtgever heeft aangegeven dat het voornamelijk van belang is dat de oplossingsrichting duidelijk wordt. Binnen die oplossingsrichting zijn er altijd nog verschillende mogelijkheden, aldus de opdrachtgever. De wijkteams en de gemeente kunnen met behulp van dit adviesrapport maatregelen nemen om het advies in de praktijk te brengen. Het adviesrapport is eerst aan de opdrachtgever gepresenteerd alvorens het onderzoeksrapport en het adviesrapport zijn opgeleverd als definitieve versies.

Het adviesrapport is gebaseerd op de succesfactoren, de knelpunten en de verbetersuggesties die de casemanagers gedurende de interviews hebben aangedragen. Aan de hand van deze gegevens heb ik concrete adviezen geformuleerd om de genoemde knelpunten te verhelpen. De verbetersuggesties die daartoe genoemd zijn bieden een ondersteuning voor dit advies.

Nadat ik alle onderzoeksresultaten van de interviews verwerkt had, heb ik een brainstromsessie met het programmateam Armoede georganiseerd. Hierbij was mijn begeleider van de gemeente Zaanstad ook aanwezig. In dit programmateam zitten specialisten op het gebied van het armoedebeleid.

Tijdens de brainstromsessie heb ik eerst de onderzoeksresultaten gepresenteerd met behulp van een PowerPointpresentatie[[55]](#footnote-55). Voordat de presentatie begon heb ik aangegeven dat er tussendoor vragen gesteld mochten worden. De aanwezigen hebben van die mogelijkheid gebruikgemaakt. Nadat alle resultaten besproken waren heb ik de aanwezigen gevraagd te brainstormen over mogelijke oplossingsrichting voor de knelpunten. Ook de haalbaarheid van die oplossingsrichtingen hebben we besproken. Wat is bijvoorbeeld de taak van de gemeente en wat valt onder het takenpakket van de hoofdaannemer? En wat past wel binnen het beschikbare budget en wat niet? In het adviesrapport heb ik rekening gehouden met de haalbaarheid van de adviezen. De brainstromsessie heeft dus bijgedragen aan de bruikbaarheid van het adviesrapport.

Het adviesrapport wordt aangeboden aan de afdeling Kennis, de gemeenteraad, het managementteam van de gemeente, de afdeling Stedelijke Toegang en de wethouder met de portefeuille Armoede. Ook de casemanagers van de wijkteams krijgen inzage in het adviesrapport.

# **Hoofdstuk 9 – Discussie en reflectie**

Om antwoord te krijgen op de centrale vraag van dit onderzoek zijn half gestructureerd interviews gebruikt. De interviews zijn opgebouwd aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst. De vragenlijst bestaat uit open vragen waarop kan worden doorgevraagd. Dit kan de herhaalbaarheid van het onderzoek beïnvloeden. Het gesprek kan meerdere en verschillende kanten opgaan aan de hand de sturing van de interviewer en de respons van de geïnterviewde.

Naast bovenstaande beperking richt dit onderzoek zich enkel op de mening van een beperkte groep casemanagers. Wanneer dit onderzoek opnieuw uitgevoerd wordt en andere casemanagers geïnterviewd worden is het mogelijk dat er andere resultaten verzameld worden. In dit onderzoek zijn wel de casemanagers geïnterviewd die het meest gespecialiseerd zijn op het gebied van schulddienstverlening.

De resultaten zijn niet helemaal in lijn met de verwachtingen die ik had voordat ik aan dit onderzoek begon. De beleidsregels zijn heel sociaal ingericht. Uit de resultaten zou kunnen worden geïnterpreteerd dat de beleidsregels op sommige vlakken te ambitieus zijn, zoals het feit dat iedere inwoner van boven de 18 recht heeft op een vorm van schulddienstverlening. Daardoor is het met de huidige capaciteiten van de wijkteams lastig om de doelstellingen van het beleid volledig waar te maken op de manier die de gemeente voor ogen had. Daarnaast kan aan de hoge werkdruk ook ten grondslag liggen dat de casemanagers erg sociaal en maatschappelijk betrokken mensen zijn. Meerdere respondenten gaven aan dat zij de kwaliteit en het welzijn van de cliënt voor hun eigen gevoel laten gaan. Het is dus mogelijk dat de casemanagers meer van zichzelf verwachten dan realistisch is.

Het advies voor een vervolgonderzoek is om te onderzoeken hoe de casemanagers die minder gespecialiseerd zijn in schulddienstverlening de uitvoering van het huidige beleid schulddienstverlening ervaren.

Gedurende dit onderzoek heb ik mij als beginnend professional enorm ontwikkeld. Ik heb geleerd hoe ik een goed interview moet voeren doordat ik een aanzienlijk aantal respondenten heb bevraagd. Dit draagt ook bij aan mijn gespreksvaardigheden in het latere beroepenveld. Door te oefenen met het voeren van interviews leer ik namelijk beter door te vragen.

Het nieuws dat mijn eerste kans niet met een voldoende beoordeeld was, sloeg allereerst hard in. Uiteindelijk heb ik heel veel geleerd van de feedback. Mij werd duidelijk hoe belangrijk een uitgebreide beschrijving van de context en kaders zijn voor het begrip van de onderzoeksresultaten. Dit zal bij mijn verdere professionalisering van pas komen, omdat bij alle schriftelijke stukken een stevige context belangrijk is voor het begrip van het hele stuk.

# **Hoofdstuk 10 – Literatuur- en bronnenlijst**

**Barkhuysen e.a. 2014**

T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

**Belinfante en De Reede 2015**

A.D. Belinfante en J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlandse Staatsrecht,* Deventer: Kluwer 2015.

**Bunt en Stavenuiter**

S. Bunt en M. Stavenuiter, *Evaluatie pilot maatwerkbudget Zaanstad*, februari 2017.

**Hoogerwerf 2003**

A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid,* Deventer: Kluwer 2003.

**Koetsier 2016**

M. Koetsier, *Collegevoorstel beleidsregels schulddienstverlening gemeente Zaanstad*, 27 september 2016.

**Madern 2014**

T. Madern, *Overkoepelende blik op de omvang en preventie van schulden in Nederland,* Utrecht: Nibud 2014.

**Steenvoorde 2016**

E. Steenvoorde, *Achtergronden actualisatie schulddienstverlening*, september 2016.

**Teimeijer 2016**

W. Teimeijer, *Eigen schuld. Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

**Van der Land 2016**

M. van der Land, *‘’Een schuldsanering, wat nu?’’,* Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2016.

**Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015**

A. van der Schors, M. van der Werf en G. Schonewille, *Geldzaken in de praktijk,* Utrecht: Nibud 2015.

**Van Zutphen 2016**

R. van Zutphen, *Burgerperspectief op Schuldhulpverlening,* Den Haag: De Nationale Ombudsman 2016.

**Verweij e.a. 2017**

S. Verweij e.a., *De kracht van congruente keuzes en kaders,* Utrecht: Movisie en Divosa 2017.

**Westhof en De Ruig 2015**

F. Westhof en L. de Ruig, *Huishoudens in de rode cijfers 2015. Over schulden van Nederlandse huishoudens en preventiemogelijkheden,* Zoetermeer: Panteia 2015.

# **Bijlagen**

Bijlage 1 – Het adviesrapport…………………………………………………………………..54

Bijlage 2 – Het plan van aanpak……………………………………………………………….62

Bijlage 3 – PowerPointpresentatie brainstormsessie programmateam Armoede………..80

Bijlage 4 – Financiële zelfredzaamheidmatrix………………………………………………. 85

Bijlage 5 – Beslisboom met betrekking tot het oplossen en stabiliseren van schulden… 86

Bijlage 6 – Topiclist interviews………………………………………………………………….87

# Bijlage 1 – Het adviesrapport

20-4-2018

Ashley Hage

Hogeschool leiden

**Adviesrapport ter verbetering van de uitvoering van het Zaanse beleid schulddienstverlening**

**Inhoudsopgave**

[**Hoofdstuk 1 – Inleiding** 56](#_Toc511939460)

[**Hoofdstuk 2 – Geadviseerde maatregelen** 57](#_Toc511939461)

[§ 2.1 – In kaart brengen van maximaal aantal casussen per casemanager 57](#_Toc511939462)

[§2.2 – Niet-schuldenspecialisten niet de complexe schuldencasussen laten doen 58](#_Toc511939463)

[§2.3 – Halfjaarlijkse bijeenkomst voor schuldenspecialisten 58](#_Toc511939464)

[§2.4 – Spreekuur organiseren in appartementencomplexen waarin veel jongeren met schulden wonen 59](#_Toc511939465)

[§2.5 – Afspraak met zorgverzekeraars bij betalingsachterstand verzekerde 60](#_Toc511939466)

[**Hoofdstuk 3 – Conclusie** 61](#_Toc511939467)

# **Hoofdstuk 1 – Inleiding**

Dit adviesrapport is ontstaan naar aanleiding van het onderzoek naar de succesfactoren, de knelpunten en de verbetersuggesties van de uitvoering van het Zaanse beleid schulddienstverlening in de wijkteams. Dit onderzoeksrapport maakt deel uit van een afstudeeronderzoek van de studie Sociaal Juridische Dienstverlening aan de Hogeschool Leiden.

In januari 2017 zijn de nieuwe beleidsregels schulddienstverlening van de gemeente Zaanstad in werking getreden. Het nieuwe beleid moet de toegang tot de schulddienstverlening in de gemeente Zaanstad uitbreiden en bewoners met schulden meer maatwerk bieden. Daarom zijn bepaalde kaders meer losgelaten. De gemeente Zaanstad heeft de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de succesfactoren, de knelpunten en de verbetersuggesties van de uitvoering van het Zaanse beleid schulddienstverlening in de wijkteams. Het doel van het adviesrapport is een advies uitbrengen aan de gemeente Zaanstad waarin helder en bondig wordt beschreven hoe de uitvoering van de schulddienstverlening verbeterd kan worden en wat daarvoor nodig is. De gemeente Zaanstad kan met behulp van dit advies maatregelen treffen om de adviezen te implementeren ter verbeteringen van de uitvoering van de schulddienstverlening.

De resultaten van het onderzoek zijn met behulp van interviews verzameld. Van ieder wijkteam in de gemeente Zaanstad is een casemanager geïnterviewd die veel kennis heeft van schulddienstverlening. Vervolgens zijn de resultaten voorgelegd aan het programmateam Armoede waarna gebrainstormd is over mogelijke oplossingsrichtingen. Deze brainstromsessie heeft bijgedragen aan de haalbaarheid van de geformuleerde adviezen. Met behulp van de resultaten van de interviews en de brainstromsessie met het programmateam Armoede is dit adviesrapport tot stand gekomen.

Wilt u meer weten over bovenstaand onderzoek? Dan verwijs ik u naar het onderzoeksrapport ‘’Niet rechtmatig, maar doelmatig’’.

# **Hoofdstuk 2 – Geadviseerde maatregelen**

In dit hoofdstuk adviseer ik de gemeente vijf maatregelen te treffen om de uitvoering van de schulddienstverlening te verbeteren. De eerste en tweede maatregel heeft betrekking op het verlagen van de van de werkdruk. De derde maatregel dient bij te dragen aan het verbeteren van het verkrijgen en up to date houden van kennis over onderwerpen die van belang zijn bij de uitvoering van de schulddienstverlening. De vierde en vijfde maatregel heeft betrekking op preventief werken en het vroeger signaleren van schulden.

## § 2.1 – In kaart brengen van maximaal aantal casussen per casemanager

Uit het onderzoek blijkt dat de werkdruk in de wijkteams als zeer hoog wordt ervaren door de casemanagers. Dit is ook meteen een van de belangrijkste knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de schulddienstverlening in de wijkteams. De casemanagers hebben te veel taken om uit te voeren binnen de beschikbare tijd. Het grootste deel van de tijd gaat volgens de casemanagers naar de caseload. Zoals uit de conclusie van het onderzoeksrapport al bleek moet de gemeente zichzelf afvragen of de huidige verwachtingen die zij van de casemanagers heeft wel realistisch is. Blijkbaar is de verwachting die de gemeente heeft niet in verhouding met de werkdruk die de casemanagers kunnen verdragen. De gemeente verwacht namelijk dat er ondersteuning bij schulden op verschillende niveaus wordt aangeboden. Het bereiken en behouden van financiële zelfredzaamheid is daarbij het uitgangspunt. De inwoners die (nog) niet voldoende financieel zelfredzaam zijn hebben ondersteuning nodig bij het veranderen van het gedrag en het aanleren van financiële vaardigheden. Doordat de caseload per casemanager hoog is hebben de casemanagers onvoldoende tijd om te focussen op het veranderen van het gedrag aan het aanleren van financiële vaardigheden. Ook voor de overige taken blijft onvoldoende tijd over.

Daarom adviseer ik de gemeente Zaanstad een berekening te ontwerpen waarmee een indicatie kan worden gegeven hoeveel casussen een casemanager maximaal aankan, rekening houdend met alle overige werkzaamheden die een casemanager dient uit te voeren. De indicatie zorgt ervoor dat er voldoende tijd overblijft voor de overige taken van het wijkteam, zoals het focussen op de gedragsverandering, preventief werken en het vroeg signaleren van schulden, kennis up to date houden, wijkgericht werken en trainingen en cursussen volgen.

Om de berekening voor de indicatie te kunnen maken moet uitgezocht worden hoe zwaar een gemiddelde casus is en hoeveel tijd een casemanagers gemiddeld kwijt is aan een casus. Ook moet worden bepaald wat de definitie is van een casus. Is een casus die op nazorg staat bijvoorbeeld ook een casus of tellen alleen actieve casussen mee? Daarnaast moet worden bepaald wat een redelijk aantal casussen per casemanager is met een x-urige werkweek. Om te bepalen wat dan een redelijk aantal casussen is adviseer de ik gemeente Zaanstad te onderzoeken wat volgens de casemanagers een redelijk aantal casussen is en daarnaast in kaart te brengen wat de verwachtingen vanuit de gemeente zijn. Die twee uitkomsten worden vervolgens met elkaar vergeleken. Wanneer de verwachting vanuit de gemeente niet overeenkomt met de capaciteiten van de casemanagers kan de gemeente maatregelen treffen. De maatregel die dan ingevoerd kan worden is ofwel het de workload die aan een casus kleeft in de wijkteams verminderen, ofwel extra mankracht inzetten in de wijkteams.

## §2.2 – Niet-schuldenspecialisten niet de complexe schuldencasussen laten doen

Het onderzoek ‘’Niet rechtmatig, maar doelmatig’’ focust voornamelijk op de ervaringen van de ervaren schulddienstverleners. De respondenten gaven wel aan dat de casemanagers die minder ervaring hebben met de schuldenproblematiek het lastig vinden dat de kaders in het beleid meer zijn losgelaten. In het verleden heeft de gemeente Zaanstad de wijkteams veel houvast geboden door veel regels en eisen aan de schulddienstverlening te verbinden. Uit de resultaten blijkt dat de schuldenspecialisten het over het algemeen prettig vinden dat de kaders vervagen en er ruimte is voor maatwerk. Wat ook blijkt is dat de niet-schuldenspecialisten het wegvallen van de kaders als lastig ervaren. Mijn advies is dat niet van iedere casemanager verwacht moet worden dat hij of zij de complexe materie van de schulddienstverlening behandelt. Daarvoor is de schuldenspecialist. De casemanager kan een specialist inzetten voor de complexe schuldencasus en zelf de integrale regie op hooflijnen bewaken. Casemanagers zonder schuldenspecialisme moeten wel weten hoe schulddienstverlening globaal gezien werkt. Daarvoor is onderstaande alinea van belang.

Uit de interviews blijkt dat de inhoudelijke scholing over de benodigde kennis voor schuldencasussen nog verbeterd kan worden. Meer kennis zorgt voor meer houvast. Ik adviseer de gemeente scholingsmiddagen te organiseren voor niet-schuldenspecialisten. Tijdens deze bijeenkomsten wordt kennis en informatie overgedragen aan de casemanagers zonder schuldenspecialisme, die nodig is om de regie op een integrale wijze te kunnen behouden.

Naast goede scholing voor de niet-schuldenspecialisten is het ook belangrijk dat er binnen ieder wijkteam voldoende schuldenspecialisten werken. Zo verdeel je de complexe casussen over meerdere schuldenspecialisten en wordt voorkomen dat de werkdruk voor een schuldenspecialist te hoog wordt. De gemeente dient voor ieder wijkteam apart in kaart te brengen hoeveel schuldenspecialisten ieder wijkteam precies nodig heeft. Niet ieder wijkteam heeft procentueel gezien evenveel schuldencasussen. In een wijk met veel ouderen is het aantal WMO-zaken bijvoorbeeld hoger en in een wijk met veel alleenstaande ouders is het aantal schuldencasussen hoger.

## §2.3 – Halfjaarlijkse bijeenkomst voor schuldenspecialisten

Uit de interviews met de casemanagers blijkt dat de casemanagers het ten eerste lastig vinden om kennis up to date te houden. Door de werkdruk is het lastig om wijzigingen en vernieuwingen zelf bij te houden. Ten tweede bleek dat zij niet volledig op de hoogte zijn van alle mogelijkheden van het huidige beleid schulddienstverlening. Daarnaast heeft menig casemanager moeite met het wegvallen van de kaders en de uitgebreide beleidsvrijheid in het huidige beleid.

Om ervoor te zorgen dat de casemanagers voldoende kennis hebben van alle facetten van de schulddienstverlening adviseer ik de gemeente Zaanstad halfjaarlijkse bijeenkomsten te organiseren met de schuldenspecialisten van de wijkteams. Voorheen werd in de wijkteams met aandachtsfunctionarissen gewerkt. Die werkwijze geldt niet meer in ieder wijkteam, maar in ieder wijkteam werkt sowieso een specialist op het gebied van schulddienstverlening. Door die specialisten ieder halfjaar bij elkaar te zetten kan de kennis over wijzigen en vernieuwingen gebundeld worden. Specialist A heeft bijvoorbeeld iets gehoord over een nieuwe werkwijze bij de Belastingdienst, specialist B heeft gelezen dat er iets veranderd is in de wet- en regelgeving en specialis C weet dat er een vernieuwende uitspraak is gedaan door de Hoge Raad.

Ook kan er tijdens deze bijeenkomst vergaderd worden over het afstemmen van bepaalde kaders. Om bijvoorbeeld het willekeurige karakter van het maatwerkbudget te verminderen kunnen de casemanagers overleggen over het begrip doorbraak. Iedere casemanager legt bijvoorbeeld een casus voor waarin het maatwerkbudget is ingezet. Discussieer vervolgens met elkaar over de vraag of het maatwerkbudget in die casus een doorbraak forceert. Met andere woorden vormen de schuldenspecialisten een intervisiegroep waarin gebruik wordt gemaakt van ieders kennis en kwaliteiten.

Daarnaast is het van belang dat de casemanagers op de hoogte zijn van gemeentelijke wijzigingen. Daarom adviseer ik een casemanager expert van de gemeente met een schulddienstverleningsspecialisme te laten deelnemen aan deze bijeenkomsten. Hij of zij is op de hoogte van beleidswijzigingen en de gevolgen van die wijzigingen. De casemanager expert kan belangrijke beleidswijzigingen doorgeven. Wanneer zich op een ander moment in het jaar belangrijke beleidswijzigingen voordoen adviseer ik de gemeente een extra bijeenkomst te organiseren waarin die wijzigingen worden besproken door de casemanager expert.

## §2.4 – Spreekuur organiseren in appartementencomplexen waarin veel jongeren met schulden wonen

Uit de interviews blijkt dat veel jongeren moeite hebben met de verantwoordelijkheid die ze op hun achttiende krijgen. Ze moeten ineens een zorgverzekering gaan betalen en wanneer ze uit huis gaan moeten ze ook nog huur gaan betalen.

Ik adviseer de gemeente een maandelijks spreekuur te organiseren in complexen waar veel jongeren wonen. Door naar de jongeren toe te gaan wordt de drempel tot het vragen van hulp en advies verlaagd. De datum van het spreekuur wordt van tevoren bekend gemaakt met behulp van flyers in de brievenbussen en posters in de algemene ruimtes. In de aankondiging van het spreekuur worden een aantal voorbeelden gegeven waarvoor de jongeren naar het spreekuur kunnen komen. Voorbeelden zijn vragen over de zorgverzekering, de huur, toeslagen, tips om geld te besparen etc. Om het spreekuur aantrekkelijk en laagdrempelig te maken is het aan te raden om bijvoorbeeld koffie en thee met iets lekkers aan te bieden.

De bedoeling van dit spreekuur is het oplossen of voorkomen van financiële problemen onder de jongeren. De jongeren hoeven weinig moeite te doen om hun vragen te stellen. Het spreekuur komt letterlijk naar de jongeren toe en is geheel vrijblijvend.

## §2.5 – Afspraak met zorgverzekeraars bij betalingsachterstand verzekerde

De wijkteams werken op dit moment met een convenant met de woningbouwverenigingen. In dit convenant staat dat de woningbouwvereniging aan het wijkteam meldt wanneer een bewoner een huurachterstand van twee maanden heeft. Hiermee hebben de wijkteams een belangrijke signalerende en de-escalerende maatregel in handen. De respondenten hebben echter gesignaleerd dat schulden veel vaker bij het niet betalen van de zorgverzekering beginnen.

Om deze reden adviseer ik de gemeente Zaanstad een vergelijkbare samenwerking aan te gaan met zorgverzekeraars als nu is aangegaan met de woningbouwverenigingen. In die samenwerking wordt afgesproken dat de zorgverzekeraar een melding bij de gemeente Zaanstad achterlaat wanneer een verzekerde een (premie)achterstand heeft. Wanneer een verzekerde een betalingsachterstand van zes maanden heeft wordt hij aangemeld als wanbetaler bij het CAK. Het daarom van belang dat de zorgverzekeraar de achterstand in ieder geval meldt bij vijf maanden. Het is niet efficiënt om een achterstand van een maand al te melden, aangezien er tal van omstandigheden aanwezig kunnen zijn die ervoor kunnen zorgen dat een bewoner een keer een maand achterloopt. Ik adviseer daarom de termijn waarbinnen de melding door de zorgverzekeraar gedaan moet worden, tussen de 3 en de 5 maanden te zetten. Zo wordt er niet onnodig vroeg gemeld, maar komt de melding wel binnen voordat de verzekerde als wanbetaler wordt aangemeld. De gemeente geeft de melding door aan het wijkteam van de wijk waarin de verzekerde woont.

# **Hoofdstuk 3 – Conclusie**

In dit hoofdstuk geef ik aan in welke volgorde de aanbevelingen uitgevoerd dienen te worden en waarom.

Ten eerste adviseer ik de gemeente Zaanstad de lijn met betrekking tot de succesfactoren, die uit het onderzoek ‘’Niet rechtmatig, maar doelmatig’’ zijn gekomen, door te zetten.

Wat betreft de adviezen met betrekking tot de knelpunten adviseer ik te beginnen met de eerste aanbeveling, de indicatie voor het maximaal aantal casussen per casemanager. Zoals eerder is uitgelegd, loopt de hoge werkdruk als een rode draad door de andere knelpunten. Wanneer de indicatie van het aantal casussen is ingevoerd ontstaat er ruimte voor de actualiteitenbijeenkomst en het spreekuur in de appartementencomplexen. Het is niet verstandig om die maatregelen direct al te introduceren, omdat de kans dan bestaat dat de casemanagers niet voldoende tijd hebben om de bijeenkomsten bij te wonen en de spreekuren in de appartementencomplexen te draaien. De caseload moet dus eerst tot een redelijk aantal per casemanager worden gebracht.

De aanbeveling aangaande de niet-schuldenspecialisten zal onder die doelgroep al zorgen voor een verlaging van de werkdruk, omdat ze de complexe schuldencasussen door kunnen zetten naar een schuldenspecialist. Het is wel van belang dat er bij de schuldenspecialisten eerst een verlaging van de werkdruk plaatsvindt om deze aanbeveling te laten werken. De indicatie voor het maximaal aantal casussen zal dus eerst geïmplementeerd moeten worden. Ook moet er eerst voor gezorgd worden dat ieder wijkteam voldoende schuldenspecialisten heeft, zodat de werkdruk voor de schuldenspecialisten niet alsnog omhoog gaat door deze maatregel.

De afspraak met de zorgverzekeraar kan al tot stand worden gebracht terwijl er aan de indicatie voor het maximaal aantal casussen wordt gewerkt. De gemeente moet deze afspraak vormgeven met de zorgverzekeraars. Om zo’n afspraak met alle zorgverzekeraars te maken is er tijd nodig. Er moet onderhandeld worden over de exacte voorwaarden. Naar verwachting is het maximaal aantal casussen per casemanager al geïmplementeerd in de wijkteams voordat de afspraken met de zorgverzekeraars rond zijn. Daarom kan de gemeente al starten met de onderhandelingen met de zorgverzekeraars.



# Bijlage 2 – Het plan van aanpak

´Een tussenstand wat betreft de uitvoering van het nieuwe Zaanse beleid schulddienstverlening.’

Toetsing van:

Plan van aanpak afstudeeropdracht (SJ441)

Hogeschool Leiden Opleiding SJD

Ashley Hage - S1084411 Begeleidende docenten:

LC1 Y. Albeda

M. Darmana

29 september 2017

Reguliere kans

**Inhoud**

[**Inleiding** 64](#_Toc508211963)

[**Hoofdstuk 1: Onderzoeksprobleem** 65](#_Toc508211964)

[§1.1- Probleemanalyse 65](#_Toc508211965)

[§1.2- Gewenste situatie 67](#_Toc508211966)

[**Hoofdstuk 2: Doelstelling** 67](#_Toc508211967)

[**Hoofdstuk 3: Kader** 68](#_Toc508211968)

[§3.1- Juridisch kader 68](#_Toc508211969)

[§3.2- Maatschappelijk kader 68](#_Toc508211970)

[§3.3- Centrale begrippen 69](#_Toc508211971)

[**Hoofdstuk 4: Vraagstelling** 71](#_Toc508211972)

[**Hoofdstuk 5: Methode** 72](#_Toc508211973)

[§5.1- Methoden van onderzoek 72](#_Toc508211974)

[§5.2- Kwaliteit van de gegevens 74](#_Toc508211975)

[§5.3- Analyse van de gegevens 75](#_Toc508211976)

[**Hoofdstuk 6: Beroepsproduct** 75](#_Toc508211977)

[**Hoofdstuk 7: Projectorganisatie** 76](#_Toc508211978)

[§7.1- Planning 76](#_Toc508211979)

[§7.2- Organisatie en samenwerking 77](#_Toc508211980)

[§7.3- Informatiebeheer en monitoren van de planning 77](#_Toc508211981)

[§7.4- Faciliteiten 78](#_Toc508211982)

[**Literatuurlijst** 79](#_Toc508211983)

# Inleiding

**Casus**

Mevrouw Jansen is een alleenstaande moeder van twee kleine kinderen. Ze is onlangs haar baan verloren, maar ze is hard op zoek naar nieuw werk. Helaas wil dat nog niet lukken, dus heeft ze een bijstandsuitkering aangevraagd bij de gemeente. Haar aanvraag is afgewezen, omdat ze een koophuis heeft. Ze moet eerst haar huis verkopen en de overwaarde opmaken voordat ze in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering. Dat is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Een huis is niet zomaar verkocht. De rekeningen stapelen zich intussen op. Ze kan niet meer voldoen aan haar betalingsverplichtingen. Ze schuift haar trots opzij en meldt zich aan voor schuldhulpverlening bij de gemeente. Tot haar schrik wordt haar aanvraag afgewezen, omdat ze niet over een inkomen beschikt. Uiteindelijk wordt haar huis verkocht middels een executieverkoop en staat ze op straat met haar twee kleine kinderen. De neerwaartse spiraal lijkt niet op te houden.

**Een woud van regels**

De schuldenproblematiek is een groot probleem in Nederland. Maar liefst 37% van de huishoudens in Nederland kampt met betalingsachterstanden.[[56]](#footnote-56) De wet- en regelgeving is in Nederland zeer complex voor een gewone burger. Waar heeft iemand allemaal recht op en wat zijn de verplichtingen van een burger? Het is goed te begrijpen dat men door de bomen het bos niet meer ziet. Daar komt nog bij dat mensen met een laag inkomen vaak met veel verschillende instanties te maken krijgen. Voor het ontvangen of terugbetalen van de zorgtoeslag moet men communiceren met de Belastingdienst, voor de bijstandsuitkering met de gemeente, voor de zorgverzekering met de zorgverzekeraar enzovoorts. Als er betalingsachterstanden ontstaan raakt iemand snel in een neerwaartse spiraal van aanmaningen en dwangbevelen. Het is niet gemakkelijk om weer uit die spiraal te komen.[[57]](#footnote-57)

Met de komst van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening zijn de gemeenten sinds juli 2012 verantwoordelijk voor de inrichting van de schuldhulpverlening.[[58]](#footnote-58) Sinds de komst van deze wet is er veel onderzoek gedaan naar de manier waarop gemeenten de schuldhulpverlening aan zouden moeten bieden. De belangrijkste bevindingen zijn dat strikte regels meer losgelaten moeten worden en dat er meer maatwerk geboden moet worden.[[59]](#footnote-59) Escalaties zoals de casus van mevrouw Jansen moeten voorkomen worden

# Hoofdstuk 1: Onderzoeksprobleem

## §1.1- Probleemanalyse

**Nieuw beleid in de gemeente Zaanstad**

Ook de gemeente Zaanstad heeft gehoor gegeven aan bovenstaande bevindingen. In januari 2017 zijn de nieuwe Zaanse beleidsregels schulddienstverlening vastgesteld door de gemeenteraad. Het doel van de nieuwe beleidsregels is het bereiken en behouden van de financiële zelfredzaamheid van cliënten.[[60]](#footnote-60) Om deze doelstelling te bereiken wordt de toegang tot de schulddienstverlening vergroot. Het vergoten van de toegang tot schulddienstverlening staat in contrast met het voorgaande beleid van de gemeente.[[61]](#footnote-61) Het voorgaande beleid had het doel problematische schulden, met behulp van een schuldregeling, te verhelpen en zo een duurzame schuldenvrije situatie te creëren.[[62]](#footnote-62) Een schuld is problematisch wanneer de som van de geëiste maandelijkse aflossing hoger is dan het berekende vrij te laten bedrag.[[63]](#footnote-63) De gemeente bood alleen schuldhulpverlening aan indien de cliënt voldeed aan de voorwaarden uit het beleid.[[64]](#footnote-64) Niet iedereen die hulp vroeg bij zijn financiële problemen kon aan de voorwaarden voldoen, zoals ook blijkt uit de casus van mevrouw Jansen. Hierdoor werd een groep inwoners niet door de gemeente ondersteund terwijl zij wel ondersteuning nodig hadden. Om te voorkomen dat mensen worden uitgesloten is in de nieuwe beleidsregels opgenomen dat iedereen boven de 18 jaar recht heeft op een vorm van schulddienstverlening.[[65]](#footnote-65)

**Oud vs. nieuw**

Het valt op dat in de nieuwe doelstelling het begrip ‘problematische schulden’ niet opgenomen is. Het hebben van problematische schulden is dus geen voorwaarde meer voor de toegang tot schulddienstverlening. Mensen die betalingsachterstanden hebben (maar geen problematische schulden hebben) of mensen die moeite hebben met het betalen van de rekeningen kunnen nu ook terecht bij de schulddienstverlening. Daarnaast is het bereiken en behouden van financiële zelfredzaamheid een breder doel dan het creëren van een duurzame schuldenvrije situatie. De mensen die nog geen grote schulden hebben, maar wel veel moeite hebben iedere maand rond te komen kunnen ook terecht voor hulp en ondersteuning. Kort gezegd wordt centraal gesteld wat de cliënt nodig heeft om de financiële problemen terug te dringen. Door het opnemen van ‘kan’-bepalingen in de beleidsregels en het uitbreiden van de dienstverlening kan het wijkteam maatwerk bieden.[[66]](#footnote-66) ‘Kan’-bepalingen duiden een zo genaamde beleidsvrijheid voor de uitvoerder van het beleid aan. Dat wil voor het beleid schulddienstverlening zeggen dat de uitvoerder van het beleid niet vast zit aan harde toelatingseisen tot de schulddienstverlening, maar dat per individuele situatie bepaald mag worden hoe een cliënt geholpen wordt. Door de ‘kan’-bepalingen kan er dus maatwerk geboden worden.[[67]](#footnote-67) De schulddienstverlening wordt aangeboden vanuit de wijkteams. Hier werken specialisten samen, maar de cliënt krijgt één casemanager onder het motto: doen wat nodig is. Inwoners worden ondersteund volgens het principe één plan, één huishouden, één regisseur. Dit betekent dat hulpvragen integraal worden opgepakt. Indien mensen zich bijvoorbeeld melden met financiële problemen dan wordt er ook gekeken naar de andere leefgebieden.[[68]](#footnote-68)

**Een tussenstand**

Een paar gemeenteraadsleden hebben aangegeven het belangrijk te vinden dat het nieuwe beleid schulddienstverlening snel na de inwerkingtreding gemonitord wordt. Deze taak is neergelegd bij de afdeling Kennis van de gemeente Zaanstad. Op deze afdeling werken kennisexperts op onder andere het schuldhulpverleningsgebied. De afdeling Kennis wil graag weten of de casemanagers van de wijkteams de uitvoering van het beleid kunnen realiseren met de huidige handvatten uit het beleid. Daarnaast wil de afdeling Kennis onderzoeken wat er al wel goed gaat en wat er verbeterd kan worden op het gebied van de uitvoering van het beleid door de casemanagers van de wijkteams. Het beleid staat nu duidelijk beschreven op papier, maar hoe werkt dit uit in de praktijk? Het probleem ligt dus eigenlijk een paar stappen terug, bij het voorgaande beleid. Dit nieuwe beleid is ontwikkeld om te voorkomen dat mensen buiten de boot vallen. Onbekend is echter of dit beleid ook daadwerkelijk bijdraagt aan het voorkomen dat mensen buiten de boot vallen.

Kortom: er is dus behoefte aan een tussenstand. Met behulp van dit onderzoek vertaal ik deze opdracht naar de vraag wat de succesfactoren en de knelpunten van het nieuwe beleid zijn volgens de casemanagers van de wijkteams.

**Partijen**

Bij dit onderzoek is een aantal partijen betrokken. Het college van B&W voert de besluiten van de gemeenteraad uit. Iedere wethouder is belast met een andere portefeuille. Schulddienstverlening valt onder de portefeuille Armoede. Het is voor de wethouder met de portefeuille Armoede belangrijk om te weten of het nieuwe beleid goed uitgevoerd wordt en of er nog verbeteringen gerealiseerd moeten worden. Hebben de wijkteams bijvoorbeeld nog instrumenten en/of bevoegdheden nodig om het beleid goed uit te voeren?

Tevens is het voor gemeenteraad ook belangrijk om zo’n tussenstand te weten. Als het beleid aangepast dient te worden, of als er andere acties nodig zijn om bepaalde doelstellingen te behalen, kan de gemeenteraad besluiten het bestaande beleid eventueel aan te passen.

Ook voor de casemanagers van de wijkteams is het van belang dat de uitvoering van de schulddienstverlening goed verloopt. Zij werken dagelijks met de cliënten voor wie dit beleid is ontwikkeld. Als de schulddienstverlening goed verloopt, kunnen de casemanagers zoveel mogelijk cliënten ondersteunen bij het bereiken en behouden van de financiële zelfredzaamheid. Door het beleid te monitoren kunnen de casemanagers bijvoorbeeld aangeven welke instrumenten of bevoegdheden zij nog missen. De gemeenteraad en de wethouder kunnen met die informatie aan de slag en ervoor zorgen dat de instrumenten en bevoegdheden alsnog aan de casemanagers toekomen.

Tot slot is het voor de cliënt van belang dat hij financieel zelfredzaam wordt en blijft, zodat er geen nieuwe schuldenproblematiek en betalingsachterstanden ontstaan. Ook de cliënt heeft er dus baat bij dat de schulddienstverlening goed verloopt.

**Relevantie**

Een onderzoek naar de uitvoering van de nieuwe beleidsregels is van praktisch belang, omdat de afdeling Kennis er dan achter kan komen wat er op dit moment goed gaat en wat de verbeterpunten zijn volgens de casemanagers. Met deze informatie kan de afdeling Kennis weer verder aan de slag, zodat de schulddienstverlening constant van het hoogste niveau blijft voor de inwoners met schulden. Zo kan de afdeling Kennis de wethouder (die de uitvoering van de schulddienstverlening in zijn of haar portefeuille heeft) adviseren over de uitvoering van het huidige beleid. Daarnaast kan de afdeling Kennis de gemeenteraad adviseren en informeren over eventuele aanpassingen van het bestaande beleid.

## §1.2- Gewenste situatie

Zoals ik al eerder aangaf is dit onderzoek voor verschillende partijen van belang. De gewenste situatie is dat de casemanagers van de wijkteams alle mogelijkheden tot hun beschikking hebben om de cliënten te ondersteunen bij het bereiken en behouden van financiële zelfredzaamheid. De ideale situatie is dat de afdeling Kennis weet wat er al wel een succes is en wat er nog verbeterd kan worden aan de uitvoering van de schulddienstverlening. Door deze informatie weten de wethouder en de gemeenteraad wat de wijkteams nog nodig hebben om de doelstellingen volledig waar te kunnen maken. In deze gewenste situatie nemen de wethouder en de gemeenteraad die acties ook daadwerkelijk. Dit leidt tot de uiteindelijk gewenste situatie dat de cliënten die gebruikmaken van schulddienstverlening financieel zelfredzaam worden en blijven.

Voor de cliënt is de gewenste situatie dat hij uiteindelijk geen ondersteuning meer nodig heeft bij het voorkomen van betalingsachterstanden en schulden.

# Hoofdstuk 2: Doelstelling

De resultaten van dit onderzoek beschrijven de succesfactoren en de knelpunten van de uitvoering van het beleid schulddienstverlening. De casemanagers van de wijkteams zijn de uitvoerders van het beleid. Door verschillende casemanagers te interviewen bundel ik hun opvattingen en ideeën wat betreft de successen en knelpunten van het nieuwe beleid. Met deze specifieke kennis kan vervolgens aan het praktijkdoel worden gewerkt.

Het beroepsproduct van dit onderzoek bestaat uit twee delen en speelt een belangrijke rol bij het realiseren van het praktijkdoel Allereerst zal ik samen met een aantal casemanagers van de wijkteams en een aantal medewerkers van de afdeling Kennis een brainstromsessie organiseren. Ik ben de leider van de sessie. In de brainstormsessie worden de successen besproken en gaan we met elkaar werken aan het bedenken van oplossingen voor de knelpunten. De uitkomst van het onderzoek, in combinatie met de uitkomst van bainstromsessie, presenteer ik vervolgens aan de wethouder met de portefeuille Armoede tijdens de stafvergadering. Het doel hiervan is dat de wethouder te weten komt wat er nog verbeterd kan worden in de uitvoering en hoe die verbeteringen in de schulddienstverlening bereikt kunnen worden. Ook de succesfactoren komen tijdens deze vergadering aan bod. Wanneer de wethouder weet wat er al goed gaat weet hij dat hij zich moet inspannen om die werkwijze in ieder geval voort te zetten.

# Hoofdstuk 3: Kader

## §3.1- Juridisch kader

Het overkoepelende rechtsgebied van dit onderzoek is het civiel recht. Meer gespecificeerd heeft het betrekking op het insolventierecht. De wetten die daarbij horen zijn de Faillissementswet (Titel 3) en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Daarnaast spelen de voorgaande en de nieuwe beleidsregels schulddienstverlening van de gemeente Zaanstad een grote rol in dit onderzoek.

Binnen dit juridisch kader ga ik ten eerste onderzoeken wat gemeenten zelf dienen te regelen, d.m.v. beleidsregels, op het gebied van schuldhulpverlening. Dit is het macroniveau. Relevante wetgeving hierbij is voornamelijk de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. In artikel 2 lid 1 staat dat de gemeenteraad een plan opstelt met betrekking tot de inrichting van de schuldhulpverlening in de gemeente. Dit wil zeggen dat de gemeenteraad dus beleidsregels op moet stellen. Artikel 3 lid 1 van bovenstaande wet maakt duidelijk dat het college van B&W verantwoordelijk is voor de uitvoering van de schuldhulpverlening.

Vervolgens onderzoek ik wat de veranderingen in de beleidsregels schulddienstverlening van de gemeente Zaanstad zijn en onderzoek ik wat de doelstellingen zijn van de nieuwe beleidsregels van de gemeente. Dat is het mesoniveau. Zowel de voorgaande beleidsregels als de beleidsregels die op 1 januari 2017 inwerking zijn getreden zijn van belang

Het microniveau wordt vervolgens onderzocht door middel van het afnemen van interviews. Het is van belang om van macro naar meso naar micro te gaan, omdat daardoor duidelijk wordt wat de gemeente zelf dient te regelen en hoe dit vervolgens doorwerkt in de praktijk. Het onderzoek krijgt hierdoor een heldere structuur en bepaalde keuzes en bevoegdheden zijn daardoor beter te verklaren en te herleiden.

## §3.2- Maatschappelijk kader

Uit een onderzoek van het Nibud blijkt dat 37% van de Nederlandse huishoudens betalingsachterstanden heeft. De belangrijkste oorzaken zijn te hoge lasten, daling van de inkomsten en te hoge zorgkosten.[[69]](#footnote-69) Ook blijkt dat er geen duidelijke stijging is in het aantal mensen met betalingsachterstanden, maar dat de oorzaken wel zijn verschoven. In 2012 waren meer mensen nalatig met het betalen van rekeningen. Uit het onderzoek van Nibud uit 2015 blijkt dat te hoge lasten en een daling van het inkomen nu de belangrijkste redenen voor betalingsachterstanden zijn.[[70]](#footnote-70) Hieruit valt dus te concluderen dat de oorzaak van betalingsachterstanden in 2012 vooral bij de schuldenaar zelf lag en in 2015 de nadruk vooral bij omstandigheden lag waarop de schuldenaar weinig invloed uit kan oefenen.

De Nederlandse gemeenten zijn verplicht hun inwoners met schulden te helpen. De inrichting en de manier waarop de uitvoering dient te geschieden wordt vastgelegd in beleidsregels.[[71]](#footnote-71) De Nationale Ombudsman ontvangt daarentegen regelmatig klachten van burgers inzake de gemeentelijke schuldhulpverlening. Sommige burgers weten niet waar ze naar toe moeten voor hulp met het oplossen van hun schuldenproblematiek. Ook klagen burgers regelmatig dat zij niet in aanmerking komen voor een schuldregeling en krijgen ze daarnaast geen alternatief aangeboden. Naar aanleiding van deze klachten heeft de Nationale Ombudsman een onderzoek gedaan, genaamd ‘’Burgerperspectief op schuldhulpverlening’’. In dit onderzoek komt naar voren wat een burger redelijkerwijs van de gemeente mag verwachten als het gaat om gemeentelijke schuldhulpverlening.[[72]](#footnote-72) Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen heeft een duidelijke boodschap voor de gemeenten. Er moet een betere balans gevonden worden tussen de beleidsregels en de individuele situatie van de cliënt. Het buitensluiten van burgers in ongewenst. Wel gewenst is het zoeken naar een manier waarop de gemeente de burger wel kan helpen, ook al voldoet hij niet aan de voorwaarden van het beleid. Ook moeten de uitvoerders van de schuldhulpverlening voldoende middelen en instrumenten aangereikt krijgen, zodat ze hun taken goed uit kunnen oefenen. De kern van goede schuldhulpverlening is dus het bieden van maatwerk en het vergroten van de toegankelijkheid.[[73]](#footnote-73)

Naast het bieden van maatwerk blijkt uit het onderzoek ‘’Een schuldsanering, wat nu?’’ ook dat het bieden van nazorg een belangrijke factor is om een schuldhulpverleningstraject te laten slagen. Niet alleen de schulden van de een cliënt moeten worden aangepakt, maar ook het gedrag moet een verandering ondergaan. Om financieel zelfredzaam te worden en te blijven moet er in de nazorg gefocust worden op de financiële zelfredzaamheid op de lange termijn. Dit moet dus een onderdeel zijn van de schuldhulpverlening.[[74]](#footnote-74)

## §3.3- Centrale begrippen

In deze paragraaf komen de belangrijkste begrippen aan bod. Door deze begrippen te definiëren en uit te werken worden ze meetbaar. Dat is weer van belang voor het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen.

* Gemeentelijke schuldhulpverlening (landelijk)

*‘’Het ondersteunen bij het vinden van een adequate oplossing gericht op de aflossing van schulden indien redelijkerwijs is te voorzien dat een natuurlijke persoon niet zal kunnen voortgaan met het betalen van zijn schulden of indien hij in de toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen, alsmede de nazorg’’*[[75]](#footnote-75)

* Schulddienstverlening gemeente Zaanstad

Artikel 11.1 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 (i.v.m. schulddienstverlening) geeft het doel van de schulddienstverlening weer. ‘*’Schulddienstverlening heeft tot doel de belanghebbende te ondersteunen bij het bereiken of behouden van financiële zelfredzaamheid.’*’ *[[76]](#footnote-76)*

De schulddienstverlening in de gemeente Zaanstad kan uit verschillende onderdelen bestaan, zoals adviseren en informeren over het bereiken en behouden van financiële zelfredzaamheid, het inzetten van een stabilisatietraject en het ondersteunen bij het oplossen van problematische schulden en niet problematische schulden. *[[77]](#footnote-77)*

* Beleid

‘’Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.’’[[78]](#footnote-78)

* Financiële zelfredzaamheid

De definitie van dit begrip is volgens artikel 1.1 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 (i.v.m. schulddienstverlening): *‘’Belanghebbende is aantoonbaar in staat om geen nieuwe schulden te maken en nieuwe betalingsachterstanden te laten ontstaan, indien noodzakelijk met behulp van het eigen netwerk en/of administratieve begeleiding en/of budgetcoaching en/of budgetbeheer en/of beschermingsbewind en/of andere vormen van ondersteuning die (indirect) de financiële zelfredzaamheid kunnen bevorderen, zoals verslavingszorg.’’[[79]](#footnote-79)*

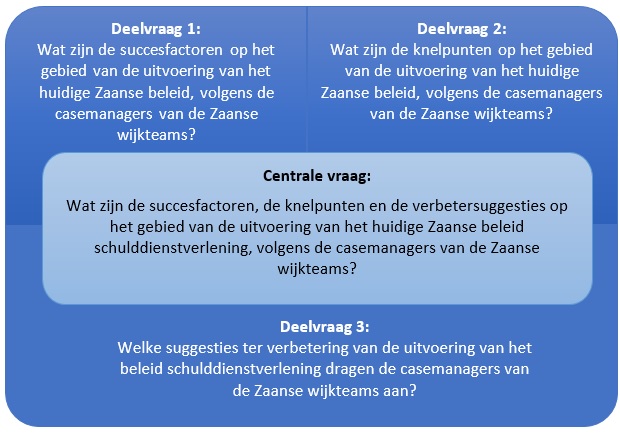
In het plan van aanpak worden afspraken opgesteld waaraan de cliënt zich moet houden. Het doel van die afspraken is het bereiken en behouden van financiële zelfredzaamheid.[[80]](#footnote-80)

# Hoofdstuk 4: Vraagstelling

Om het probleem op een adequate manier te kunnen onderzoeken is het noodzakelijk om het onderwerp voldoende af te bakenen. Dit doe ik met behulp van een centrale vraag.

De centrale vraag mag niet te breed zijn, omdat er dan geen volledig antwoord kan worden gegeven op de vraag. Er zijn dan te veel factoren die bij het probleem betrokken zijn. De vraag richt zich dan niet op een specifiek probleem, waardoor het onderzoek niet van praktische waarde is. In dit onderzoek is het belangrijk om een aantal keuzes te maken. Allereerst is het belangrijk een keuze te maken betreft welke kennis noodzakelijk is om de vraag te beantwoorden. In dit onderzoek gaat het over meningen met bijbehorende onderbouwing van bepaalde personen, behorend bij een bepaalde instantie. Die personen geven hun mening over de successen en knelpunten van het nieuwe beleid. De volgende stap is bepalen over welke onderzoekseenheden het hier gaat. In dit onderzoek is de mening van de casemanagers van de wijkteams nodig bij de beantwoording van de centrale vraag. De casemanagers zijn de uitvoerders van het beleid en zijn daarom de personen die bovenstaande benodigde kennis kunnen overdragen. Ten derde moet er een afbakening van tijd worden gesteld. Het nieuwe beleid is in januari 2017 vastgesteld door de gemeenteraad. Ik heb echter ook kennis nodig over het voorgaande beleid, zodat er een vergelijking gemaakt kan worden door de casemanagers. De periode waarover ik kennis nodig heb begint daarom een aantal maanden voor de inwerkingtreding van het nieuwe beleid. Het onderzoek loopt totdat het laatste interview is afgenomen. Tot slot moet het vraagtype nog bepaald worden om de centrale vraag te formuleren. In dit onderzoek is sprake van een beschrijvende vraag. Er wordt beschreven wat de succesfactoren en knelpunten zijn. Daarvoor is door de respondenten teruggekeken. Zij hebben aangegeven hoe de uitvoering van het beleid tot dusver verloopt. Er wordt aangegeven wat de succesfactoren zijn en wat er dus gecontinueerd dient te worden met betrekking tot dit huidige beleid. Daarnaast wordt aangegeven welke knelpunten er nu bestaan en hoe die knelpunten weggenomen kunnen worden volgens de respondenten.

Gelet op het bovenstaande is het nu mogelijk om een centrale vraag te formuleren. Uit de centrale vraag komt naar voren hoe, waar en bij wie het onderzoek wordt gedaan.



# Hoofdstuk 5: Methode

## §5.1- Methoden van onderzoek

Deelvraag 1 en 2 beantwoord ik door het doen van bronnenonderzoek.

Wat betreft deelvraag 1 zal ik het voorgaande beleid schulddienstverlening vergelijken met het nieuwe beleid. Door deze twee bronnen met elkaar te vergelijken wordt in kaart gebracht wat het nieuwe beleid precies inhoudt en wat er met het nieuwe beleid bereikt moet worden. Door het voorgaande en het nieuwe beleid te vergelijken wordt ook duidelijk wat er precies veranderd is en waarom. Ook de wetgeving op macroniveau komt aan bod. Om de inhoud van de beleidsregels scherp voor ogen te krijgen zal ik eerst uitleggen wat de wetgeving inhoudt die aan de gemeenten de verplichting oplegt om beleidsregels op het gebied van schuldhulpverlening te formuleren. Het onderzoek krijgt hierdoor een heldere structuur. De lezer kan nagaan wat de wetgeving is op het gebied van beleidsregels schuldhulpverlening en krijgt daardoor helder voor ogen waarom de gemeente bepaalde beleidsregels geformuleerd heeft. De bronnen die ik voor de beantwoording van deelvraag 1 voornamelijk zal gebruiken staan in §3.1 van dit plan van aanpak.

Deelvraag 2 beantwoord ik ook met behulp van bronnenonderzoek. De nieuwe beleidsregels schulddienstverlening en de taakomschrijving van de wijkteams zullen de belangrijkste bronnen worden bij de beantwoording van deze deelvraag. De taakomschrijving is via mijn opdrachtgever te raadplegen. Om succesfactoren en knelpunten bij de uitvoering van het beleid te kunnen onderzoeken, moet ik eerst onderzoeken wat de taken en bevoegdheden van de casemanagers van de wijkteams zijn. Een casemanager kan bijvoorbeeld aangeven dat er naar zijn of haar mening een bevoegdheid of instrument mist. Het is dan wel van belang om te weten of die bevoegdheid inderdaad mist of dat er bijvoorbeeld een afgeleide of impliciete bevoegdheid bestaat. Dat kan ik alleen ontdekken als ik de taken en bevoegdheden goed voor ogen heb.

Bij het formuleren van succesfactoren en knelpunten (deelvraag 3 en 4) kies ik voor een kwalitatief onderzoek. Dit doe ik door middel van half gestructureerde interviews met de casemanagers van de wijkteams. Ik stel een aantal basisvragen op, maar als de respondent iets interessants zegt kan ik doorvragen. Met het afnemen van interviews komen de specifieke succesfactoren en knelpunten aan het licht. De respondenten kunnen precies aangeven wat er goed gaat en wat er volgens hen nog verbeterd kan worden. De succesfactoren en knelpunten meet ik aan de hand van de doelstellingen van het beleid. Ik kies voor interviews, en niet voor enquêtes, omdat met een kwalitatief onderzoek gemonitord wordt wat de dieperliggende effecten zijn voor de respondenten. Ze kunnen dat onderbouwen. Met een kwantitatief onderzoek komen er voornamelijk statistieken en cijfers naar voren. Daarmee is voor de afdeling Kennis nog niet duidelijk wat de exacte succesfactoren en knelpunten zijn voor de doelgroep. Er wordt dan namelijk niet diep genoeg ingegaan op het onderwerp. In een interview kan de respondent zijn/haar standpunt onderbouwen en komt er informatie naar boven die ik kan uitdiepen met vervolgvragen. De beleidsregels zijn specifiek gericht op het aanbieden van individuele dienstverlening. De situatie van een cliënt mag niet meer in een hokje worden geplaatst, maar moet individueel bekeken worden. Er wordt dus ook een aanpak voor de problemen bedacht die het best bij de situatie van de cliënt past. Dat is ook een reden waarom de afdeling Kennis geïnteresseerd is in een kwalitatief onderzoek. Met de interviews worden individuele situaties onderzocht.

Enkel de casemanagers van de wijkteams worden bij dit onderzoek betrokken en niet de cliënten die gebruikmaken van de schulddienstverlening. Hiervoor bestaan een aantal redenen. Ten eerste zijn de casemanagers op de hoogte van de situaties van hun cliënten. Zij weten wat er speelt en waar de cliënten die gebruikmaken van schulddienstverlening mee te maken krijgen. Een nog belangrijkere reden om deze doelgroep niet bij het onderzoek te betrekken is het feit dat er recentelijk een cliënttevredenheidsonderzoek naar de dienstverlening van de wijkteams heeft plaats gevonden. De tevredenheid van cliënten is dus al onderzocht.

Natuurlijk kent ieder onderzoek ook een aantal beperkingen. De kans is aanwezig dat de casemanagers een rooskleuriger beeld schetsen van het nieuwe beleid. Ze kunnen bang zijn dat sommige uitspraken nadelige gevolgen hebben voor hun functioneren binnen de organisatie. Daarnaast is het niet mogelijk om alle medewerkers van de wijkteams te interviewen. Zoals in §5.2 aan bod zal komen, heb ik een aantal manieren geformuleerd die deze beperking zo klein mogelijk zullen houden.

## §5.2- Kwaliteit van de gegevens

Gegevens zijn betrouwbaarder als ze minder afhangen van toeval. Daarom zal ik het toeval zoveel mogelijk uitsluiten. Het onderzoek moet herhaalbaar uit te voeren zijn. Als dat het geval is, is het onderzoek betrouwbaar.

De eerste deelvraag wordt beantwoord met behulp van wetgeving en beleidsregels. Deze bronnen zijn voor iedereen te raadplegen. De wetgeving kan men op www.wetten.overheid.nl of in wetboeken teruglezen. De voorgaande en de nieuwe beleidsregels van de gemeente Zaanstad zijn te raadplegen via www.overheid.nl. Het onderzoek naar deze deelvraag kan dus herhaald worden. Daarnaast zal ik de bronnen printen en de belangrijke informatie markeren. Op die manier sluit ik zoveel mogelijk uit dat ik belangrijke delen over het hoofd zie.

Bij beantwoording van de tweede deelvraag komen de nieuwe beleidsregels en de taakomschrijving van de wijkteams aan bod. De taakomschrijving van de wijkteams zijn op te vragen bij de gemeente Zaanstad. Ook het onderzoek naar deze deelvraag is dus herhaaldelijk uit te voeren. Ook bij de beantwoording van deze deelvraag print ik alle bronnen en markeer ik de belangrijke delen om te voorkomen dat ik belangrijke delen oversla.

Bij de beantwoording van deelvraag 3 en 4 zijn het aantal respondenten van groot belang. Er zijn in totaal elf wijkteams in de gemeente Zaanstad. De wijkteams worden aangestuurd vanuit verschillende hoofdaannemers, namelijk Dock, SMD, ROL, TSN en Pennemes.[[81]](#footnote-81) Er zijn dus vijf verschillende organisaties die verschillende wijkteams aansturen. Mijn streven is om minimaal twee casemanagers van de wijkteams per aansturende organisatie te interviewen. Dan komt het totaalaantal interviews op minstens tien. Mochten er meer dan tien gegadigden zijn, dan zal ik hen ook de gelegenheid bieden om mee te werken aan het onderzoek. Als er tussen de aansturende organisatie verschillende resultaten aan het licht komen wordt dit dus niet over het hoofdgezien. Daarnaast zorg ik met het aantal van twee casemanagers per aansturende organisatie er ook voor dat het niet onopgemerkt blijft wanneer er binnen één organisaties (menings)verschillen bestaan.

Ik zal enkel casemanagers interviewen die zowel te maken hebben gehad met het voorgaande beleid als met het nieuwe beleid. Deze respondenten zijn dan namelijk goed op de hoogte van de veranderingen die het nieuwe beleid teweeg heeft gebracht. De transcripten van de interviews zijn bij mij op te vragen. De vragen die ik gesteld heb zijn dus herleidbaar. Door deze keuzes sluit ik het toeval zoveel mogelijk uit. Ook is het onderzoek opnieuw uitvoerbaar. Wanneer dezelfde personen geïnterviewd worden, zal dat hetzelfde resultaat opleveren.

Om ervoor te zorgen dat de respondenten zoveel mogelijk vrijuit durven te spreken neem ik een aantal maatregelen. De interviews vinden plaats in een stille ruimte, waarin geen andere mensen aanwezig zijn. Daarnaast verwerk ik de gegevens anoniem. Zo weet de lezer niet welke casemanager gelinkt kan worden aan een bepaalde uitspraak. Ik neem de interviews wel op, zodat ik later een transcript kan maken van het gesprek. Dit kan een respondent beïnvloeden in het geven van eerlijke antwoorden. Ik zal de opnames direct na het transcriberen verwijderen in de hoop de respondent hierdoor gerust te stellen dat alle uitspraken anoniem en vertrouwelijk verwerkt worden.

## §5.3- Analyse van de gegevens

De gegevens van het bronnenonderzoek (deelvraag 1 en 2) verwerk ik door alle belangrijke onderdelen van de bron te markeren. Op die manier kan ik bijvoorbeeld het voorgaande en het nieuwe beleid naast elkaar leggen. De veranderingen zijn dan makkelijk met elkaar te vergelijken. De informatie die ik uit de bron heb gehaald zet ik vervolgens in mijn eigen woorden om. Zo geef ik antwoord op de deelvragen.

De gegevens die ik verzamel door de interviews typ ik eerst volledig uit (transcriberen). Vervolgens leg ik alle gegevens naast elkaar en ga ik de interviews open coderen. Ik hang labels aan tekstfragmenten van de getranscribeerde interviews. Ik deel de tekstfragmenten in verschillende thema’s in. Door de labels wordt het overzichtelijk wat het hoofdthema is van een fragment. Een fragment kan meerdere labels hebben, omdat het onder meerdere thema’s kan vallen.

Nadat ik de tekstfragmenten met behulp van de labels heb ingedeeld in verschillende thema’s, ga ik axiaal coderen. Ik ga de labels met elkaar vergelijken en voeg overkoepelende thema’s samen. Ik ontdek dus overeenkomsten en verschillen in de uitspraken van respondenten in de verschillende thema’s.

Tot slot ga ik selectief coderen. Met de hoofdthema’s die ik in de vorige fase heb gevormd ga ik mijn theorie vormgeven. Met behulp van de labels en thema’s ga ik relaties en verbindingen trekken tussen de reeds gestructureerde gegevens. In deze fase ga ik dus daadwerkelijk antwoord geven op de deelvragen.

# Hoofdstuk 6: Beroepsproduct

Het beroepsproduct bestaat uit twee delen. Ten eerste ga ik een brainstormsessie organiseren. Hierbij zullen een aantal casemanagers uit de wijkteams en een aantal medewerkers van de afdeling Kennis bij aanwezig zijn. Het is interessant om de mensen uit de praktijk en de mensen uit de ‘ivoren toren’ bij elkaar te zetten. Werkt de uitvoering van het beleid in de praktijk wel zoals werd gehoopt en verwacht? Wat gaat goed en wat kan beter? Dat kunnen de casemanagers van de wijkteams goed beoordelen, omdat zij degene zijn die dagelijks met de uitwerking van het beleid te maken krijgen. De afdeling Kennis heeft de taak gekregen om de uitvoering van het nieuwe beleid te monitoren. Daarom zijn de kennisexperts op het gebied van schulddienstverlening in ieder geval aanwezig bij de brainstromsessie.

In de brainstormsessie zullen allereerst de succesfactoren besproken worden. Ik ben van mening dat positieve feedback net zo belangrijk is als opbouwende feedback. Met de positieve feedback kan de afdeling Kennis aan de gemeenteraad en het college van B&W doorspelen wat er al succesvol is aan het nieuwe beleid. Vervolgens zullen de knelpunten besproken worden en gaan we in overleg over de stappen die genomen moeten worden om de knelpunten om te zetten in succesfactoren. Welke struikelblokken zijn er en hoe kan ervoor worden gezorgd dat het succesvol wordt? Door met elkaar te praten hoop ik tot waardevolle ideeën te komen. De brainstormsessie wordt genotuleerd, zodat dit later terug te lezen is voor geïnteresseerden.

Ik kies ervoor om de brainstromsessie als een deel van mijn beroepsproduct op te nemen en niet als onderzoeksmethode te verwerken. De reden hiervoor is dat mijn onderzoeksvraag ziet op de beschrijving van de succesfactoren en de knelpunten. In de brainstormsessie ga ik vervolgens een aanpak bedenken met de deelnemers. De onderzoeksvraag is dan dus al beantwoord.

Ik zal de uitkomst van het onderzoek en de brainstromsessie presenteren tijdens de wekelijkse stafvergadering met de wethouder (portefeuille Armoede). De afdeling Kennis kan de notulen van de brainstormsessie desgewenst aan de gemeenteraad presenteren en/of overhandigen. Het onderzoek met dit bijbehorende beroepsproduct is relevant, omdat de afdeling Kennis kan terugkoppelen wat de succesfactoren en de knelpunten van het nieuwe beleid zijn. De gemeenteraad heeft dan een startblok om aan de slag te gaan met de aanscherping van het nieuwe beleid. De wethouder kan met de succesfactoren en de knelpunten bepalen of de huidige werkwijze voortgezet dient te worden en wat er nog verbeterd kan worden aan de werkwijze. Als dit niet gemonitord wordt komen er ook geen problemen aan het licht. De gemeente Zaanstad wil voorkomen dat problemen onbelicht blijven, waardoor de doelstellingen van het beleid niet (volledig) behaald worden.

# Hoofdstuk 7: Projectorganisatie

## §7.1- Planning

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Wat** | **Wanneer** | **Waar** |
| Inleveren plan van aanpak | 1e kans 27 oktober | Hogeschool Leiden |
| Deelvraag 1 beantwoorden | 13 t/m 17 november | Den Haag |
| Deelvraag 2 beantwoorden | 18 t/m 21 november | Den Haag |
| Interviews voorbereiden | 22 t/m 24 november | Den Haag |
| Casemanagers wijkteams interviewen | 27 november t/m 8 december | Wijkteams gemeente Zaanstad |
| Transcripten interviews uittypen | 5 t/m 18 december | Gemeentehuis gemeente Zaanstad |
| Resultaten labelen | 19 t/m 24 december | Den Haag |
| Deelvraag 3 beantwoorden | 27 december t/m 5 januari | Den Haag |
| Deelvraag 4 beantwoorden | 6 t/m 14 januari | Den Haag |
| Conclusie en samenvatting | 15 t/m 19 januari | Den Haag |
| Ruimte voor uitloop | 20 januari t/m 12 februari | Den Haag |
| Concept onderzoeksverslag en concept beroepsproduct inleveren | 12 februari | Hogeschool Leiden |
| Definitief onderzoeksverslag en concept beroepsproduct inleveren | 9 maart | Hogeschool Leiden |
| Brainstormsessie voorbereiden | Week 12 | Den Haag |
| Brainstromsessie en de presentatie aan de wethouder tijdens de stafvergadering (vertaalslag naar de praktijk) | Week 13 | Gemeentehuis gemeente Zaanstad |
| Reflectieverslag inleveren | 6 april | Hogeschool Leiden |

## §7.2- Organisatie en samenwerking

Eelco Steenvoorde is mijn aanspreekpunt tijdens mijn onderzoek. Wij hebben regelmatig contact, zowel telefonisch als via de mail. Ook ben ik aangemeld bij het stagebureau van de gemeente Zaanstad. Deze afdeling regelt alle praktische zaken, zoals toegang tot de faciliteiten in het gemeentehuis.

Respondenten voor de interviews heb ik via een nieuwsbrief, die verspreid wordt in de wijkteams, benaderd. Daardoor zijn de casemanagers van de wijkteams alvast op de hoogte van het onderzoek. Dan kunnen ze tijdens hun werk alvast bewuster nadenken over de succesfactoren en knelpunten van het nieuwe beleid.

Aan de brainstormsessie mogen alle geïnteresseerde casemanagers van de wijkteams en de medewerkers van de afdeling Kennis (schulddienstverlening) deelnemen. Deze personen worden via de mail benaderd. Tot slot heeft Eelco Steenvoorde contact met de wethouder. Ik zal samen met hem contact opnemen met de wethouder, zodat ik een presentatie tijdens de stafvergadering kan geven.

## §7.3- Informatiebeheer en monitoren van de planning

Gedurende het onderzoek geef ik regelmatig een terugkoppeling over de stand van zaken aan Eelco Steenvoorde. Daardoor blijf ik het hele onderzoek op de hoogte van de wensen en inzichten van de opdrachtgever. Op die manier blijven de opdrachtgever en ik op dezelfde lijn.

Ik heb met Eelco Steenvoorde afgesproken dat ik aan het onderzoek werk op de plaats die voor mij het beste uitkomt. Ik mag altijd in het gemeentehuis komen werken, maar dat is niet verplicht. Daarom zal mijn werkplaats zich afwisselend in Den Haag en in Zaandam bevinden. Dit is afhankelijk van de benodigde faciliteiten.

Wat betreft het monitoren van de planning heb ik voldoende de tijd genomen in bovenstaande planning, zodat ik ruimte heb voor tegenslagen en onverwachte situaties. Daarnaast maak ik wekelijks een detailleerde planning met alle uit te voeren werkzaamheden. Dit werkt voor mij altijd goed. Als de planning eenmaal gedetailleerd ingepland staat, houd ik me aan die planning. Natuurlijk plan ik in de weekplanning ook wat extra ruimte in voor onvoorziene omstandigheden.

## §7.4- Faciliteiten

Faciliteiten die nodig zijn voor dit onderzoek:

* Afspraken met respondenten m.b.t. de interviews;
* Taakomschrijving van de wijkteams;
* Afspraken met de casemanagers van de wijkteams en de medewerkers van de afdeling Kennis, die mee willen doen met de brainstromsessie;
* Presentatie tijdens de stafvergadering met de wethouder inplannen;
* Inlogcode en toegangspas voor de faciliteiten in het gemeentehuis.

# Literatuurlijst

**Barkhuysen e.a. 2014**

T. Barkhuysen e.a., *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2014.

**Hoogerwerf 2003**

A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid,* Deventer: Kluwer 2003.

**Koetsier 2016**

M. Koetsier, *Collegevoorstel beleidsregels schulddienstverlening gemeente Zaanstad*, 27 september 2016.

**Steenvoorde 2016**

E. Steenvoorde, *Achtergronden actualisatie schulddienstverlening*, september 2016.

**Teimeijer 2016**

W. Teimeijer, *Eigen schuld. Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016.

**Van der Land 2016**

M. van der Land, *‘’Een schuldsanering, wat nu?’’,* Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam 2016.

**Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015**

A. van der Schors, M. van der Werf en G. Schonewille, *Geldzaken in de praktijk,* Utrecht: Nibud, 2015.

**Van Zutphen 2016**

R. van Zutphen, *Burgerperspectief op Schuldhulpverlening,* Den Haag: De Nationale Ombudsman 2016.

**Verweij e.a. 2017**

S. Verweij e.a., *De kracht van congruente keuzes en kaders,* Utrecht: Movisie en Divosa 2017.

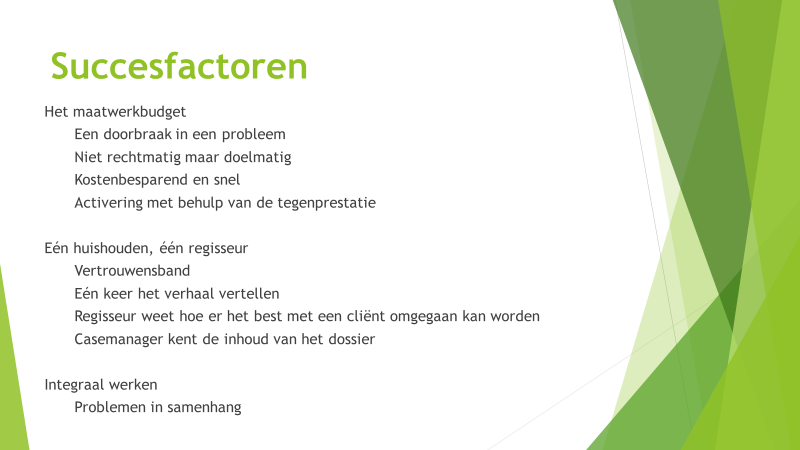
***VTLB-rapport***

*VTLB-rapport.* *Berekening van het VTLB bij toepassing van de Wet schuldsanering natuurlijke personen,* ’s-Hertogenbosch: Bureau WSNP, 2017.

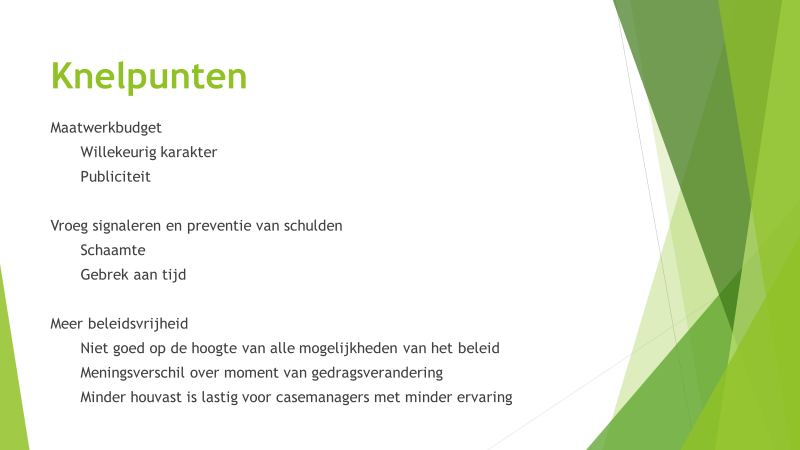
# Bijlage 3 – PowerPointpresentatie brainstormsessie programmateam Armoede









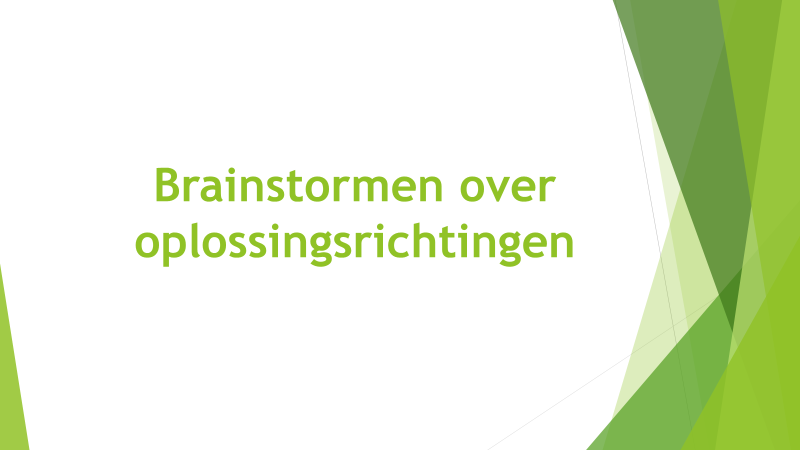




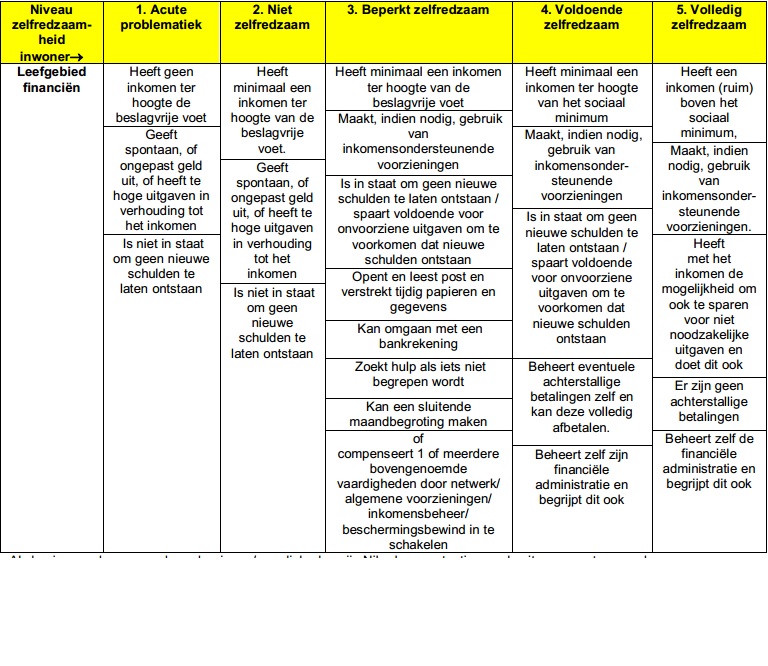




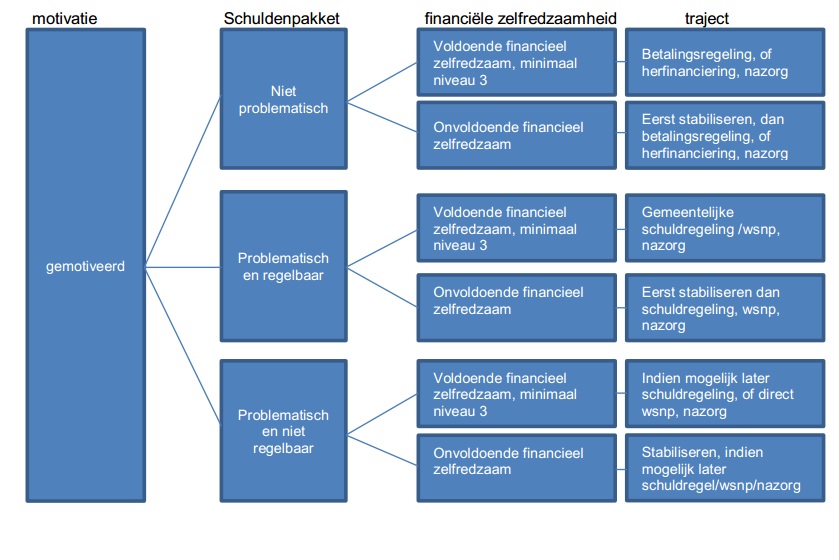




# Bijlage 4 – Financiële zelfredzaamheidmatrix



# Bijlage 5 – Beslisboom met betrekking tot het oplossen en stabiliseren van schulden



# Bijlage 6 – Topiclist interviews

Voorstelrondje

Doel van het onderzoek uitleggen

Beleidsdoelstellingen toelichten

Resultaten worden anoniem verwerkt

Het interview zal ongeveer een uur duren

Jouw mening en ervaring staat centraal in dit interview

Geef je toestemming voor een opname van het interview?

Hoelang werk je al als casemanager?

Wat heb je hiervoor gedaan?

Onderwerpen waarop bevraagd is:

* Vroeg signaleren van schulden en preventie🡪
  + Wat vind je ervan dat er in het huidige beleid meer wordt gefocust op het vroeg signaleren en de preventie van schulden?
  + In hoeverre lukt het in jullie wijkteam om dit beleidsdoel waar te maken?
  + Waarom heb je deze mening? (doorvragen)
  + Heb je suggesties te om dit beleidsdoel beter te kunnen uitvoeren?
* Bredere toegang tot de Schulddienstverlening🡪
  + Wat vind je ervan dat er in het huidige beleid een ruimere toegang is tot de schulddienstverlening?
  + In hoeverre lukt het in jullie wijkteam om dit beleidsdoel waar te maken?
  + Waarom heb je deze mening? (doorvragen)
  + Heb je suggesties te om dit beleidsdoel beter te kunnen uitvoeren?
* Maatwerk (ondersteuning op maat) en maatwerkbudget🡪
  + Wat vind je ervan dat er meer gefocust wordt op het bieden van maatwerk?
  + Waarom? (doorvragen)
  + Wat vind je van het maatwerkbudget?
  + Lukt het jullie wijkteam ook om maatwerk te bieden?
  + Waarom wel/niet?
  + Heb je verbetersuggesties?
* Vast aanspreekpunt (één huishouden één regisseur)🡪
  + Wat vind je ervan dat inwoners een vaste regisseur krijgen in het wijkteam?
  + Waarom vind je dat een succesfactor/knelpunt? (doorvragen)
  + Heb je nog verbetersuggesties?
* Integrale aanpak🡪
  + Wat vind je van de integrale aanpak als werkwijze?
  + Waarom heb je deze mening? (doorvragen)
  + Is deze werkwijze uitvoerbaar voor jullie wijkteam?
  + Heb je nog verbetersuggesties?
* Kennis en scholing
  + Wat vind je van de manier waarop de scholing wordt aangeboden vanuit de gemeente?
  + Heb je de mogelijkheid om je kennis goed bij te houden?
  + Waarom wel/niet?
  + Heb je nog verbetersuggesties?
* Communicatie met de gemeente🡪
  + Hoe verloopt de communicatie tussen het wijkteam en de gemeente?
  + Kan je dat toelichten?
  + Heb je nog verbetersuggesties met betrekking tot de communicatie?

1. Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015, p. 8. [↑](#footnote-ref-1)
2. Teimeijer 2016, p. 27-31. [↑](#footnote-ref-2)
3. Art. 3 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. [↑](#footnote-ref-3)
4. Van Zutphen 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Schuldhulpverlening wordt in de gemeente Zaanstad schulddienstverlening genoemd. [↑](#footnote-ref-5)
6. Koetsier 2016, p. 2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artikel 1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. [↑](#footnote-ref-7)
8. Artikel 2 lid 1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. [↑](#footnote-ref-8)
9. Divosa, *Schuldhulpverlening,* <https://www.divosa.nl/onderwerpen/schuldhulpverlening>, Geraadpleegd op 6 april 2018. [↑](#footnote-ref-9)
10. Madern 2014, p. 20. [↑](#footnote-ref-10)
11. Steenvoorde 2016, p. 14. [↑](#footnote-ref-11)
12. Rechtwijzer, *Hoe werkt schuldhulpverlening?,* <https://rechtwijzer.nl/schulden/hulp-bij-schulden/hoe-werkt-schuldhulpverlening>, geraadpleegd op 6 april 2018. [↑](#footnote-ref-12)
13. Artikel 288 lid 2 sub b Faillissementswet. [↑](#footnote-ref-13)
14. Art. 11.1 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 (i.v.m. schulddienstverlening). [↑](#footnote-ref-14)
15. Steenvoorde 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-15)
16. Persoonlijke communicatie met E. Steenvoorde, 6 april 2018. [↑](#footnote-ref-16)
17. Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015, p. 8. [↑](#footnote-ref-17)
18. Westhof en De Ruig 2015, p. 15. [↑](#footnote-ref-18)
19. Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015, p. 8. [↑](#footnote-ref-19)
20. Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015, p. 50. [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 2 en 3 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. [↑](#footnote-ref-21)
22. Van Zutphen 2016, p. 3. [↑](#footnote-ref-22)
23. Van Zutphen 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-23)
24. Steenvoorde 2016, p. 5-6. [↑](#footnote-ref-24)
25. Steenvoorde 2016, p. 10. [↑](#footnote-ref-25)
26. Steenvoorde 2016, p. 10-12. [↑](#footnote-ref-26)
27. Steenvoorde, p. 12. [↑](#footnote-ref-27)
28. Steenvoorde, p. 1-3. [↑](#footnote-ref-28)
29. Zon Administraties en Bewindvoering, *Uitleg budgetbeheer,* <https://www.zonbewindvoering.nl/budgetbeheer-zab/>, geraadpleegd op 14 april 2018. [↑](#footnote-ref-29)
30. Steenvoorde, p. 14. [↑](#footnote-ref-30)
31. Steenvoorde, p. 17. [↑](#footnote-ref-31)
32. Artikel 9 Participatiewet. [↑](#footnote-ref-32)
33. Gemeente Zaanstad, <https://werkenbij.zaanstad.nl/>, zoek op: Strategie en Netwerk. [↑](#footnote-ref-33)
34. Gemeente Zaanstad, <http://www.swtzaanstad.nl/>, zoek op: Over sociale wijkteams. [↑](#footnote-ref-34)
35. Verweij e.a. 2017, p.40. [↑](#footnote-ref-35)
36. Persoonlijke communicatie met E. Steenvoorde, 6 april 2018. [↑](#footnote-ref-36)
37. Gemeente Zaanstad, *Houvast schulddienstverlening in SWT’s*, september 2017. [↑](#footnote-ref-37)
38. Persoonlijke communicatie met E. Steenvoorde, 30 november 2017. [↑](#footnote-ref-38)
39. Artikel 125 lid 1 Grondwet. [↑](#footnote-ref-39)
40. Belinfante en Reede 2015, p. 337. [↑](#footnote-ref-40)
41. Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/>, zoek op: Taken wethouders. [↑](#footnote-ref-41)
42. Persoonlijke communicatie, 12 december 2017. [↑](#footnote-ref-42)
43. Persoonlijke communicatie, 7 december 2017. [↑](#footnote-ref-43)
44. Persoonlijke communicatie, 6 december 2017. [↑](#footnote-ref-44)
45. Bunt en Stavenuiter 2017. [↑](#footnote-ref-45)
46. Persoonlijke communicatie, 13 december 2017. [↑](#footnote-ref-46)
47. Persoonlijke communicatie, 18 december 2017. [↑](#footnote-ref-47)
48. Persoonlijke communicatie, 9 januari 2017. [↑](#footnote-ref-48)
49. Persoonlijke communicatie, 7 december 2017. [↑](#footnote-ref-49)
50. Drissen, Spoed: Nederland komt 200.000 woningen tekort, 21 juli 206, <https://www.rtlnieuws.nl/geld-en-werk/spoed-nederland-komt-200000-woningen-tekort>, geraadpleegd op 29 januari 2018. [↑](#footnote-ref-50)
51. Persoonlijke communicatie, 6 december 2017. [↑](#footnote-ref-51)
52. Persoonlijke communicatie met E. Steenvoorde, 6 februari 2018. [↑](#footnote-ref-52)
53. Respondent 1, 3, 5 en 7 hebben op de afdeling Schulddienstverlening op het stadhuis gewerkt voordat de wijkteams werden opgericht. [↑](#footnote-ref-53)
54. Persoonlijke communicatie, 18 december 2017. [↑](#footnote-ref-54)
55. De PowerPointpresentatie is te vinden in bijlage 3. [↑](#footnote-ref-55)
56. Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015, p. 8. [↑](#footnote-ref-56)
57. Teimeijer 2016, p. 27-31. [↑](#footnote-ref-57)
58. Art. 3 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. [↑](#footnote-ref-58)
59. Van Zutphen 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-59)
60. Art. 11.1 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 (i.v.m. schulddienstverlening). [↑](#footnote-ref-60)
61. Koetsier 2016. [↑](#footnote-ref-61)
62. Art. 11.1 lid 1 Beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015. [↑](#footnote-ref-62)
63. *VTLB-rapport* 2017 [↑](#footnote-ref-63)
64. Art. 11.2 Beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015. [↑](#footnote-ref-64)
65. Steenvoorde 2016, p. 3. [↑](#footnote-ref-65)
66. Steenvoorde 2016, p. 3. [↑](#footnote-ref-66)
67. Barkhuysen e.a. 2014. [↑](#footnote-ref-67)
68. Steenvoorde 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-68)
69. Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015, p. 8. [↑](#footnote-ref-69)
70. Van der Schors, Van der Werf en Schonewille 2015, p. 50. [↑](#footnote-ref-70)
71. Art. 2 en 3 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. [↑](#footnote-ref-71)
72. Van Zutphen 2016, p. 3. [↑](#footnote-ref-72)
73. Van Zutphen 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-73)
74. Van der Land 2016, p. 63. [↑](#footnote-ref-74)
75. Art. 1 Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. [↑](#footnote-ref-75)
76. Art. 11.1 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 (i.v.m. schulddienstverlening). [↑](#footnote-ref-76)
77. Art. 11.2 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 (i.v.m. schulddienstverlening). [↑](#footnote-ref-77)
78. Hoogerwerf 2003, p.20. [↑](#footnote-ref-78)
79. Art. 1.1 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 (i.v.m. schulddienstverlening). [↑](#footnote-ref-79)
80. Art. 11.3 Wijzigingsbesluit beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2015 (i.v.m. schulddienstverlening). [↑](#footnote-ref-80)
81. Verweij e.a. 2017, p.40. [↑](#footnote-ref-81)